

# KORRUPTION RISKIKOhteet 2010-LUVUN SUOMESSA

Johanna Peurala & Vesa Muttilainen

Poliisiammattikorkeakoulu  
Tampere, 2015

Johanna Peurala & Vesa Muttilainen  
KORRUPTION RISKIKOHTTEET 2010-LUVUN SUOMESSA

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115

ISBN 978-951-815-294-4 (painettu)  
ISBN 978-951-815-295-1 (pdf)  
ISSN 1455-8270

Taitto ja paino: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2015

# SISÄLLYS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>TIIVISTELMÄ</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>1 JOHDANTO</b> .....   | <b>9</b>  |
| <b>2 TUTKIMUSASETELMA JA AIKAISEMPI TUTKIMUS</b> .....                                | <b>11</b> |
| 2.1 Tutkimustehtävä, aineistot ja metodi .....  | 11        |
| 2.2 Aikaisempi tutkimus .....   | 12        |
| <b>3 KORRUPTION KÄSITTEELLISTÄ TARKASTELUA</b> .....                                  | <b>14</b> |
| 3.1 Korruption käsite pääpiirteittäin .....   | 14        |
| 3.2 Korruptiolle alttiiden alojen ja tilanteiden määrittelyä .....                    | 15        |
| 3.3 Korruptio ja lainsäädäntö .....   | 17        |
| <b>4 KORRUPTIORISKIEN KOHDENTUMISEN ARVIOINTIA</b> .....                              | <b>19</b> |
| 4.1 Kotimaisia havaintoja korruption kohdentumisesta .....                            | 19        |
| 4.2 Kansainvälisten kyselyjen havaintoja korruption kohdentumisesta .....             | 22        |
| 4.3 Eräitä muita tietoja korruption kohdentumisesta .....                             | 25        |
| 4.4 Keskeisimpiä riskikohteita Suomessa .....   | 28        |
| <b>5 KORRUPTION RISKIKOhteET HAASTATTELUaineistossa:<br/>YLEISKATSAUS</b> .....       | <b>29</b> |
| 5.1 Keskeisimpien riskikohteiden tarkastelun taustaa .....                            | 29        |
| 5.2 Julkiset hankinnat .....  | 30        |
| 5.3 Rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu .....  | 34        |
| 5.4 Poliittinen toimintaympäristö .....   | 39        |
| 5.5 Muita havaintoja korruption riskikohteista .....                                  | 44        |
| <b>6 KORRUPTION RISKIKOhteET HAASTATTELUaineistossa:<br/>ESIMERKKITAPAUKSIA</b> ..... | <b>50</b> |
| 6.1 Julkisiin hankintoihin liittyviä tapauksia .....                                  | 50        |
| 6.2 Rakennusalaan ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyviä tapauksia .....                | 52        |
| 6.3 Poliittiseen toimintaympäristöön liittyviä tapauksia .....                        | 53        |
| <b>7 YHTEENVETO JA POHDINTA</b> .....   | <b>56</b> |
| <b>SUMMARY</b> .....  | <b>60</b> |
| <b>LÄHTEET</b> .....  | <b>64</b> |
| <b>LIITTEET</b> .....   | <b>71</b> |



## Poliisiammattikorkeakoulu

|   |                       |                                       |
|---|-----------------------|---------------------------------------|
| <b>Tekijä</b><br>Johanna Peurala & Vesa Mutttilainen  |                       |                                       |
| <b>Julkaisun nimi</b><br>Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa  |                       |                                       |
| <b>Tiivistelmä</b><br><p>Tässä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa selvitettiin korruptiolle alttiita aloja ja tilanteita Suomessa. Alat ja tilanteet voivat viitata sekä yhteiskunnan sektoreihin että korruptiivisen toiminnan luonteeseen. Korruptio nähdään tässä tutkimuksessa vastuullisen aseman väärinkäyttönä yksityiseksi eduksi. Määritelmä sisältää lahjonnan lisäksi myös muuta korruptiivista toimintaa.</p> <p>Tutkimuksen empiirisissä osissa kartoitettiin ensin korruption riskikohteita tutkimus- ja tilastotietojen perusteella. Korruption piirteitä näissä riskikohteissa selvitettiin tarkemmin 15 teemahaastattelun avulla.</p> <p>Tutkimuksessa korruptioriskien kartoittamiseksi käytiin ensin läpi aihepiirin aiempaa tutkimuskirjallisuutta, poliisi- ja oikeustilastoja sekä kotimaisia ja kansainvälisiä kyselytutkimuksia. Tarkempaan analyysiin valikoituja kohteita olivat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toiminta. Ne nousivat esille laajalti kansainvälisissä ja kotimaissa lähteissä.</p> <p>Havainnot ja arviot korruptioriskeistä liittyivät sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoihin. Useat asiantuntijat nostivat esille, että sallitun ja kielletyn rajapinta ei ole aina selvä.</p> <p>Haastatteluaineistojen analyysissä tuli esille monia teemoja, jotka yhdistävät tarkasteltuja riskikohteita. Ensimmäisenä poikkileikkaavana teemana havaittiin niin sanotut intressikonfliktit. Niitä voivat olla esimerkiksi suosinta eri muodoissaan, hyvä veli -verkotot, maan tapa ja esteellisyys. Toisena yhdistävänä tekijänä havaittiin, että asiantuntijoiden arviot korruptioriskeistä liittyivät useimmiten liike-elämän ja viranomaisten toiminnan rajapintaan. Kolmantena kokonaisuutena nousi esille se, että korruptioriskit liittyvät pienkorruption (esim. katukorruptio) asemesta yleensä suuremman mittaluokan korruptioon (esim. rakenteellinen korruptio).</p> <p>Myös korruption torjunnassa eri kohdealoilla havaittiin yhteisiä piirteitä. Avoimuutta korostettiin osana julkishallinnon toimintaa ja eettisiä käytäntöjä. Toinen korruption torjuntaa koskeva yhdistävä kokonaisuus liittyy prosesseihin, joilla korruptioepäilyjä havaitaan, paljastetaan ja valvotaan.</p> <p>Tutkimushankkeessa kertyi runsaasti kehittämisehdotuksia tarkastelun kohteeksi valikoituilta riskialoilta. Esiitettyjen kehittämistoimien avulla olisi mahdollista parantaa muun muassa hallinnon toimivuutta ja avoimuutta, tietoisuutta korruptiosta, epäasiallisen toiminnan tunnistamista, lainsäädäntöä, viranomaiskäytäntöjä, alakohtaisia torjuntatoimia sekä valvontamekanismeja.</p> |                       |                                       |
| <b>Asiasanat</b><br>korruptio, lahjonta, riski  |                       |                                       |
| <b>Sarjan nimi ja numero</b><br>Poliisiammattikorkeakoulun raportteja   |                       |                                       |
| <b>Kokonaissivumäärä</b><br>76  | <b>Kieli</b><br>Suomi | <b>Luottamuksellisuus</b><br>Julkinen |
| <b>Julkaisija</b><br>Poliisiammattikorkeakoulu  |                       |                                       |



## Police University College

|  |                            |  |
|--|----------------------------|--|
| <b>Author</b><br>Johanna Peurala & Vesa Mutttilainen   |                            |  |
| <b>Title of publication</b><br>Corruption risk areas in Finland in the 2010s   |                            |  |
| <b>Abstract</b><br><br><p>This study, conducted by the Police University College, investigated Finnish sectors and situations susceptible to corruption. Sectors and situations can either mean sectors of Finnish society, or indicate the nature of corrupt activities. Collectively, these are referred to as corruption risk areas. In this study, corruption is defined as the misuse of a position of responsibility for private gain. This definition includes bribery and other forms of corruption.</p> <p>The empirical section of this study began by analysing corruption risk areas on the basis of research-based information and statistical data. A close examination was performed of the characteristics of corruption in these risk areas in 15 theme-based interviews.</p> <p>In this study, corruption risks were first analysed by performing a review of earlier research publications, police and court statistics and Finnish and international surveys. The following areas were selected for closer analysis: public procurement, construction and urban planning, and political activities. These were frequently highlighted in international and Finnish sources.</p> <p>Observed and estimated corruption risks involved both private and public actors. Several experts noted that the line between what is accepted and prohibited is not always clear.</p> <p>Analysis of the expert interviews revealed several themes connecting the risk areas selected for examination. The first cross-cutting theme observed was conflicts of interests. Examples include various forms of favouritism, old boy networks, local customs and legal hindrances. Another connecting theme lay in the fact that expert assessments of corruption risks often concerned the interface between the public and private sectors. The third theme concerned the fact that corruption risks are less often connected to petty corruption (e.g. street-level corruption) than to grand corruption (e.g. structural corruption).</p> <p>Efforts to prevent corruption in various sectors also had similar characteristics. Transparency was emphasised as part of public administration and ethical practices. Another theme concerns the processes involved in detecting, revealing and monitoring suspected corruption.</p> <p>This research project yielded plenty of suggestions for improvement in the risk areas selected for examination. Some suggestions have already been raised in public discussions. The improvements proposed in this report could, for example, improve issues such as the efficiency and transparency of administration, corruption awareness, the identification of improper conduct, legislation, administrative practices, sector-specific anti-corruption measures and control mechanisms.</p> |                            |  |
| <b>Keywords</b><br>corruption, bribery, risk   |                            |  |
| <b>Publication series and number</b><br>Police University College, Reports   |                            |  |
| <b>No. of pages</b><br>76  | <b>Language</b><br>Finnish | <b>Confidentiality</b><br>Unclassified |
| <b>Publisher</b><br>Police University College  |                            |  |





# 1 JOHDANTO

Tässä julkaisussa raportoidaan Poliisiammattikorkeakoulussa vuoden 2014 elokuussa käynnistyneen Korruption riskisektorit -projektin tuloksia. Tutkimuksen lähtökohtana on vuoden 2011 hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan korruptiolle riskialttiit alat ja tilanteet kartoitetaan, jotta niihin voidaan puuttua. (Hallitusohjelma 2011.) Viime vuosina Suomessa on tutkittu korruptiota entistä aktiivisemmin, mutta korruptionriskien kohdentumista yhteiskunnassa ei ole juuri selvitetty.

Yleisesti käytetyn määritelmän mukaan korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Korruptiolla on monet kasvot ja lahjonta on vain yksi korruption ilmenemismuoto. Lahjusrikosten lisäksi rikoslaissa on kriminalisoitu myös muita korruption viittaavia tekoja. Yhdessä näitä voidaan nimittää korruption rikoksiksi. (Ks. Liite 3.)

Tässä tutkimuksessa korruption käsite ymmärretään laajasti. Korruptioksi katsotaan lahjuksen antaminen ja ottaminen, tarjoaminen ja vaatiminen sekä muu vastuullisen aseman väärinkäyttö omaksi, oman ryhmän tai toisen yksityiseksi eduksi. Korruptiolla tarkoitetaan monenlaista toimintaa, kuten esimerkiksi epäeettistä, organisaation sisäisten sääntöjen vastaista ja rangaistavaksi säädettyä. Usein kummankin osapuolen hyötymistarkoitus tekee teosta korruptiivisen, vaikka joskus kyseessä voi olla vain toisen osapuolen aloite saada itselleen hyötyä.

Kansainvälisten vertailujen perusteella Suomea voidaan pitää vähäisen korruption maana, mutta korruptiota esiintyy silti monessa muodossa. Perinteisesti suomalainen korruptio on liitetty pienimuotoisten lahjusten tarjoamiseen virkamiehille. Viime vuosina kuva korruptiosta on kuitenkin laajentunut muuhunkin kuin lahjontana tutkittuun korruption sekä julkisen sektorin ulkopuolelle yksityiselle ja kolmannelle sektorille.

Suomessa viime aikoina ilmi tulleet korruptiotapaukset ovat paljastaneet korruption liittyviä rakenteellisia ongelmia. Esimerkiksi vaalirahoitukseen, virkamiesten kestityksiin, lähipiirin suosimiseen ja poliittisiin virkanimityksiin liittyvät korruption epäilyt ovat herättäneet julkista keskustelua rakenteelliseen korruption liittyvistä hyvä veli -verkostoista ja maan tavoista (ks. esim. Salminen & Mäntysalo 2013; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010).

Korruption riskikohteet -projekti toteutettiin yhteistyössä Vaasan yliopiston kanssa. Poliisiammattikorkeakoulun osuus tutkimuksesta koostui korruptiolle alttiiden alojen ja tilanteiden kartoituksesta sekä syventävästä, haastatteluihin perustuvasta, analyysistä havaittuihin riskikohteisiin. Vaasan yliopiston tutkimuskohteena olivat erityisesti rakenteellinen korruptio ja korruptoituneet verkostot (ks. Salminen 2015). Poliisiammattikorkeakoulun ja Vaasan yliopiston osuudet projektista raportoidaan erikseen. Tutkimusta rahoittivat Poliisihallitus ja oikeusministeriö.

Tutkimus vahvistaa tietopohjaa korruptionriskeistä Suomessa. Se toimii avuksena korruption osa-alueisiin, ilmenemismuotoihin ja syihin kohdistuvalle tutkimukselle. Tutkimus on jatkoa Poliisiammattikorkeakoulun aikaisemmille korruptiota käsitteleville tutkimuksille (ks. esim. Leppänen & Muttilainen 2012; Peurala 2011; Juslén & Muttilainen 2009).

Tutkimus palvelee korruption torjuntaa ja korruptiotilanteiden selvittelyä julkisella, yksityisellä ja kolmannella sektorilla. Tuloksia voidaan hyödyntää esimerkiksi ministeriöiden strategisessa suunnittelussa sekä poliisin ja muiden viranomaisten toiminnan ja koulutuksen kehittämisessä.

Raportti koostuu seitsemästä kokonaisuudesta. Tämän johdannon jälkeen esitellään hankkeen tutkimusasetelma ja suhde aikaisempaan tutkimukseen (luku 2). Sen jälkeen kuvataan korruption käsitettä ja aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä (luku 3). Sitten täsmennetään korruptioriskejä tilastojen, kyselytutkimusten ja eräiden muiden lähteiden avulla (luku 4). Tarkempaan analyysiin valikoituja korruption riskikohteita kuvataan asiantuntijahaastattelujen (luku 5) ja niissä esille tulleiden esimerkkitapausten avulla (luku 6). Loppuun on koottu yhteenveto tutkimustuloksista ja johtopäätökset (luku 7).

## 2 TUTKIMUSASETELMA JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

### 2.1 Tutkimustehtävä, aineistot ja metodi

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää korruptiolle alttiit alat ja tilanteet Suomessa. Nämä viittaavat sekä yhteiskunnan sektoreihin (hallinnonalat ja toimialat) että korruptiivisen toiminnan luonteeseen (esimerkiksi katukorruptio ja rakenteellinen korruptio). Lyhyemmin ilmaistuna niistä voidaan käyttää termiä korruption riskikohteet.

Tutkimuksen empiirisissä osissa kartoitettiin ensin korruption riskikohteita olemassa olevan tiedon perusteella. Tässä yhteydessä käytiin läpi poliisi- ja oikeustilastoja sekä kotimaisia ja kansainvälisiä kyselytutkimuksia. Lisäksi hyödynnettiin korruptiotutkimuksia ja sääntelymateriaalia. Tosin esimerkiksi kyselyjen tutkimusmenetelmät ja tilastointiperusteet vaihtelevat, minkä vuoksi niiden antama kuva keskeisimmistä korruptioriskeistä vaihtelee.

Edellä mainittujen tietojen perusteella tarkempaan analyysiin valikoituja kohteita olivat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu, poliittinen toimintaympäristö sekä eräät muut erityiskohteet. Riskikohteista hankittiin tietoja asiantuntijahaastattelujen avulla.

Haastateltavat valittiin lumipallo-otantamenetelmällä (Tuomi & Sarajärvi 2009).<sup>1</sup> Haastateltaviin otettiin yhteyttä puhelimitse ja kysyttiin heidän halukkuuttaan haastateltavaksi.

Haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita, joilla tiedettiin olevan erityistietämystä edellä mainituista kohdealoista tai yleisemmin korruption torjunnasta tai korruptioriskeistä. Haastateltavat ovat pääasiassa johtavassa asemassa olevia virkamiehiä, mutta myös koulutusalan ja elinkeinoelämän edustajia. Julkisten hankintojen ja kilpailuasioiden osalta haastateltiin kahta johtavaa virkamiestä. Rakennusalalta ja yhdyskuntasuunnittelusta haastateltiin kolmea pitkän uran tehnyttä henkilöä. Poliittiseen toimintaympäristöön liittyvästä korruptiosta kysyttiin neljältä aiheeseen perehtyneeltä haastateltavalta. Terveysalalta haastateltiin yhtä asiantuntijaa. Loput viisi haastateltavaa edustivat turvallisuus- ja lainvalvontaviranomaisia. Heistä osa oli sisäisen tarkastuksen edustajia. Kolmen henkilön kanssa alustavasti sovittu haastattelu ei toteutunut.

Haastattelumetodiksi valittiin puolistrukturoitu haastattelu eli teemahaastattelu (ks. Hirsjärvi & Hurme 2001). Kaikille haastateltaville esitettiin samat kysymykset kuitenkin tilanteen mukaan soveltaen. Haastatteluja tehtiin yhteensä 15, joista 12 toteutettiin puhelimitse ja kolme käyntihaastatteluna. Haastattelut suoritettiin loppuvuodesta 2014. Haastateltaville toimitettiin kirjallinen haastattelurunko etukäteen (Liite 1). Haastattelut nauhoitettiin ja nauhoitettu aineisto litteroitiin.

---

<sup>1</sup> Lumipallo-otannassa tutkijalla on aluksi tiedossaan tutkimukseen sopiva henkilö tai henkilöitä. Näiltä henkilöiltä kysytään, tietävätkö he, ketä muita voisi haastatella tutkimukseen. Haastateltavien joukko koostuu pääosin näistä ehdotetuista henkilöistä.

Haastattelut painottuivat kohteisiin, joista haastateltavilla on erityistietämystä. Tarkasteluun valituista kohteista saatiin tietoa kuitenkin useammalta haastateltavalta. Muun muassa turvallisuus- ja lainvalvontaviranomaiset viittasivat useisiin korruption riskikohteisiin. Rakenteellisesta korruptiosta kysyttiin kaikilta haastateltavilta.

Monet haastateltavat kertoivat esimerkkitapauksia korruptiosta. Nämä tapaukset eivät ole välttämättä alansa tyypillisimpiä tapauksia, vaan perustuvat vastaajien subjektiivisiin käsityksiin, havaintoihin ja kokemuksiin korruptiosta.

Haastatteluaineistojen voidaan arvioida kuvaavan hyvin keskeisimpiä korruptioriskejä valikoiduissa kohteissa. Kyse ei ole kuitenkaan näiden kohteiden kattavasta riskiarviosta, koska tiedot perustuvat muutamiin asiantuntija-arvioihin. Tutkimuksen tarkoituksena on pikemminkin nostaa esille keskeisimpiä riskejä, joiden tarkastelua on mahdollista jatkossa syventää. Yksityiskohtainen analyysi korruption riskikohteista edellyttäisi laajempaa haastatteluaineistoa. Näin ollen tätä tutkimusta voidaan pitää eräänlaisena esitutkimuksena korruption riskikohteiden tarkasteluun.

## 2.2 Aikaisempi tutkimus

Tämän kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on esitellä valikoidusti korruptiota ilmiä ja piilorikollisuutena kartoitettavia tutkimuksia. Pääpaino on suomalaisessa korruptiotutkimuksessa, mutta myös esimerkkejä aiheeseen liittyvästä kansainvälisestä tutkimuksesta esitellään.

Kansainvälisesti korruptiota on tutkittu eri tieteenaloilla, useista näkökulmista ja monilla metodeilla.<sup>2</sup> Kansainvälisissä korruptiotutkimuksissa on analysoitu muun muassa Euroopan unionin korruption vastaisia toimia, eri maiden lahjusrikoslainsäädäntöä ja lahjusrikoksia, korruptiota ilmiönä, sen syitä ja seurauksia sekä korruption ja muiden rikosilmiöiden suhdetta (ks. esim. Chaikin & Sharman 2009; Cars 2001; Kaiafa-Gbandi 2010; Johnston 2005).

Lähellä tämän tutkimuksen aihepiiriä ovat tutkimukset eri liiketoimintasektoreiden ja julkisen hallinnon toimintojen korruptionalttiudesta sekä korruptiolle alttiista aloista ja tilanteista (ks. esim. Eicher 2009; Campos & Pradhan 2007; Andersson 2008). Lisäksi kansainvälisesti on tarkasteltu kapeammin korruption riskikohteita, kuten rakennusala (The Chartered Institute of Building 2013; Ernst & Young 2012), julkisia hankintoja sekä urheiluedonlyöntiä (ks. esim. Smith 2012; Hill 2010). Euroopan laajuista korruptionriskien tutkimusta on tehty esimerkiksi terveydenhuollosta (Euroopan komissio 2013) ja julkisista hankinnoista (PWC 2013). Transparency Internationalin verkkosivuilta löytyy tietoa korruptiosta humanitaarisessa avussa ja koulutussektorilla (Transparency International 2015).

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella kattavasti kansainvälistä korruptiotutkimusta. Tuonnempana luvussa 4 otetaan kuitenkin esille kyselytutkimuksia, jotka auttavat hahmottamaan paremmin korruption riskikohteita.

---

2 Näitä tutkimuksia on koottu useampiin tietokantoihin, kuten esimerkiksi U4 Anti-Corruption Resource Centre (<http://www.u4.no/>), Anti-Corruption Research Network (<http://corruptionresearchnetwork.org/>), The Quality of Government Institute (<http://www.qog.pol.gu.se/>) ja Internet Center for Corruption Research (<http://www.icgg.org/>).

Suomessa 1900-luvun puolella varhaisimpien korruptiotutkimusten teemoja olivat virkamiesten lahjonta (Kekomäki 1950) sekä oikeustieteellinen tarkastelu korruptiosta Suomessa (Joutsen 1975). Sosiologinen tutkimus julkisen sektorin korruptiosta vilkastui 1980- ja 1990-luvuilla (Isaksson 1997; Laitinen 1989 ja 1986), joskin myös oikeustieteellisistä tutkimusta jatkettiin (ks. esim. Lahti 1984).

Suomalainen korruptiotutkimus on laajentunut ja monipuolistunut 2000-luvulla. Hallintotieteessä tutkimuskohteena ovat olleet esimerkiksi rakenteellinen korruptio ja hyvä veli -verkostot. Vaasan yliopiston tutkimukset ovat avanneet uusia näkökulmia suomalaiseen korruptiokeskusteluun, etiikkaan ja kansalliseen integriteettiin liittyvien pohdintojen kautta (ks. esim. Salminen 2015; Salminen & Mäntysalo 2013; Salminen & Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2012; Salminen & Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007).

Poliisin tietoon tullutta korruptio- ja lahjusrikollisuutta on tutkittu kahdessa Poliisiammattikorkeakoulun julkaisemassa raportissa (ks. esim. Leppänen & Muttilainen 2012; Juslén & Muttilainen 2009). Lisäksi oppilaitoksen kokoamissa Poliisin toimintaympäristö -katsauksissa on ilmestynyt korruptiota ja lahjontaa käsitteleviä artikkeleita (ks. esim. Leppänen & Peurala 2012).

Julkisen sektorin lahjonnasta on julkaistu useita lainopillisia artikkeleita 2000-luvulla (ks. esim. Viljanen 2008). Suomen lahjusrikostorjunnan tilasta ja haasteista on valmistunut myös kansainvälisiä artikkeleita (ks. esim. Peurala 2011). Muut korruptiotutkimukset ovat käsitelleet esimerkiksi yksityisen sektorin lahjontaa (ks. esim. Peurala 2013; Pihlajamäki 2008), poliittisen korruption muutosta (Katila 2013) sekä lahjan tai muun edun määrittelyä (Kankaanpää 2011). Korruptiota Suomen itärajalla on selvitetty erikseen (Viuhko & Lehti 2009).

Tämän lyhyen kirjallisuuskatsauksen perusteella käy ilmi, että korruptiota on tutkittu viime vuosikymmeninä Suomessa monesta näkökulmasta eri tieteenaloilla. Joukkoon mahtuu sekä yleisesityksiä että kohdennettuja tarkasteluja. Korruptiolle alttiita aloja ja tilanteita on analysoitu aikaisemmin sekä eräiden korruptiotutkimusten osana että erikseen. Tämän tutkimuksen kaltaista tarkastelua korruption riskikohteista ei kuitenkaan ole tehty.

## 3 KORRUPTION KÄSITTEELLISTÄ TARKASTELUA

### 3.1 Korruption käsite pääpiirteittäin

Korruptiolle ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Yhden laajasti käytetyn määritelmän mukaan se on valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Tämän määritelmän ovat omaksuneet muun muassa EU, OECD ja YK. Euroopan parlamentin (1995) päätöslauselmassa (A4-0314/95) korruptio nähdään toimintana

*...jolla julkisia tai yksityisiä tehtäviä hoitavat henkilöt laiminlyövät velvollisuutensa, kun heille suoraan tai epäsuorasti tarjotaan taloudellista tai muuta etua vastapalveluksena suoritetuista tai suorittamatta jätetyistä toimista velvollisuuksiensa hoidon yhteydessä.*

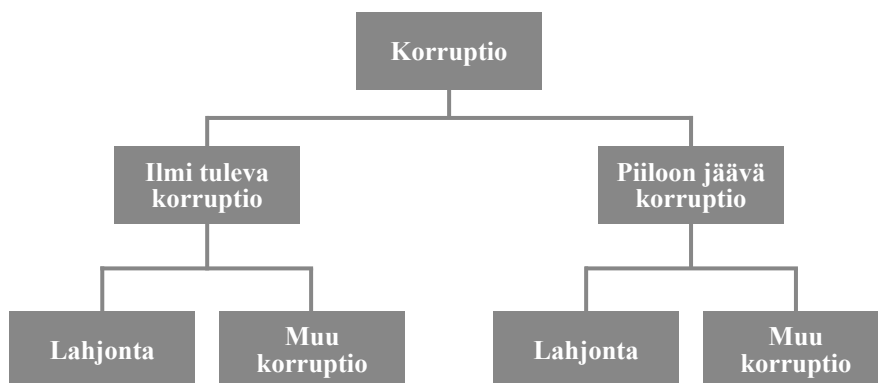
Käsityksemme korruptiosta perustuvatkin usein oletukseen siitä, miten esimerkiksi julkinen hallinto tai poliittinen päätöksenteko ideaalitulanteessa toimisivat. Tässä suhteessa korruptiota voidaan pitää vastakohtana moitteettomalle toiminnalle. (EU:n neuvosto 2010.)

Leppänen ja Muttilainen (2012) ovat hahmotelleet korruption kohdealaa poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta koskevassa tutkimuksessaan. Siinä korruptioksi katsotaan vastuullisen aseman väärinkäyttö yksityiseksi eduksi. Näin ollen korruptioon viittaavalla alueella kohtaavat vastuullinen asema, väärinkäytös ja yksityinen etu. Korruption toteutuminen edellyttää näiden kaikkien osatekijöiden esiintymistä samanaikaisesti.

Korruptio ei ole synonyymi lahjonnalle. Korruption kovan ytimen eli lahjonnan ja muiden kriminalisoitujen korruptiivisten tekojen ympärillä voidaan nähdä kehärakennelma. Ydintä ympäröivät teot, jotka ovat moitteenvaarisia, epäeettisiä tai moraalisesti vääriä. Korruptiivinen toiminta ei siis välttämättä aina ylitä rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajaa. Toiminta voi olla hallinnollisesti tai moraalisesti moitittavaa muttei silti rikollista.

Samankaltainen jaottelu näkyy Heidenheimerin (2002) kehittämässä kolmijajossa. Musta korruptio tarkoittaa kaikkien tuomitsemia korruptiivisia tekoja ja valkoinen taas yleisesti hyväksyttyä korruptiota. Näiden väliin jää harmaa alue, jolla tarkoitetaan eliitin hyväksymää mutta kansan tuomitsemaa korruptiota.

Korruptio voidaan jakaa viranomaisten tietoon tuleviin tapauksiin (ilmirikollisuus) ja viranomaisilta piiloon jääviin tapauksiin (piilorikollisuus) (ks. esim. Juslén & Muttilainen 2009). Sekä ilmi- että piilokorruptio voidaan jakaa edelleen lahjontaan ja muuhun korruptiiviseen toimintaan (kuvio 1).



*Kuvio1. Korruption käsitteen hahmottelua*

Korruptiotapauksissa edellä mainittu kahtiajako ilmi- ja piilorikollisuuteen voidaan avata edelleen. Ilmirikollisuus sisältää viranomaisten, kuten poliisin tietoon tulleita tapauksia. Siihen sisältyy myös hallinto-oikeuksien, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemiä tapauksia. Osa poliisin käsittelemistä lahjusrikosepäilyistä ja muista korruptioepäilyistä etenee syyttäjälle, tuomioistuimeen ja tuomioon saakka.

Korruptiolle tunnusomaisena piirteenä voidaan nähdä sen taipumus jäädä piilorikollisuudeksi. Korruptio hyödyttää yleensä molempia tekoon osallistuvia osapuolia, ja siksi heidän intressinään on pitää teko salassa (ks. esim. Groop 2013; Johnston 2007). Täten korruption todellista määrää on vaikeaa arvioida luotettavasti (Nuutila 2013). Lisäksi korruptioepäilyjen selvittelyä vaikeuttavat näyttöongelmat, minkä vuoksi syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyyn valikoituvat usein vain räikeimmät tapaukset.

Korruptiosta piilorikollisuutena tiedetään vähemmän kuin viranomaisten tietoon tulevasta korruptiosta. Tästä syystä kuvion 1 oikea laita on tämän tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostavaa aluetta. Piiloon jäävästä korruptiosta saadaan tietoa esimerkiksi arvo- ja uhrikyselyissä sekä haastattelujen avulla.

### 3.2 Korruptiolle alttiiden alojen ja tilanteiden määrittelyä

Edellä esitellyt korruption määritelmät kuvaavat yleisesti muun muassa korruption kohdealaan sekä tekojen rangaistavuuteen ja toimivaltuuksien merkitykseen liittyviä tekijöitä. Osa korruptiota koskevistä määrittelyistä viittaa tarkemmin tässä tutkimuksessa tarkasteltaviin riskialoihin ja -tilanteisiin.

Korruptioon liittyy kiinteästi kysymys siitä, millaisia tekoja ja etuja tulisi pitää kiellettyinä. Tähän kysymykseen ei ole tyhjentävää vastausta. Jokainen korruptiivinen tilanne on ainutkertainen, jolloin tekoon liittyvät olosuhteet, motiivit, edut, osapuolet ja yhteiskunnalle aiheutuvat haitat ovat erilaisia.

Korruptiona voidaan nähdä rahan tai muun lahjuksen antamisen ja ottamisen lisäksi lukuisia muitakin tekemuotoja ja tilanteita. Tällaisia ovat esimerkiksi sisäpiirikaupat, poliittinen korruptio, kiristys, sukulaisten tai muu suosinta, harvainvalta (kleptokratia), poliittiset virkanimitykset, voitelurahat, ottelumanipulaatiot, vaikutusvallan kauppa, vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, kavallus, laiton lobbaus ja laiton poliittinen rahoitus. Näistä teoista osa on kriminalisoituja ja osa ainoastaan moraalisesti arveluttavia.

Korruptiotutkimuksessa viitataan usein käsitteisiin grand corruption (suurkorruptio) ja petty corruption (pienkorruptio).<sup>3</sup> Suurkorruptio viittaa korkeassa asemassa olevien henkilöiden korruptioon, kuten virka-aseman väärinkäyttöön, julkisten varojen kavaltamiseen, laittomaan poliittiseen rahoitukseen ja isoihin lahjuksiin tarjouskilpailun voittamiseksi. State capture eli asiaton vaikuttaminen valtiovallan toimii on myös yksi suurkorruption laji. Pienkorruptio on pienimuotoista ja siihen voidaan viitata myös termillä hallinnollinen korruptio. Se kattaa esimerkiksi viranomaistoiminnassa vaaditut voitelurahat. Näiden kahden käsitteen rajapinta on kuitenkin häilyvä.

Hallinnollista korruptiota määrittelee tarkemmin Transparency Internationalin laatima jako toimivallan mukaiseen (according to rule) ja toimivallan vastaiseen (against the rule) korruptioon (ks. esim. De Valence 2011). Ensin mainitussa tilanteessa etu voidaan antaa esimerkiksi, jotta lahjottava suorittaa työntehtävänsä toimivaltansa piirissä lahjojan toiveiden mukaan. Toimivallan vastaisella korruptiolla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa henkilö tarjoaa lahjusta vastaan palvelua, joka ei kuulu hänen toimivaltaansa. Lisäksi toisinaan käytetyllä itsekorruption termillä tarkoitetaan viranomaisten oma-aloitteista toimintaa, jossa he käyttävät asemaansa omien yksityisten etujensa ajamiseen piittaamatta velvollisuuksistaan julkisyhteisöä kohtaan. (Isaksson 1997.)

Yhteiskunnan eri sektoreiden toiminnan erityispiirteet ovat lähtökohtana myös seuraavassa Heidenheimerin (1989, 8–11) kehittämässä korruption kolmijaossa:

- Julkiseen viranhoitoon liittyvä korruptio eli korruptio virka-aseman väärinkäyttönä: henkilö poikkeaa julkisen virkansa määräämistä tehtävistä oman etunsa tavoittelun nimissä.
- Markkinakeskeinen korruptio eli korruptio tulojen maksimointina: lahjotun henkilön pyrkimys maksimoida tulonsa.
- Julkisiin etuihin liittyvä korruptio eli korruptio yleistä etua vastaan toimimisena: henkilö tekee lainvastaisia tekoja lahjuksen antajan hyväksi, mikä aiheuttaa haittaa yleiselle edulle.

Korruptiota käsittelevässä kirjallisuudessa usein viitattu malli on Klitgaardin (1998, 4) formula, jonka mukaan:

**Korruptio = Monopoli + Harkinta - Vastuullisuus**

3 Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010, 198) ovat suomentaneet käsitteet laajaksi tai raskaaksi ja pienimuotoiseksi korruptioksi.



Malli ei pyri tunnistamaan korruptiota vaan tekijät, jotka altistavat korruptiolle. Ne voivat liittyä esimerkiksi organisaation tai henkilön ominaispiirteisiin.

### 3.3 Korruptio ja lainsäädäntö

Tässä luvussa tarkastellaan korruptiota Suomen lainsäädännön näkökulmasta. Päähuomio kohdistuu Suomen rikoslaissa kriminalisoituihin lahjusrikoksiin ja muihin kriminalisoituihin korruption tekemuotoihin. Rikoslain lisäksi kuvataan eräitä muita korruptiota koskevia lakeja.

Oikeuskirjallisuudessa lahjonta jaetaan usein aktiiviseen ja passiiviseen lahjontaan. Lainsäädännössä tämä asia on ilmaistu termeillä lahjuksen antaminen ja lahjuksen ottaminen. Lahjusrikoksen tunnusmerkistö täyttyy esimerkiksi, kun ostetaan palvelus joko rahalla tai muulla etuudella.

Lahjusrikoksessa on kaksi osapuolta: lahjoja ja lahjottava. Lahjonnasta hyötyy yleensä kumpikin toteutuneen lahjusrikoksen osapuoli (vrt. lahja, jossa vain toinen osapuoli hyötyy). Lahjuksen antamisen tunnusmerkistö täyttyy siinäkin tapauksessa, että X tarjoaa lahjusta, mutta Y ei hyväksy sitä. Passiivisen lahjomisen eli lahjuksen pyytämisen suhteen tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä lahjoman vastaanottoa, vaan sen pyytäminen riittää. Tästä syytä lahjonnan yritystä ei ole erikseen kriminalisoitu lahjusrikoksen tekemuotona. (Viljanen 1990.)

Suomi on sitoutunut useaan korruptionvastaiseen kansainväliseen ja alueelliseen sopimukseen (ks. Liite 2), joista keskeisimpiä ovat

- Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus (2004),
- OECD:n lahjonnan vastainen yleissopimus (1999), ja
- Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellinen lahjonnan vastainen yleissopimus (1999).

Lahjusrikosten tunnusmerkistöt ovat maassamme laajentuneet ja täsmentyneet viimeisten parinkymmenen vuoden aikana osin edellä mainittujen sopimusten seurauksena. Muun muassa OECD:n sopimuksen myötä ulkomaisten virkamiesten lahjonta tehtiin Suomessa rangaistavaksi ja EN:n rikosoikeudellisen yleissopimuksen myötä kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen säädettiin rangaistavaksi. (Liite 2.) Myös virkamiehen määritelmää on laajennettu niin, että säännökset koskevat nyt myös julkisia luottamustehtäviä. Lahjusrikosten uskriminalisointien painopiste on ollut erityisesti elinkeinotoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa. Rikoslaissa on nykyisin 14 lahjusrikospykälää, jotka koskevat lahjuksen antamisen ja ottamisen erilaisia tekemuotoja sekä erikseen elinkeinotoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyviä tekoja. (Liite 3.)

Lahjusrikokset erotetaan korruptiosta suppeassa rikosoikeudellisessa merkityksessä, koska rikosoikeuden täsmällisyysvaatimuksen mukaan kriminalisoinnin tulee olla yksiselitteinen ja täsmällinen. Rikoslaissa lahjusta kuvataan termeillä lahjus tai muu etu sekä oikeudeton etu. Edun oikeudettomuutta ei kuitenkaan ole määritelty laissa vaan epämääräisenä mittapuuna käytetään sitä, minkälaisen etujen vastaan-

ottaminen vaarantaa lahjusrikoksilla suojeltavia oikeushyviä. Nämä oikeushyvät liittyvät esimerkiksi virkamiesten toiminnan asianmukaisuuteen, kansanedustajien päätöksenteon turvaamiseen sopimattomalta vaikuttamiselta sekä yritystoiminnan vapauteen. Lisäksi lahjusrikospykälien tulkinnassa otetaan aina huomioon olosuhteet ja etuuden arvo. (Viljanen 1990.)

Lahjus ei ole välttämättä rahaa, vaan se voi olla esimerkiksi lomamatka, talo, alennus tuotteista tai kestitseminen. Lahjus voi olla myös sellainen, jolla ei ole varallisuusarvoa, kuten esimerkiksi seksuaalinen palvelus, ystävänpalvelus, suosinta (tuttavan, sukulaisen tai puoluetoverin), virkanimitys tai oppiarvo. Lahjuksen ei tarvitse olla peräisin antajan omasta varallisuudesta vaan riittää, että antaja voi jollakin tavalla määrätä siitä. (Viljanen 1990.) Rikoslaisissa ei ole olemassa rahamääräistä kynnysarvoa lahjukselle, koska kynnysarvo ehkä laillistaisi sen alapuolelle jäävät edut ja tekisi niistä niin sanotun maan tavan. Lisäksi on huomionarvoista, että lahjuksen arvoa tulee aina tarkastella objektiivisesti eli edun saajan näkökulmasta (Viljanen 1990).

Lahjusrikosten lisäksi myös monet muut rikoslakirikokset voivat sisältää korruptiivisia piirteitä. Niihin kuuluvat esimerkiksi virkarikos, petos, kavallus, yrityssalaisuusrikos, sisäpiiririkos, syrjintä ja luottamusaseman väärinkäyttö (Liite 3). Nämä rikokset poikkeavat lahjusrikoksista siten, että toisinaan niihin liittyy korruptiota ja toisinaan ei.

Myös muut kuin rikosoikeuden säännökset pyrkivät estämään korruptiivisia tekoja. Esimerkiksi virkamiehiä koskemaan on laadittu tarkempi säännöstö valtion virkamieslaissa (750/1994), eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003) ja kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa (304/2003). Yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa lahjan antamista pidetään julkisen luotettavuuden vaarallisuuden vuoksi helpommin moitittavana menettelynä kuin yksityisellä sektorilla. Myös laki julkisista hankinnoista (348/2007), kilpailulaki (948/2011), laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009), puoluelaki (10/1969), elinkeinotulon verottamisesta annettu laki (360/1968), hallintolaki (434/2003), tasa-arvolaki (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaki (21/2004) sekä perustuslain (731/1999) 125§ pätevyysperusteet ja 6§ syrjintäkielto voidaan nähdä kuuluvan korruption torjunnan kenttään. Lisäksi erityisaloilla tehtäviin hankintoihin sovelletaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007). Hankintoihin sovelletaan lisäksi hankinta-asetusta (614/2007).

Lainsäädännön lisäksi on olemassa niin sanottua pehmeää sääntelyä, kuten erilaisia eettisiä koodistoja muun muassa valtionhallinnon henkilöstöä varten. Esimerkiksi valtiovarainministeriö on antanut vuonna 2010 koko valtionhallinnolle ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VM 2010). Tämän ohjeistuksen pohjana olivat keskusrikospoliisissa aiemmin laaditut vastaavat ohjeet. Korruption torjunnassa tärkeä rooli on myös organisaatioiden itsesääntelyllä.

## 4 KORRUPTIORISKIEN KOHDENTUMISEN ARVIOINTIA

Tässä luvussa tarkastellaan korruption kohdentumista tilastojen, rekisteritietojen, kyselytutkimusten ja eräiden muiden tietolähteiden avulla. Ensin esitellään kotimaisiin tietoihin perustuvia havaintoja lahjonnasta ja muusta korruptiosta. Sitten tarkastellaan korruptioriskiä kohdentumista kansainvälisissä tutkimuksissa, jotka sisältävät myös Suomea koskevia tietoja. Yksittäisiä tietolähteitä esitellään varsin suppeasti ja ilman niiden tulosten tulkintaa. Tarkastelun lopuksi arvioidaan kootusti keskeisimpiä riskikohteita.

### 4.1 Kotimaisia havaintoja korruption kohdentumisesta

#### *Lahjusrikollisuuden profiili*

Suomessa poliisin tietoon tulleen lahjusrikollisuuden kehitystä 2000-luvulla voidaan kuvata poliisin tulostietojärjestelmästä saatujen tietojen avulla (Polstat 2015; Liite 4). Poliisin tietoon tuli vuosina 2005–2014 yhteensä 307 lahjusrikosta eli keskimäärin noin 30 lahjusrikosta vuodessa. Lahjusrikosten määrä on vaihdellut eri vuosina 20:sta 43:een. Se oli korkeimmillaan vuosina 2010–2012, mutta on vähentynyt sen jälkeen.

Lahjuksen antaminen on yleisin ja lahjuksen ottaminen toiseksi yleisin poliisin tietoon tullut lahjusrikos. Poliisin tietoon tulleet rikokset lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa alkoivat lisääntyä vuodesta 2006 lähtien, jolloin ne tulivat virallisen syytteen alaisiksi teoiksi (L 467/2006). Vuosien 2005–2014 lahjusrikosepäilyistä lähes kaksi kolmasosa liittyi virkamiesten toimintaan, kolmannes elinkeinotoimintaan ja vain muutama prosentti vaalilahjontaan ja kansanedustajien lahjomiseen.

Lahjusrikostuomioita annetaan tuomioistuineläytöksessämme erittäin vähän. Tarkasteluajanjaksolla 2005–2012 alioikeudessa syyksi luettujen rikosten määrä oli yhteensä 69 kappaletta eli keskimäärin alle kymmenen vuodessa (Tilastokeskus 2014; Liite 5).

Tuomiot elinkeinoelämän lahjusrikoksista korostuivat 2010-luvun alussa, mikä voi johtua vaalirahoitukseen kytkeytyvistä korruptiotapauksista. Lahjusrikostuomiot liittyvät useimmiten perusmuotoiseen lahjuksen antamiseen, mutta myös lahjuksen ottamiseen. Tuomiot törkeistä teoista ja vaalilahjonnasta ovat harvinaisia. Kansanedustajia koskevia lahjusrikostuomioita ei tarkastelujaksolla ollut.

KRP:n korruptioselvityksessä vuodelta 2011 analysoitiin lahjusrikosepäilyjen profiilia (Oilinki 2011). Edeltävän 10 vuoden aikana esiin tulleet lahjusrikokset olivat selvityksen mukaan pääasiassa virkamiehiin kohdistuneita katukorruption tyyppisiä rikoksia, joissa oli tarjottu toimenpiteestä luopumiseksi oikeudetonta etuutta, useimmiten rahaa. Tyypillisesti virkamies ei vastaanottanut lahjusta. Selvityksessä

kuitenkin havaittiin lahjusrikollisuuden rakenteen muuttuneen siten, että epäilyt kohdistuivat yhä enemmän poliittisiin päätöksentekijöihin ja korkeamman tason virkamiehiin.

### *Muu poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus*

Lahjusrikollisuuden ulkopuolelle jää rikosnimikkeitä, jotka voivat toteutuessaan sisältää korruptiivisia piirteitä. Niitä ovat esimerkiksi virkarikokset, luottamusaseman väärinkäyttö, yrityssalaisuusrikokset sekä kavallus ja petos (ks. tarkemmin Liite 3). Korruption liittyvien tapausten määrää näissä rikoksissa ei kuitenkaan voida arvioida suoraan rikostilastojen aikasarjojen perusteella.

Poliisiammattikorkeakoulun kahdessa erillistutkimuksessa on arvioitu poliisin tietoon tullutta korruptiota laajemmin kuin pelkästään lahjusrikollisuutena. Vuonna 2009 julkaistussa esitutkimuksessa (Juslén & Mutttilainen 2009) havaittiin vuosien 2000–2006 tietojen perusteella keskeisimmiksi korruption muodoiksi poliisi-, tullija rajaviranomaisiin kohdistuva katukorruptio sekä isoihin talousrikoskokonaisuuksiin tai työnantajan varoihin kohdistuvat monimutkaiset väärinkäytökset.

Raportti sisälsi myös tarkempaa tietoa korruptioriskien kohdentumisesta. Eri-tyishuomion saivat elinkeinotoiminnan lahjusrikokset, joissa yritysten toimialoina olivat tyypillisesti teollisuus, rakennustoiminta ja urakointi. Kaikki ulkomailla sattuneiksi kirjatut epäilyt koskivat teollisuutta. Kotimaisissa tapauksissa oli kysymys edellisten lisäksi myös urheilutoiminnasta tai tietoliikennepalveluista. Tarkasteluajankohtana poliisiasian tietojärjestelmästä ei löytynyt tietoa hyvä veli -verkostojen toiminnasta.

Poliisin tietoon tulleen korruptiorikollisuuden tarkemmassa erittelyssä (Leppänen & Mutttilainen 2012) tutkittiin lahjusrikollisuutta ja muuta korruptiorikollisuutta poliisin rekisteritietojen avulla. Hankkeessa kehitetyn seurantamenetelmän avulla haettiin korruption viittaavia rikostapauksia poliisiasian tietojärjestelmästä rikosnimikkeiden ja sanahakujen avulla. Tutkimuksessa käytiin läpi vuosien 2007–2010 rikosepäilyt, joiden tutkinta oli päättynyt vuoden 2011 kevääseen mennessä.

Tutkimuksen tuloksena saatiin 469 tapausta, joista vain kuusi prosenttia oli tutkittu lahjusrikoksena ja toiset kuusi prosenttia sisälsi muun epäilyn lahjusrikoksesta. Näin ollen valtaosa tapauksista oli muuta korruption viittaavaa rikollisuutta kuin lahjusrikollisuutta. Aineistosta muodostettiin 11 kategoriaa, joissa nähtiin korruption viittaavaa vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Lahjonnan ulkopuolinen korruptio liittyi yli kolmanneksessa tapauksista varojen väärinkäyttöön sekä yhtä usein tiedon väärinkäyttöön eri tavoin. (Ks. Liite 6.)

Tutkimuksesta kävi ilmi, että lahjusrikostapausten osapuolina olivat yleensä valtio ja yksityinen, ja yleisin esillä ollut etu oli raha. Raportti sisältää kaikkien tutkimusaineiston lahjusrikostapausten kuvaukset vuosilta 2007–2010, mikä edesauttaa näiden rikosten profiilin hahmottamista.

### *Laajempia näkökulmia korruptiiviseen toimintaan*

Suomessa Transparency International julkaisi vuonna 2012 Vaasan yliopiston laatiman Kansallinen integriteettijärjestelmä – Suomi -raportin (Salminen ym. 2012). Siinä selvitettiin suomalaisen yhteiskunnan eri instituutioiden integriteettiä eli loukkaamattomuutta tai koskemattomuutta muun muassa asiantuntijahaastatteluilla. Raportissa tuotiin esille seuraavia suomalaisen elinkeinoelämän korruptioalttiita alueita käytännön tapausten perusteella:

- yritysten viranomaisiin kohdistama epäasiallinen vaikuttaminen erityisesti kaavoitus- ja lupa-asioissa,
- elinkeinoelämän sisäinen korruptio,
- julkisyhteisöjen korruptio,
- rakennusalan harmaa talous,
- lääketeollisuuden harjoittama ”voitelu”,
- kansainväliseen kauppaan liittyvät lahjukset ja epäasiallinen vaikuttaminen,
- idänkaupan eettiset ongelmat korruptioalttiissa ympäristössä, ja
- luottamusaseman väärinkäyttö erityisesti julkisissa yhtiöissä; yksityisellä sektorilla näitä vastaavat kavallukset ja petokset.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan kansallinen asennetutkimus (Haavisto & Kiljunen 2011) kuvaa korruptiivista toimintaa laaja-alaisesti. Kyselyssä nousi esille useita rakenteelliseen korruptioon viittaavia asioita. Vastaajat olivat huolestuneita poliitikkojen lahjonnan vaikutuksista maassamme tehtäviin poliittisiin päätöksiin. Myös epäviralliset hyvä veli -verkostot eri muodoissaan vaikuttavat vastaajien mielestä laajasti poliittiseen päätöksentekoon. Kyselyn tulosten perusteella kiinnittyy huomio myös lobbareiden toimintaan, jonka koetaan vaikuttavan olennaisesti poliitikkojen käyttäytymiseen päätöksenteossa.

Arvot virkamiehen arjessa -kyselyyn vastanneista virkamiehistä runsas kolmannes koki, että ulkopuolisten virkamiehille tarjoamat matkat, lahjat sekä lounaat olivat vähentyneet viimeisen viiden vuoden aikana (Peiponen 2007). Ylin johto koki keskijohtoa ja henkilöstöä vahvemmin matkojen, lahjojen ja lounaiden vähentyneen. Useat vastaajat korostivat taloudellisten etujen olevan eriluonteisia kuin ennen. Heille oli tarjottu lippuja urheilukilpailuihin ja konsertteihin sekä arvokkaampia joululahjoja kuin aikaisemmin.

## 4.2 Kansainvälisten kyselyjen havaintoja korruption kohdentumisesta

Korruptiota koskevia kansainvälisiä kyselytutkimuksia on runsaasti ja osa niistä sisältää Suomea koskevia tietoja. Seuraavaksi esitellään eri toimijoiden tekemiä tuoreita, kansainvälisiä ja alueellisia kyselyjä, jotka sisältävät tietoja korruption riskien kohdentumisesta. Tutkimusten menetelmät vaihtelevat ja ne perustuvat esimerkiksi havaintoihin, asenteisiin tai kokemuksiin. Myös korruption käsite vaihtelee sen mukaan, onko kohteena ainoastaan lahjonta vai myös muu korruptio. Lisäksi osa tutkimuksista mittaa pelkästään julkisen sektorin korruptiota.

Transparency Internationalin korruptiovertailut, joissa maat laitetaan järjestykseen korruption riskien perusteella, ovat ehkä tunnetuimpia aihepiirin julkaisuja. Corruption Perception Index -tutkimus (TI CPI 2014) sisältää tietoa julkisen sektorin korruption laajuudesta eri maissa, mutta ei korruption kohdentumisesta. Sitä vastoin Bribe Payer's Index -tutkimuksissa (TI BPI 2011) on tietoa korruption riskeistä eri toimialoilla. Vuoden 2011 BPI -kyselyssä arvioitiin eri sektoreilla toimivien yritysten todennäköisyyttä syyllistyä ulkomaalaisten virkamiesten lahjontaan. Riskikohteina nousivat esille seuraavat alat:

- julkiset hankintasopimukset ja julkinen rakentaminen,
- infrastruktuuri,
- kiinteistöala, lakiasiain- ja liiketoimintapalvelut,
- öljy- ja kaasuala,
- kaivosteollisuus, ja
- apteekki- ja lääketeollisuus.

Niin ikään Transparency Internationalin kokoamassa Global Corruption Barometer 2013 -kyselyssä (TI GCB 2013) on tietoja korruption riskeistä maailmanlaajuisesti. Suomi kuului kyselyssä vähäisen korruption maiden joukkoon. Korruption yleisyyden suhteen kärkipäähän sijoittuivat kysytyistä 12 alasta seuraavassa luettelossa mainitut alat. Suomessa korruptio oli yleisintä kyselyn mukaan politiikassa. Vähäisintä se oli poliisissa ja tuomioistuimissa, jotka molemmat ovat kaikkia maita koskevalla listalla kärkipäässä.

### **Kaikki maat**

- poliittiset puolueet,
- poliisi,
- virkamiehet,
- parlamentti/lainsäätävä,
- tuomioistuin,
- liike-elämä.

### **Suomi**

- poliittiset puolueet,
- liike-elämä,
- media,
- parlamentti/lainsäätävä,
- virkamiehet,
- terveystieteet.

EU:n komission toteuttamissa Eurobarometri-kyselyissä on raportoitu eurooppalaisesta korruptiotilanteesta useita kertoja. Tuoreimmat tiedot sisältyvät Flash Eurobarometer 374 -tutkimukseen (2014), jossa selvitettiin liike-elämän näkemyksiä korruptiosta. Sen perusteella korruptio ei ole liike-elämän keskeisin haaste, vaan haasteena nähdään esimerkiksi verotus, nopeasti muuttuva lainsäädäntö ja monimutkainen hallinto. Eri toimialoista rakennusosalalla korruptio nähtiin suurimmaksi ongelmaksi. Muut kyselyn toimialat olivat tässä suhteessa jokseenkin tasavahvoja. Korruptiota havaittiin erityisesti pienissä yrityksissä ja niissä, joiden liikevaihto supistuu. Vastaajien arvioiman korruption laajuuden perusteella eri toimialat sijoittuivat seuraavasti:

- rakennustoiminta,
- terveyspalvelut ja apteekit,
- tekniikka ja sähköala,
- rahoitus- ja pankkitoiminta, ja
- energia-, kaivos- ja kaasuala.

Flash Eurobarometer -tutkimuksen mukaan liike-elämän edustajat näkivät lahjonnan laajalle levinneeksi poliitikkojen, puolue-edustajien ja korkea-arvoisten virkamiesten keskuudessa. Tutkimuksen perusteella liike-elämän ja poliitikkojen yhteyksiä pidettiin yleisesti liian läheisinä ja suosinnan nähtiin haittaavan kilpailua. Monet liike-elämän edustajat arvioivat hävinneensä julkisia hankintakilpailuja korruption takia. Nämä tutkimuksessa esiin nousseet kohteet viittaavat enimmäkseen rakenteelliseen korruptioon. Vähemmän huolta aiheuttavat perinteiseen katukorruptioon viittaavat tekijät, kuten rahalahja, matka tai muu vastaava etu.

Kun samassa tutkimuksessa suomalaisilta vastaajilta kysyttiin erilaisia korruption muotoja, kärkeen nousivat seuraavat kohteet:

- verovilppi ja arvonlisäveron maksamatta jättäminen,
- ystävien ja perheenjäsenten suosiminen liike-elämässä, ja
- poliittisten puolueiden rahoittaminen vastineeksi julkisen sektorin sopimuksista tai poliittisista vaikutusmahdollisuuksista.

Flash Eurobarometer -tutkimuksen mukaan liike-elämän ja poliitikkojen välisissä suhteissa korruptiota esiintyy paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Se liittyy esimerkiksi julkisiin hankintoihin, jotka olivat tutkimuksen erillistarkastelussa. Tämä alue on selvästikin yksi suomalaisen korruption kipupisteitä, ja se ulottuu hallinnon kaikille tasoille. Suomalaisten vastaajien mielestä laittomat käytännöt julkisissa hankintaprosesseissa painottuvat seuraaviin asioihin:

- tiettyjen yritysten mukaan räätälöidyt vaatimukset,
- epäselvät valinta- ja arviointikriteerit,
- eturistiriidat tarjousten arvioinnissa,
- tarjoajien osallistuminen työn vaatimusten suunnitteluun, ja
- sopimusehtojen muuttaminen sopimuksen tekemisen jälkeen.

Special Eurobarometer 374 -kyselyssä (2012) on koottu Suomesta tietoja lahjusten antamisesta ja ottamisesta sekä vallan väärinkäytöstä yksityiseksi eduksi. Kyselyn perusteella korruptio on yleistä erityisesti seuraavissa kohteissa:

- poliitikot (kansallinen, alueellinen ja paikallinen taso),
- virkamiehet, jotka myöntävät julkisia hankintoja, ja
- rakennuslupia myöntävät virkamiehet.

Global Economic Crime Survey 2014 -kyselyssä (PWC 2014) kysyttiin johtajien kokemuksia muun muassa erityyppisistä talousrikoksista heidän organisaatiossaan. Korruptio määriteltiin kyselyssä yhdeksi talousrikollisuuden alueeksi. Kyselyn vastaajien arvioiden mukaan liike-elämän korruptio ja lahjonta ovat yleisimpiä seuraavilla toimialoilla:

- rakentaminen ja suunnittelu,
- energia, infrastruktuuri ja kaivosteollisuus,
- valtionyhtiöt,
- teknologia,
- apteekkiteollisuus ja bioteknologia, ja
- kommunikaatioteknologia.

Ernst and Young -yhtiön (2014) tuore selvitys korruptiosta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa raportoi, että lähes kaikki suomalaiset vastaajat mainitsivat rakentamisen ja kiinteistöalan tavallisimpina aloina, joissa esiintyy korruptiota. Noin kolme neljästä vastaajasta uskoo, että suomalaiset poliitikot vastaanottavat lahjuksia, etuuksia tai lahjoja.

Sisäministeriön julkaisema poliisibarometri kerää yhteen muun muassa kansalaisten arvioita poliisin toiminnan korruptoituneisuudesta. Vuoden 2014 barometrin mukaan lähes puolet suomalaisista pitää erittäin tai melko todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota. Näin arvioivien vastaajien määrä on lisääntynyt 15 prosenttiyksikköä vuodesta 2012. (SM 2014.)



## 4.3 Eräitä muita tietoja korruption kohdentumisesta

### *Havaintoja EU:n alueelta*

EU:n laajuisesti on tehty erilaisia selvityksiä, joihin sisältyy tietoa korruptioilmiöstä ja korruption riskien kohdentumisesta. EU:n korruption torjuntakertomus (Euroopan komissio 2014) nostaa esille seuraavia haasteita:

- pienkorruption riskit alue- ja paikallistasolla,
- riskialttiit sektorit,
- lahjomattomuus ja läpinäkyvyys rahoitussektorilla,
- ulkomainen lahjonta,
- valtionyhtiöt, ja
- korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden väliset yhteydet.

Korruption riskit nähdään suurimpina alue- ja paikallistasolla, koska näillä tasoilla läpinäkyvyys sekä ulkoinen ja sisäinen valvonta ovat yleensä heikompia kuin valtion tasolla. Tiedetyt sektorit ovat erityisen alttiita korruptiolle, joskin tilanne vaihtelee eri maissa. Näitä riskikohteita ovat kaupunkien kaavoitus ja rakentaminen, terveydenhuolto, verohallinto ja jätehuolto.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota myös jäsenvaltioiden omien rajojen ulkopuolella toimivien yritysten lahjontaan, valtionyhtiöiden epäselvään valvontaan eräissä jäsenmaissa sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden välisiin yhteyksiin. Lisäksi julkiset hankinnat nähdään erittäin korruptioalttiina alana jäsenvaltioissa. Erilliset maa-arviot osoittavat tämän johtuvan heikosta riskienhallinnasta ja puutteellisista valvontamekanismeista. Sektorikohtaisesti korruptiota pidetään laajalajaisena ongelmana liiketoiminnalle erityisesti rakennusalaalla sekä telekommunikaatio- ja it-sektoreilla.

Eurooppalaisia korruption riskejä on arvioitu myös Transparency Internationalin (2012) selvityksessä rahan, politiikan ja vallan suhteista 25 maassa. Raportti perustuu kansallisten integriteetti-arvioiden tuloksiin, ja siinä paikannettiin kuusi korruption riskialuetta:

- Puoluerahoituksen sääntely on riittämätöntä EU:n alueella. Tämä edustaa korkeaa korruption riskiä myös monissa sellaisissa maissa, joissa korruption taso on yleisesti matala.
- Lobbaamista ympäröi salaisuuksien verho. Monissa Euroopan maissa lobbaaminen on suuri huolenaihe. Tämä alue on myös laajasti sääntelemätöntä.
- Kansanedustuslaitoksilla ei ole eettisiä standardeja. Puutteita on esimerkiksi intressikonfliktien sääntelyssä sekä varallisuuden paljastamisessa.

- Tietojen avoimuudessa on kehittämistä. Vaikka julkisuuslainsäädännön tila on hyvä, sen implementoinnissa on puutteita. Lisäksi tietojen saannissa on monia käytännön rajoitteita, kuten korkeat maksut, pitkät viiveet sekä riittämättömät tiedot avoimuuden periaatteista.
- Julkisissa hankinnoissa piilee suuri korruption riski. Lainsäädäntöä on kehitetty EU:n hankintadirektiivin linjausten mukaisesti, mutta käytännössä lakia kierretään usein systemaattisesti.
- Ilmiantajien suojelu on puutteellista. Enemmistöllä EU:n jäsenmaista ei ole asiaa koskevaa lainsäädäntöä.

### *Havaintoja yksittäisistä maista*

Yksittäisissä maissa tehdyt korruption riskien tarkastelut kertovat erilaisista korruption riskisektoreista eri maissa. Tässä yhteydessä otetaan esille muutama esimerkki, jotka kuvaavat Iso-Britanniassa, Ruotsissa ja Puolassa tehtyjä havaintoja.

Iso-Britanniassa Transparency Internationalin (2011a ja 2011b) kaksiosainen raportti esittelee korruption riskikohteita. Raportin ensimmäisessä osassa pääpaino on neljällä huolta herättävällä avainalueella: parlamentti, poliittiset puolueet, urheilu ja vankilat. Raportti perustuu olemassa oleviin tietolähteisiin sekä haastatteluihin. Toisessa osassa esitellään korruption tyypillisiä ilmenemismuotoja ja laajuutta tarkemmin seuraavilla sektoreilla:

- poliisi,
- terveydenhuolto,
- vankilat,
- urheilu,
- oikeusalan ammattilaiset,
- sosiaalisesti tuettu asuminen,
- julkiset hankinnat,
- rakentaminen,
- paikallishallinto,
- tulli, ja
- Lontoon kaupunki.

Ruotsin rikoksantorjuntaneuvosto Brå (2007 ja 2013) on selvittänyt korruptiotilannetta korruptionvastaisen syyttäjäyksikön tapausten perusteella vuosina 2007 ja 2013. Tuoreemman raportin mukaan suurin korruption riski koskee henkilöitä, jotka työskentelevät keskus- ja paikallishallinnossa. Analysoiduissa tapauksissa korruptio näyttyy tilanteina, joissa lahjuksia tarjotaan palveluksia vastaan yleensä paikallisella tasolla. Raportin mukaan monimutkainen korruptio jää luultavasti piiloon tai

ilmitulleet lahjukset voivat olla osa isompaa rikoskokonaisuutta toimien voitelurahoina. Raportissa eritellään kohtalaisen tarkasti korruption riskikohteita, joita ovat:

- julkiset hankinnat,
- valtion virastot ja paikallishallinnon työntekijät,
- pitkäaikaiset ystävyysuhteet lahjonnan osapuolten välillä,
- läheiset suhteet yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöiden välillä,
- valvonta- ja tarkastustehtävissä työskentelevät henkilöt,
- terveydenhuollon ja kotihoidon henkilöstö,
- rakennusteollisuus ja rakennustekniikka,
- tukku- ja vähittäiskaupan myyjät,
- tuotantoteollisuus: lääketeollisuus ja alkoholijuomien valmistus ja jakelu, ja
- rajat ylittävät lahjustapaukset.

Lisäksi Ruotsin kilpailuviranomainen on laatinut erillisen selvityksen kartellien ja korruption yhteyksistä sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta julkisissa hankinnoissa (Konkurrensverket 2010). Raportin mukaan julkisilla hankinnoilla on huomattava kansantaloudellinen merkitys, mutta aiheeseen liittyvistä korruptiivisista käytännöistä tiedetään kohtalaisen vähän. Kaiken kaikkiaan raportissa kiinnitetään huomiota muun muassa seuraaviin riskialoihin:

- rakennustoiminta,
- informaatioteknologia,
- lääketeollisuus ja sairaalatarvikkeet,
- liikenne ja matkustaminen,
- puhtaanapito ja pesulat.

Puolan korruptionvastainen virasto on selvittänyt korruptiourhia vuonna 2013 (Central anti-corruption bureau 2013). Tutkimus perustuu viraston saamiin tietoihin, analyysiin sekä kokemuksiin. Raportissa katsotaan lähitulevaisuudessa erityisen riskialttiiksi seuraavat alat:

- infrastruktuuri,
- julkisen hallinnon tietovarannot,
- EU-rahoituksen käyttö,
- puolustussektori,
- terveydenhuolto,
- teollisuus,
- ympäristönsuojelu, ja
- julkishallinto.

#### 4.4 Keskeisimpiä riskikohteita Suomessa

Edellä esitetty katsaus korruptiolle alttiisiin aloihin ja tilanteisiin kuvaa melko yleisesti korruptioriskien kohdentumista. Riskikohteista ja niiden sisällöstä eri tietolähteiden perusteella voidaan kuitenkin tehdä joitakin tärkeitä havaintoja.

Lahjusrikoksissa huomio on siirtynyt viime aikoina katukorruptiosta yhä enemmän laajoihin, monimutkaisiin ja jopa yhteiskunnan huipulle ulottuviin tapauksiin. Lahjusrikollisuuden ulkopuolelle jäävästä poliisin tietoon tulleesta korruptiorikollisuudesta on hatarampi kuva, vaikka sitäkin on selvitetty.

Oma lukunsa on hankalasti havaittava ja viranomaisilta piiloon jäävä korruptio, josta on kertynyt monipuolista tietoa. Eri tutkimusten perusteella syntyy jossain määrin hajanainen kuva korruption riskikohteista, koska korkeimman riskin kohteet vaihtelevat tutkimuksesta toiseen.

Käsittelyn tietoaineiston perusteella suomalaisen korruption keskeisimpiä riskikohteita ovat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toimintaympäristö. Niitä analysoidaan tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

## 5 KORRUPTION RISKIKOhteET HAASTATTELUAINeISTOSSA: YLEISKATSAUS

Tässä luvussa analysoidaan asiantuntijahaastatteluiden avulla korruption riskikohteita. Nämä kohteet nousivat vahvasti esille luvussa 4 tarkastelluissa kotimaisissa ja kansainvälisissä lähteissä. Keskeisimpien riskikohteiden tarkastelun lisäksi ensiksi kuvataan lyhyesti haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, miten korruption riskit kohdentuvat Suomessa. Haastatteluissa esille tulleita tapausesimerkkejä kuvataan erikseen luvussa 6.<sup>4</sup>

### 5.1 Keskeisimpien riskikohteiden tarkastelun taustaa

Haastatellut asiantuntijat kommentoivat korruption alttiita kohteita yleensä laveasti. Yksi haastateltavista toteaa pitkän virkamiesuransa perusteella, että suomalaiset korruption rikokset voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin seuraavasti:

*On tämmöinen matalan tason katukorruptio, maksa poliisille tai saat sakot -tyyppistä. Sitähän ei Suomessa ole käytännössä ollenkaan. Sitten meillä on tämmöisiä keskiluokan juttuja, mitä voisi nimittää vaikka tyhmien virkamiesten toilauksiksi, mitä tulee esimerkiksi kunnallishallinnossa tavan takaa esille. Että joku teknisen toimen pikkupäällikkö ajattaa omalle työmaalleen tavaraa. Tämmöistä katukorruptiota pahempaa mutta kuitenkin tietynlaista rähmäsarjan touhua. Ja sitten kolmanteen luokkaan menee tämmöiset todella huolestuttavat, missä puhutaan rakenteellisesta korruptiosta, hyvä veli -järjestelyistä, kansainvälisen kaupan yhteydessä tapahtuvista ilmiöistä.*

Useat haastateltavista näkivät korruption riskejä kaavoituksessa ja julkisissa hankinnoissa sekä kansainvälisesti erityisesti terveydenhuoltosektorilla. Muita mainintoja korruption alttiina aloina ja tilanteina saivat muun muassa virkanimitykset, lobbaiminen verkostoissa, kuntasektori, tietotekniikka- ja järjestelmähankinnat, kansainvälinen kauppa sekä järjestäytynyt rikollisuus. Havainnot korruption riskien kohteista sisältävät sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoita.

Useat haastateltavat korostivat, että korruption havaitsemista vaikeuttaa se, että sallitun ja kielletyn rajapinta ei ole aina selvä. Korruption on tiettyjä perinteisiä painopistealueita, mutta myös uusien ja piilevien korruption riskien mahdollisuus on hyvä tiedostaa, kuten kahden haastateltavan kommentteista käy ilmi:

---

<sup>4</sup> Tässä pääluvussa kursivoidut tekstit ovat haastateltavien esittämiä kuvauksia, joita on hieman kieliasul-taan editoitu muuttamatta kuitenkaan niiden sisältöä. Myös muilta osin teksti perustuu pääosin haastateltavien esittämiin näkemyksiin korruption ilmiöstä ja korruption torjunnasta.

*Korruptiota jää paljastumatta itse asiassa sen takia, että sitä ei mielletä välttämättä edes mitenkään kielletyksi. Eli se sallittujen ja kiellettyjen toimintatapojen rajapinta on mennyt niin hämäräksi, että sitä pidetään normaalina toimintatapana, vaikka se ei sitä olisi.*

*Perinteisesti rakennusala on luonnehdittu, että se on se kaikkein pahin alue. Mutta sanotaan mun mielestä, mitä vaikeimpaan alaan teknisesti tai muuten mennään, kuten olisi biokemia tai tietoliikennetekniikka, niin ikään kuin vaikeammin se ilmiö on havaittavissa tai tunnistettavissa.*

Korruptiokeskustelussa on viitattu viime vuosina yhä useammin rakenteelliseen korruptioon (ks. Salminen 2015). Haastateltava arvioi asiaa siten, että Suomen ja muiden Pohjoismaiden kaltaisissa demokratioissa väkiluku on pieni, toimintamallit ovat hyvin samantapaisia ja etenkin paikallisessa päätöksenteossa epäasiallinen vaikuttaminen on yllättävän yleistä. Lisäksi haastattelussa viitattiin vaikeasti havaittaviin korkean tason verkostoihin, jotka voivat periaatteessa vaikuttaa millä tahansa alalla. Niihin voi liittyä monenlaisia intressikonflikteja, kuten suosintaa eli nepotismia ja favoritismia, hyvä veli -verkostoja, maan tapaa sekä esteellisyyksiä. Vaihdannan väliseenä voivat olla rahan asemesta esimerkiksi ystävänpalvelukset, tiedot ja muut edut.

*Isommissa kaupungeissa on aika monimutkaisia verkostoja ja niitä kyllä ei kovin moni näe. Elikkä ne, jotka ovat ihan siellä ylätasolla, niin ne kyllä aika hyvin keskustelee keskenään.*

*Rakenteellisen korruption, mitä se onkaan, mutta useinhan sen yhteydessä viitataan just tähän tämmöiseen hyvä veli -järjestelmään pienissä ympyröissä. Anna sinä minulle palvelus, niin saat kohta vastapalveluksen. Tämä on varmasti sellaista, että ei ehkä välttämättä tunnisteta, koska se voi olla jollakin alueella ja aloilla ihan tämmöinen vakiintunut peritty toimintamalli.*

## 5.2 Julkiset hankinnat

### *Korruption ominaispiirteitä julkisissa hankinnoissa*

Valtio ja kunnat ovat alkaneet siirtää julkisia palveluita yhä enemmän yksityisten yritysten hoidettavaksi. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien, kuntayhtymien, valtion liikelaitosten sekä muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden oman organisaationsa ulkopuolelta tekemiä erilaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja. Hankinnoissa tulee noudattaa kansallista hankintalainsäädäntöä, joka panee täytäntöön kilpailutukseen, hankinnasta ilmoittamiseen ja muihin hankinnan vaiheisiin liittyviä EU:n hankintadirektiivejä.<sup>5</sup> (TEM 2015.)

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) verkkosivuilla on kuvattu laajasti julkisiin hankintoihin liittyviä asioita. Ks. [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat) sekä <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.

Hankintasäännösten kaksi pääperiaatetta ovat avoimuuden periaate eli hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate eli tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintalainsäädännön mukaan tarjouksista on valittava joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Jälkimmäisellä tarkoitetaan, että tarjousten vertailussa otetaan huomioon ennalta ilmoitetut vertailuperusteet. Hankintalainsäädäntö korostaa avoimia toimintatapoja heikentäen korruption mahdollisuuksia. (TEM 2015.)

Manuaalisesta hankintakilpailutuksesta on siirrytty e-hankintoihin. Vuonna 2013 hankintailmoitusjärjestelmässä (Hilma) ilmoitettiin yhteensä lähes 19 000 hankintailmoitusta, joiden arvo oli lähes 25 miljardia euroa (TEM 2013). Eräs haastateltu asiantuntija korosti tarvetta saada julkiset hankinnat, varsinkin tarjouskilpailuissa annetut tarjoukset, systemaattisesti kansalaisten näkyville myös muualle kuin Hilmaan. Se toisi läpinäkyvyyttä ja voisi paljastaa tarjouskartelleita. Avoimuuden kasvavat vaatimukset nousivat muutenkin esille haastatteluaineistossa.

Lähes kaikki tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että julkiset hankinnat ovat alttiita korruptiolle. Julkisten hankintojen korruptionriski ei ole uusi asia, mihin viittaa haastattelussa esitetty kommentti siitä, että julkiset hankinnat on edelleen riski.

Hankintaprosessiin kuuluu monia vaiheita, joissa on mahdollisuus korruptioon (ks. Salminen 2015). Epäasianmukainen toiminta voi liittyä esimerkiksi tarjousehtojen määrittelyyn tai sopimuskumppanin valintaan. Lisäksi sopimuksia voidaan laajentaa tai muuttaa sopimuskauden aikana niin, että ne tulevat edullisemmaksi tarjoajan kannalta.

Tahallisesti kynnysarvojen alle pilkotut hankintasopimukset nähdään joskus yhtenä korruption ilmenemismuotona. Nykyistä hankintalakia valmisteltaessa sopimusten pilkkomisesta käytiin keskustelua ja myös haastateltavat kommentoivat tätä asiaa. Yhden haastateltavan arvion mukaan kynnysarvojen alapuolelle pilkotut sopimukset eivät ole ongelma, koska tuomioistuimissa ei ole näkynyt tämän tyyppisiä ratkaisuja. Toisen asiantuntijan mielestä hankintajärjestelyt (esimerkiksi Hansel) ovat mahdollistaneet sen, että kilpailutus voi tapahtua pikkutavaroiden kohdalla köntässä ja siksi kilpailuttamiseen ei päästä virkamiestasolla vaikuttamaan. Tältä osin haastattelut toivat esiin, että EU-hankinnoissa pitää vuonna 2016 voimaan tulevan uuden hankintadirektiivin myötä perustella hankinnan pilkkomatta jättäminen. Tällä halutaan korostaa pienyritysten mahdollisuuksia osallistua hankintakilpailuihin.

Monissa haastatteluissa tuli esille, että hankintalainsäädännön uudistus on vähentänyt korruptiivista käyttäytymistä hankintaprosesseissa. Esimerkiksi hankintaan liittyviä tilanteita, joissa erityisesti halutaan kestitystä, esiintyy nykyään entistä vähemmän. Lisäksi hankintaprosessin sisäisen valvonnan toimivuus julkisyhteisöissä, kunnissa ja valtiolla on tärkeää. Kuntasektorin hankinnoissa esiintyy korruptionriskejä, koska kunnat tekevät paljon hankintoja, hankintojen arvo on suuri ja valvonta on vähäistä.

Julkisissa hankinnoissa voi esiintyä raskasta korruptiota, jolloin on kyse suorista taloudellisista eduista ja niiden vaihtamisesta. Lisäksi hankintaprosessissa voi esiintyä suosimista ja erilaisia korruption kevyempiä muotoja.

Julkisiin hankintoihin liittyvä korruptio voi olla vaikeasti havaittavaa. Eräs haastateltava totesikin, että julkisten hankintojen piirissä esiintyvä korruptio ei ole perinteinen ruskea kirjekuori täynnä rahaa, vaan muuta vaikuttamista. Toisen haastateltavan mielestä osalla virkamiehistä on eettisyyden rajamailla olevia tapoja. Tämä näkyy siinä, että ei oikeastaan tiedetä, mikä on hyvä ja eettisesti kestävä tapa pitää yhteyttä markkinoihin.

Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat toivat esille runsaasti syitä julkisten hankintojen korruptioriskeihin. Nämä tekijät liittyvät lähinnä lainsäädännön ja hankintaprosessin monimutkaisuuteen, hankinnoissa liikkuvaan suureen rahamäärään sekä toimintaan yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnalla:

- Hankintalainsäädäntöä ei osata, se on vaikeaselkoista ja sen noudattaminen on haasteellista.
- Hankintalainsäädännön noudattaminen on aikaa vievää. Voi esiintyä halua oikaista ja hankkia jostakin vähän helpommin ja nopeammin.
- Hankintaprosesseissa liikkuvat isot rahat ja ihmisen luonto on vähän heikko.
- Isoissa hankinnoissa on oikeudetonta etua saatavissa, ehkä helpostikin.
- Riskitekijöitä ovat maan tapa, ihmisten ahneus sekä eturistiriidat paikallisessa päätöksenteossa ja politiikassa.
- Olemassa olevat kynnysarvot ovat nykyisiin menettelytapasääntöihin nähden matalia ja hankintaprosessi on raskas.
- Korruptioriskejä luovat puutteelliset kriteerit kilpailutuksissa ja vaikeudet vertailla tarjouksia.
- Poliitikot toimivat useasti yritysmailmassa samalla alueella, missä he myös politikoivat. Päätöksiä tehdään puhtaasti oman intressipiirin hyväksi.
- On paljon pieniä kuntia, joissa vaikuttavat osaamisen kehittymättömyys, henkilöpiirien ja paikkakuntien pienuus sekä sidonnaisuudet.
- Valvonta on puutteellista. Julkisista hankinnoista puuttuu muu kuin markkinaoikeuden harjoittama primäärivalvonta.

Haastatteluissa tuli esille myös näkemyksiä, joiden mukaan hankintalaki on varsin yksiselitteinen ja selvä. Esimerkiksi lainvalvontaviranomaisen mielestä hankintamenettelyn ohjeistus on hyvällä mallilla, ja ohjeet ovat saatavilla keskitetysti ja sähköisesti.

*Mikäli niitten vastaisesti toimitaan, niin silloin se on joko kyllä tietämättömyyttä tai sitten puutteellista valvontaa.*

Lisäksi asiantuntija-arvioissa nousi esille myös laajempia kysymyksiä, jotka koskivat esimerkiksi virkamiesten perehdytystä tehtäviinsä ja hankintojen eettistä puolta. Haastateltava arvioi asiaa seuraavasti:



*Lainsäädäntö tunnetaan ja kilpailutus ja sellaiset asiat mutta tämä eettinen puoli, niin se on lapsenkengissä. Hyvin harvoissa virastoissa käydään mitään eettisiä keskusteluja minun kokemuksen mukaan.*

*Ei riitä, että virkamiehet, jotka tekevät hankintoja, tietävät, mikä on oikein ja väärin. Heidän pitää sisäistää se ja ymmärtää sen merkitys kansalaisten kannalta, että nyt käytetään verorahoja, ja että täytyy kestää kaikki kriittinen tarkastelu.*

Julkisiin hankintoihin liittyvänä erityiskysymyksenä haastatteluissa keskusteltiin myös kartelleista kilpailua ja hankintoja vääristävänä tekijänä. Huomionarvoista kilpailulainsäädännön valvonnassa on, että kartellin olemassaolo todetaan vasta oikeusistuimessa. Kartellien seuraamuksia ovat hallinnolliset seuraamusmaksut ja vahingonkorvaukset. Lisäksi Suomessa on sakkoimmuniteettijärjestelmä, jonka perusteella kartellin ensimmäisenä paljastanut osapuoli vapautetaan seuraamusmaksusta.

Kuten yksi haastateltava asian ilmaisi, tarjouskartelli tarkoittaa, että tarjouskilpailussa sovitaan yritysten kesken markkinoiden jaosta sulle-mulle -periaatteella. Nämä yritykset hankkivat itselleen etua ennen kaikkea sopimalla hinnoista ja jakamalla asiakkaita tai markkinoita etukäteen, jotta heidän ei tarvitse kilpailla keskenään. Usein kartellit kohdistavat toimintansa julkisiin varoin tehtäviin hankintoihin joko hankintalain puitteissa tai muulla tavalla. Kartellit saattavat suunnata toimintansa myös liikelaitoksiin.

Yhden haastateltavan mukaan kartellien luonne on muuttunut Suomessa vähitellen. Aiemmin ne ovat todennäköisesti olleet yleinen tapa. Nykyään kartellit sen sijaan ovat tietoista riskinottoa, josta siinä osallisena olevat saavat ylimääräistä etua siihen nähden, että ne kilpailisivat keskenään normaalin markkinatalouden periaattein.

### *Havaintoja korruption torjunnasta julkisissa hankinnoissa*

Korruption torjunnan näkökulmasta on tärkeää, että laki julkisista hankinnoista (348/2007) määrittelee, milloin hakija tulee sulkea tarjouskilpailusta. Lain 8 luvun 53§ mukaan hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta ehdokas tai tarjoaja lainvoimaisen tuomion perusteella, jos tuomio on annettu esimerkiksi lahjusrikoksesta (pl. sakkorangaistus).<sup>6</sup> Ehdokkaan tai tarjoajan poissulkeminen pakollisten perusteiden nojalla tulee tapahtua heti hankintayksikön saatua tiedon lainvoimaisesta tuomiosta.

Parhailtaan käynnissä oleva kansallisen hankintalainsäädännön kokonaisuudistus perustuu keväällä 2014 voimaan tulleisiin uusiin EU:n julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin,<sup>7</sup> joilla pyritään ehkäisemään korruptiota julkisten hankintojen

6 Tuomio voi olla annettu tarjouskilpailuun osallistumishakemuksen tai tarjouksen tehneelle yrityksen, yhdistyksen tai muun oikeushenkilön johtohenkilölle, kuten toimitusjohtajalle, varatoimitusjohtajalle, hallituksen puheenjohtajalle tai vastaavassa asemassa olevalle henkilölle sekä myös ehdokkaan tai tarjoajan muulle edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävälle henkilölle.

7 Ks. julkisia hankintoja koskevan ns. klassisen hankintadirektiivin uudistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

kilpailuttamismenettelyissä. Tarkoituksena on muun muassa luoda uusia perusteita sulkea toimittaja tarjouskilpailun ulkopuolelle esimerkiksi tilanteissa, joissa hankintayksikkö voi osoittaa tarjoajien ryhtyneen kiellettyyn hintayhteistyöhön tarjouskilpailussa. Poissulkemisperusteiden joukkoon on lisätty myös eturistiriitatilanteet sekä pyrkimykset vaikuttaa epäasianmukaisesti hankinnan toteuttamiseen esimerkiksi hankinnan suunnitteluvaiheessa. Uusien direktiivien määräykset on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä kevääseen 2016 mennessä.

Lisäksi kilpailulainsäädännön muutokset vaikuttavat julkisten hankintojen alueelle. EU:n neuvosto hyväksyi syksyllä 2014 direktiivin (2014/104/EU) kilpailuoi-keudellisista vahingonkorvauksista. Tämän perusteella Suomen kilpailulainsäädän-nön voidaan arvioida muuttuvan vuonna 2016 vastaamaan direktiivin vaatimuksia.

Haastateltavat esittivät useita konkreettisia kehittämissuhteita koskien korruptioriskien vähentämistä julkisissa hankinnoissa. Ne liittyvät muun muassa han-kintasopimusten laadintaan, seurantaan ja muuttamiseen, sisäiseen ja ulkoiseen val-vontaan sekä tarjouskartelleihin.

- Kuntasektorilla pitäisi minimoida tilanteet, joissa hankintoja tehdään liian itsenäisesti sekä ilman todellista kontrollia ja kiinnijäämisen riskiä.
- Julkisia hankintasopimuksia pitäisi seurata koko sopimuskauden ajan, jotta estettäisiin sopimusten laajentaminen ja muuttaminen sopimuskaudella.
- Sisäinen tarkastus voisi puuttua hanakammin hankintojen kilpailuttamiseen liittyviin puutteisiin.
- Tulisi laatia selvitys siitä, pitäisikö kunnille lähteä rakentamaan ulkoista valvontaa olemassa olevan sisäisen valvonnan lisäksi.
- Suomeen tarvittaisiin EU:n direktiivin tarkoittama julkisten hankintojen valvontaviranomainen, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi laajentamalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia.
- Tarjouskartellien torjuminen edellyttää viranomaisyhteistyön parantamista poliisin ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välillä.
- Verohallinnon ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyötä tulisi parantaa. Verottaja voisi auttaa paljastamaan kartellitapauksia ja Kilpailu- ja kulutta-javirasto veronkiertotapauksia.
- Poliisin osaamista tulisi kasvattaa kartelliasioissa.

## 5.3 Rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu

### *Korruption ominaispiirteitä rakennusosalalla ja yhdyskuntasuunnittelussa*

Rakennusala on perinteisesti ollut yksi harmaan talouden ydinalueita. Muun muassa kuittikaupasta, pimeästä työvoimasta ja muista alan lieveilmiöistä on keskusteltu jo kauan. Lisäksi alaan liittyvien ongelmien ratkaisupyrimykset ovat olleet näkyvästi

esillä talousrikollisuuden torjuntaohjelmissa (VN 2012). Rakennusalan korruption erityispiirteitä ja korruptioriskejä ei kuitenkaan ole selvitetty. Haastatteluisissa rakennusalaan liittyvä korruptio nähtiin usein laajana ongelmana. Epäkohdaksi koettiin myös se, että rakennusalan korruptiosta vain pieni osa tulee julki.

*Suomessa teollisuudenala, jossa on paljon korruptiota, niin kuin joka puolella maailmassa, on nimenomaan rakentaminen.*

*Luulen, että ei puhuta edes jäävuoren huipusta. Kun näitä julkisuudessa nyt nähdään, mitä näitä tulee, niin nehan on ihan yksittäistapauksia.*

Rakennusalan korruptiosta osa liittyy rakennusurakoiden jakamisen ja urakkakustannusten määrittelyn yhteydessä pyydettyihin ja jaettaviin etuuksiin. Haastatteluisa tuli esille myös arvio siitä, että rakennusosalalla esiintyvän korruption luonne on muuttunut ja etuuksien arvo on kasvanut. Seuraavat asiantuntijoiden kommentit kuvaavat alan etuuksien luonnetta ja niiden muutosta.

*Korruption taso on todella hyvin vaihtelevaa. Takavuosina kun puhuttiin, että ei riitä enää nämä viinapullot eikä riitä Ruotsin matkat, vaan sitten alettiin viemään jo formulakisoihin Malesiaan.*

*Aliurakoitsija maksaa tälle tilaajalleen tai tilaajaorganisaation jollekin edustajalle ihan riihikuivaa rahaa, niin niistähän ei koskaan meillä mitään näyttöä ole eikä ne mene näkyviin. Me vaan tiedetään, että sitä tapahtuu, koska muuten ei yleisen elämäkokemuksen mukaan voi olla mahdollista, että joku topparoiikka on aina jonkun tietyn yrityksen työmailla.*

Rakentamiseen liittyvä yhdyskuntasuunnittelu koostuu muun muassa maankäytön suunnittelusta ja kaavoituksesta. Kaavoja on erilaisia ja kaavoitus on monivaiheinen prosessi. Maakuntatasolla maakunnan liitto laatii maakuntakaavan. Yleiskaavassa, jonka kunta laatii ja kunnanvaltuusto hyväksyy, määritellään kuntatasolla kunnan alueiden käytön pääpiirteet. Alueellinen ympäristökeskus valvoo ja ohjaa kuntatason kaavoitusta. Kunnan laatima asemakaava käsittelee muun muassa kunnan yksityiskohtaista rakentamista. (Ks. esim. Savolainen 2011.)

Kaiken kaikkiaan yhdyskuntasuunnittelussa on mukana monimutkainen verkosto julkisen sektorin toimijoita eri tasoilta sekä rakennusurakoista kiinnostuneita yrityksiä. Pelkästään tämä voi lisätä toiminnan korruptioalttiutta. Muutama haastateltava huomautti, että yhdyskuntasuunnittelussa korruptioalttiutta edistävät myös isot taloudelliset intressit ja odotukset kaavoitetun maan arvonnoususta.

Kaavoituksen parissa pitkään vaikuttanut haastateltava näkee, että korruptio ilmenee alalla myös rakenteellisena (ks. Salminen 2015). Suoranaisia lainrikkomisia tapahtuu vain vähän, koska kaavoitukseen liittyvä maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö on hyvin väljä. Yhden haastateltavan mukaan kaavoitukseen ja yhdyskunta-

suunnitteluun liittyneet oikeustapaukset 1980-luvulla puhdistivat ilmaa, mutta rakenteellinen korruptio on silti edelleen voimissaan.

*Sanotaan näin, että ei ole ehkä kauhean väärin sanoa, että se korruptio siellä rakenteellisella ylätasolla, niin se on melkein yhtä yleistä kuin se on ollut silloin parikymmentä vuotta sitten. Kun se kilpailulainlainsäädäntö tuli, se tilapäisesti paransi tilannetta. Mutta nyt on löydetty keinoja, millä sitä kilpailulainsäädännön henkeä pystytään vähän kiertämään.*

Uutena piirteenä haastateltava näkee korkean tason rakenteellisen korruption, joka liittyy kaavoitusasioiden uudelleenorganisointiin 2000-luvulla. Yksi asiantuntija arvioi rakenteellisen korruption elävän tällä hetkellä kaupunkien ylimmässä johdossa tai kehitysyhtiöissä, koska toimintatavat eivät siellä ole niin selvästi laissa säädeltyjä kuin varsinaisessa kaavoituksessa.

*Kun maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin vuonna 2000 osallistumisvelvoitteet, eli että miten suunnitteluhankkeesta pitää kertoa jo varhaisessa vaiheessa osallisille. Sitä prosessia on ihan kiitettävästi avattu myös käytännön tasolla, niin kyllä se on valitettavasti johtanut siihen, että se todellinen valta on karannut niistä kaavoitusprosesseista pois. Se, mihin sitä siirtymää on tapahtunut, niin se on tavallaan vähän pois siitä kaavoitusorganisaatiosta ihan kaupungin ylimpään johtoon tai sitten kehittämisorganisaatioihin tai jopa kehittämisyrityksiin.*

Kaavoittamisessa nykyisin esiintyvä korruptio on yhden haastateltavan mukaan maan tapa. Nykylainsäädäntö mahdollistaa sen, että kuntien ylin johto ja kehittämisyritykset pystyvät paljon helpommin saamaan kaavoitusorganisaatiot tekemään ylitteittäviä kaavoja, koska ne tietävät, ettei ministeriö voi asiaan puuttua. Tällainen toiminta huonontaa suunnittelun ja kaavaprosessin laatua, mutta kukaan ei uskalla puuttua asiaan.

Korruptio voi ilmetä rakennusalaalla ja yhdyskuntasuunnittelussa myös suosimisena. Isoissa kaupungeissa suosinta tapahtuu käyttämällä monimutkaisia, vain harvoille näkyviä ja ylätasolla toimivia verkostoja. Esimerkiksi tiettyä projektia voidaan viedä eteenpäin yhden yrityksen kanssa, eikä muita edes oteta mukaan. Esimerkkinä suosimisesta voidaan mainita myös luottosuunnittelijoiden käyttö. Pienemmissä kunnissa esiintyy tuttavien ja sukulaisten suosinta tapauksissa, joissa mietitään, kenen maille sallitaan rakennusoikeutta ja kenen ei.

Suosiminen näyttäytyy myös virkamiesten urapoluissa ja rekrytoinneissa. Kaavoituspuolella joihinkin virkoihin voidaan pyrkiä nostamaan tiettyjä henkilöitä niin sanotuilla sivuttaissiirroilla, jotka ovat itse asiassa siirtoja ylöspäin. Käytössä ovat myös lyhyet virkasuhteet, joilla kertyy kokemusta ja luodaan nouseva urapolku ilman avointa viranhakua.

Suosinta oli haastatteluissa monessa yhteydessä esillä yhtenä korruptiivisen toiminnan osa-alueena, mutta kaikki eivät nähneet sitä ongelmaksi. Suosinta voi-

kin olla kaksiteräinen miekka. Esimerkiksi oman paikkakunnan yrittäjiä suosiessaan kunta voi parantaa työllisyyttä ja tukea paikallista elinkeinoelämää. Toisaalta tällainen käytäntö voi vääristää kilpailua ja luoda edellytyksiä korruptiolle.

*Onko nyt tosiaan niin, että meidän pitää hankkia tämä tai kilpailuttaa tämä sillä tavalla, että siellä on muistakin kunnista tarjoajia. Tai että ne eivät olekaan oman kylän poikia ja tällaisia. Ehkä se on vaan sitä, että kun tunnetaan, pienellä paikkakunnalla tunnetaan alan tarjoajat ja on työllistävä vaikutus ja näin pois päin.*

Edellä on jo esitelty monia rakennusalan ja yhdyskuntasuunnittelun korruptiolle tyyppisiä piirteitä. Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat esittivät niiden lisäksi laajan kirjon korruptionriskejä lisääviä tekijöitä. Ne liittyvät pääosin alan luonteeseen ja toimijoiden suhteisiin sekä tarkastus- ja valvontamenettelyihin.

- Rakennusalan yritysten suuri määrä vaikeuttaa niiden valvontaa.
- Kaupan keskusliikkeiden ja kuntapäätäjien välinen yhteys voi olla ongelmallinen.
- Ulkomailta tulevien toimijoiden mahdollinen laitton työskentely rakennustyömailla.
- Laatuksymykset kaavoituksessa, jotka liittyvät hyvän kaupunkikuvan kriteereihin ja arviointiin.
- Kaavavaihtoehtojen erot riippuen siitä, rakennetaanko kunnan omalle maalle vai toimitaanko yksityisten kanssa.
- Sisäisellä tarkastuksella ei ole työkaluja puuttua rakenteelliseen korruptioon.
- Valitusoikeudet kaavoista ovat merkittäviä ja niitä on paljon. Sitä kautta voidaan vaikuttaa kaavoitusprosessin kestoon.
- Nykyään kunnan kaava-asioissa ympäristökeskus on vain yksi valittaja muiden mahdollisten kuntalaisvalittajien joukossa, toisin kuin vanhan rakennuslain aikaan, jolloin keskeiset kaavat vahvistettiin ministeriössä.
- Kaava kaatuu oikeudessa vain, jos se on selkeästi lainvastainen.

#### ***Havaintoja korruption torjunnasta rakennusallalla ja yhdyskuntasuunnittelussa***

Rakennusalan harmaan talouden torjunta on ollut jo kauan poliittisesti korkealle profiloitu aihe (ks. esim. VN 2012; Verohallinto 2014). Yksi haastateltu asiantuntija totesi, että Suomessa kansantalouden kannalta toimialan hyvä kilpailukyky on ensisijaista ja harmaan talouden torjunta sille alisteista. Kuitenkin rakennusala on erityisesti kunnostautunut harmaan talouden torjunnassa.

*Kun katsoo käytäntöjä, mitä on tapahtunut, niin mikään muu ala ei ole saanut aikaiseksi yhtään mitään kuin rakennusala. Se johtuu siitä, että meillä molemmat työmarkkinaosapuolet on sitä mieltä, että tätä pyritään torjumaan.*

Esimerkkeinä rakennusalan harmaan talouden torjunnan laajasta keinovalikoimasta voidaan mainita vuonna 2014 käyttöön tulleet veronumerojärjestelmä ja kuukausittain laadittavat työmaailmoitukset. Näillä keinoilla pystytään keräämään laajasti tietoa töissä olevista henkilöistä, heidän työajastaan ja palkkauksestaan. Lisäksi ulkomaalaisten yritysten ja lähetettyjen työntekijöiden valvontaan on tulossa uudistuksia. Edellä mainittujen keinojen vaikutukset korruption torjuntaan ovat lähinnä välillisiä, kuten seuraavista asiantuntijoiden arvioista käy ilmi.

*Jos ei pimeänä pysty maksamaan palkkaa, niin silloin ei tietenkään jää semmoista rahaa, mistä pystyy toisaalta maksamaan myös lahjuksiakaan. Vaikka nämä on tietysti vähän eri asioita mutta kyllä tämä yleinen ryhdin saaminen tähän tilanteeseen tulee vaikuttamaan kautta linjan myös tähän korruptioon.*

*Jos me onnistutaan siinä nyt tekemään ja saadaan semmoinen yksimielisyys siinä, että saadaan jotakin tehostusta tähän ulkomaalaisten työntekijöiden ja ulkomaisten yritysten valvontaan, niin nehän saattaa tietysti myös tätä pelitilaa tehdä pienemmäksi, vaikka ei sillä suoranaista vaikutusta korruptioon ole.*

Yhdyskuntasuunnittelun puolella maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sääntelee alueiden käyttöä ja rakentamista. Tämä laki ja vastaava asetus (895/1999) sisältävät säännöksiä muun muassa kaavoituksesta, suunnittelusta, rakentamisesta, tonttijaosta sekä rakentamisen luvista ja muusta rakentamisen valvonnasta. Lain mukaan kaavoittavan viranomaisen on tiedotettava kaavoituksesta niin, että asianosaisilla on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Lisäksi kuntien tulee antaa vuosittainen kaavoituskatsaus merkittävistä vireillä olevista ja tulevista kaava-asioista. Olemassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki saakin yleisesti kiitosta vastaajilta.

*Näissä maankäyttösopimusasioissa tilanne on parantunut merkittävästi, kun maankäyttö- ja rakennuslaissa erotettiin tämä kaavan valmistelu ja kaavasta päättäminen ja sitten sopimuksista päättäminen erotettiin omiksi asioikseen. Ja niin, että kaava pitää tulla ensin ja sen jälkeen päätetään toteuttamisesta, niin tämä on helpottanut tilannetta, ja siihen on ehkä tullut lisää avoimuutta.*

*Kun maankäyttö- ja rakennuslain uudistus tuli, niin ympäristöministeriö teki kyllä ihan kiitettävän työn siinä, että he laativat tällaiset ympäristöopas- tai toimintaopasmallit käytännössä kaikista osallistumisprosesseista ja sitten siitä, miten erilaisia selvityksiä tulisi tehdä ja miten vaihtoehtoja tulisi käsitellä. Ja ne ovat todella hyviä.*

Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat esittivät myös muutamia konkreettisia kehittämisehdotuksia korruption riskien vähentämiseksi rakennus- ja kaavoituksesta. Näissä ehdotuksissa vaadittiin kaavoitukseen vahvempaa ohjausta, lisää kaavoitusvaihtoehtoja ja enemmän avoimuutta. Kaavoituksen vahvempi ohjaus ylempällä tasolla edellyttäisi valtion ohjauksessa tehtäviä seudullisia suunnitelmia, mikä selkeyttäisi kuntien toimintaa kaavoitusasioissa. Kaavoitusvaihtoehtojen lisäystä koskeva ehdotus viittaa siihen, että lainsäädännössä edellytetään tekemään aidosti vaihtoehtoisia kaavoja ja niistä asianmukaiset taloudelliset selvitykset. Kaavoituksen avoimuuden lisääminen puolestaan sisältää ehdotuksen siitä, että yleiskaavan puitteissa maanomistajalla voisi olla kaavoitusoikeus ja kuntapäätäjän rooli kaventuisi.

## 5.4 Poliittinen toimintaympäristö

### *Korruption ominaispiirteitä poliittisessa toimintaympäristössä*

Poliittinen toimintaympäristö on nähty perinteisesti korruptiolle alttiina alueena sekä kansainvälisesti että Suomessa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomessa on tullut esille monia korruptioepäilyjä, jotka ovat kohdistuneet korkean tason poliittisiin päätöksentekijöihin. Asiantuntijahaastattelussa nousi esille, että asianmukaisen ja epäasianmukaisen toimintatavan rajan tiedostaminen politiikassa ei ole selvää.

*Kiellettyjen ja sallittujen toimintatapojen kirkaana pitäminen poliittisen kulttuurin todellisuudessa vaatii jatkuvaa toimintaa.*

*En mä usko, että kaikki tiedostaa. Sitten varsinkin se tilanne, että tulee jostain ihan muualta kuin sanotaan vaikka, että tulee puoluetoimistosta valtion virkaan vaikkapa nyt sitten erityisavustajaksi taikka valtiosihteeriksi. Niin varsinkaan, kun siinä ei ole nykyisin sellaista, ei ole kunnollista perehdyttämistä, niin nämä asiat saattaa tulla yllätyksenä, että ai näinkö tämä ei olekaan oikein ja sitten ne saatetaan kiistää.*

Poliittiset virkanimitykset nousivat esille useissa haastattelussa ehkä keskeisimpänä korruptioon viittaavana tekijänä poliittisessa toimintaympäristössä. Poliittisia virkanimityksiä ei kuitenkaan välttämättä mielletä korruptioksi, vaikka siihen voisikin olla aihetta. Usein kysymys on monimutkaisista tilanteista, joihin voi sisältyä piirteitä intressikonflikteista, suosimisesta, rakenteellisesta korruptiosta ja niin sanotusta maan tavasta (ks. Salminen 2015).

*Meillä varmaan pidetään sitä perinteistä korruptiota paljon vakavampana, jopa ehkä sitä, että otetaan jotain etuuksia vastaan vaikka niiden arvo ei välttämättä ole suurtakaan. Mutta sitten jos myönnetään poliittisia virkanimityksiä pitkiäkin, nimitetään ihmisiä virkoihin, niin sitä taas ei pidetä kovin merkittävänä, mikä on tietysti vähän erikoinen lähestymistapa.*

Poliittisten virkanimitysten korruptiivinen luonne perustuu yleensä odotuksiin vastapalveluksista. Yksi haastateltava arvioi toiminnan korruptioksi, jos poliittiset kriteerit painavat virkanimityksissä enemmän kuin lain edellyttämät asiantuntijakriteerit. Poliittiset virkanimitykset koetaan yleensä haitallisiksi, koska virkanimitysten pitäisi perustua aina harkintaan ja myös poliittisin perustein valittujen henkilöiden tulisi täyttää kelpoisuusvaatimukset. Toisaalta poliittinen tausta ei saa myöskään olla este nimitykselle muiden edellytysten täytyessä.

*Eli tämä tämmöinen virkahan, kun se annetaan poliittisin perustein, niin tämä viranantaja, nimittäjä odottaa vastapalveluksia sitten koko sen viranhaltijan työuran ajan.*

*Joo, kyllä ne minusta haittaa ja joka kertahan se on sitten vaikea määritellä, koska nimitysharkinta se on sitten viime kädessä kuitenkin harkintaa. Siinä on tietyt juridiset reunaehdot niin kuin tiedät, ja sitten kun ne täytyvät, niin tasavertaisuus hakijoiden välillä se on sitten harkintaa.*

Haastatellut asiantuntijat kommentoivat poliittisten virkanimitysten muutosta siihen sävyyn, että niitä on ollut aina ennenkin ja on edelleen. Yhden haastateltavan mielestä poliittiset virkanimitykset ovat nykyäänkin yleisiä valtion- ja kunnallishallinnossa. Hän viittaa nykytilanteeseen käyttämällä termiä ”kokovartalokorruptio”. Hänen mukaansa nimitykset jatkuvat, koska niihin ei kukaan puutu. Yksi haastateltava näkee, että poliittiset virkanimitykset ovat siirtyneet alatasolta ylätasolle, joko keskijohtoon tai ylimpään johtoon.

*Kuntien poliitikot, jotka istuu siellä, ne tekee näitä päätöksiä, ja nehan on poliittisin perustein kaikki sinne valittu. Myös huomattava osa kaikista korkeimmista virkamiehistä on poliittisin perustein valittu. Jos sä katsot ammatityhdistysliikkeenkin ympäristössä, mitkä ovat viimeisimmät nimitykset, niin kaikki on puoluepoliittisia nimityksiä. Kaikkiin löytyy jäsenkirja syynä. Eli kyllä tämä on ihan rämettyny tämä touhu.*

*Se, mikä on aivan yhtä hervotonta kuin aina ennenkin, on tämä poliittinen virkanimitystouhu ja siinähan ei ole mitään tunnelin päässä valoa, vaan sehän on aivan yhtä härskiä, jos ei härskimpää kuin ennen.*

Haastatellut asiantuntijat pitivät epäasiallisia poliittisia virkanimityksiä siinä määrin haitallisina, että niistä olisi pyrittävä luopumaan. He toivat esille seuraavia perusteita näkemystensä tueksi:

- Poliittiset virkanimitykset vähentävät kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon.
- Turha järjestelmä, jolla puolueet haluavat vahvistaa asemiaan viroissa, joita ei ole nimetty poliittisiksi.



- Ei enää nyky-yhteiskuntaan soveltuva suomalainen maan tapa.
- Uskottavuus kärsii, kun ministeriössä päälliköksi nostetaan puolueoimistossa muutaman vuoden töitä tehnyt nuori ihminen.
- Vaikuttavat negatiivisesti yleiseen lainkuuliaisuuteen.
- Vaikuttavat haitallisesti julkisen hallinnon luottamukseen ja tehokkuuteen.
- Poliittiset virkanimitykset ovat suosintaa, heikentävät asiantuntijuutta ja pätevät ehdokkaat eivät välttämättä edes hae paikkaa.
- Poliittisten virkanimitysten seurauksena päätökset ovat huonompia eli saamme huonompia ja kalliimpia palveluja.

Poliittisten virkanimitysten lisäksi asiantuntijat mainitsivat poliittiseen korrupioon liittyvinä ilmiöinä myös vaikutusvallan kaupan ja niin sanotun revolving doors -ilmiön.

Vaikutusvallan kauppa viittaa niin sanotulla harmaalla alueella tapahtuvaan epäeettiseen toimintaan, jossa ei suoranaisesti tarjota välitöntä etuutta palveluksesta, mutta luvataan tehdä niin joskus tulevaisuudessa. Tällaisissa tapauksissa voi olla vaikeaa löytää riittävää näyttöä annetun etuuden ja vastapalveluksen suhteesta.

*Kun toteutat tätä, niin me kyllä sitten ne sinun kolmen vuoden päästä tulevat vaalisi maksamme. Siis kukaanhan ei ole niin pöljä, että maksaa sen suoraan, että tulee se välitön yhteys. Se on tavallaan, että pääset meille myötämielisten kirjoihin ja joskus tulevaisuudessa muistamme sitten sinua näissä asioissa tai järjestämme jotakin kivaa itsellesi tärkeille asioille. Semmoista osin vieläkin tapahtuu, ja se on epäeettistä silloinkin, kun se ei ole varsinaisesti laitonta.*

Revolving doors -ilmiö puolestaan voidaan nähdä poliittisen kulttuurin ja intressikonfliktien leikkauspisteessä olevaksi korruptiiviseksi toimintatavaksi. Ilmiö sisältää piirteitä niin maan tavasta kuin suosimisestakin. Se tarkoittaa, että henkilö siirtyy yleensä korkeasta julkisen sektorin virasta yksityiselle sektorille, esimerkiksi lobbaajaksi ilman jäädyttelyaikaa. Osa haastatelluista asiantuntijoista piti tällaista toimintatapaa Suomessa ongelmana, ja esille tuli myös joitakin esimerkkejä asiasta. Toimintatapa liitettiin yleensä osaksi rakenteellista korruptiota.

*Jos mietit, minkä takia lobbausfirmat haluavat näitä entisiä poliitikkojen avustajia ja sitten meillä lobbaavat entiset pääministerit. Sehän on ihan ruokotonta, että ihmiset jotka on tässä poliittisen vallankäytön ytimessä, niin ryhtyy lobbareiksi. Siinä menee täysin sekaisin tämä homma. Kyllä se tämä koko järjestelmä on tämmöinen, että siinä meillä puuttuu semmoinen tietty etiikka, mikä ehkä joissakin valtioissa on.*

*Mä näen, että eihän sitä ole paljon tapahtunut. Ne on ihan yhden käden sormilla varmaan, mitä mulle tulee heti mieleen ja mitä mistä on ollut puhe. Mutta aina se on ongelma.*

## *Havaintoja korruption torjunnasta poliittisessa toimintaympäristössä*

Toimintaa poliittisessa ympäristössä sääntelevät yleisesti muun muassa perustuslaki, valtion virkamieslaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta. Lisäksi Suomen rikoslain lahjusrikossääntelyä on täydennetty 2000-luvulla muun muassa kansanedustajien lahjontaa ja vaalilahjontaa koskevilla säännöksillä. Viime aikoina on ollut monia muitakin uudistushankkeita, joissa on pyritty edelleen kehittämään korruptiontorjuntaa poliittisessa toiminnassa.

Oikeusministeriö asetti keväällä 2014 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää lahjusrikoksia koskevien säännösten mahdolliset muutostarpeet. Julkaisemassaan mietinnössä työryhmä ei ehdottanut vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. (OM 2015.)

Vuosina 2009–2010 poliittisen toiminnan korruptiota ryhdyttiin torjumaan vaali- ja puoluerahoitusta koskevalla lainsäädännöllä. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) tuli voimaan vuonna 2009 ja puolueiden rahoitusta koskevat puoluelain (10/1969) muutokset (L 683/2010) vuonna 2010. Vaali- ja puoluerahoitusta valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2015).

Yksi tutkimusta varten haastateltu asiantuntija korostaa, että vaali- ja puoluerahoituksen sääntöjen muuttaminen lisäsi olennaisesti poliittisen toiminnan avoimuutta.

*Mitä tulee vaali- ja puoluerahoitukseen, niin sen avoimuus ja sääntöjen noudattaminen teki hämmästyttävän harppauksen eteenpäin tämän uuden lainsäädännön myötä. Tämmöistä selkeästi epäasialliseksi luonnehdittavaa on melkoisen vähän. Se kehitys on ollut myönteinen. Se on ollut voimakkaan myönteinen ja tämmöistä pikkulahjontatyypistä ei juurikaan ole.*

Vaali- ja puoluerahoituksen sääntelyssä on kuitenkin havaittu edelleen kehittämisen varaa. Oikeusministeriö asetti vuoden 2014 syksyllä työryhmän selvittämään vaali- ja puoluerahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet sekä tekemään ehdotukset lainsäädännön tai muun sääntelyn tarkistamiseksi. (OM 2014.)

Eduskunnan puhemiesneuvosto ehdotti vuonna 2014, että kansanedustajalle säädettäisiin velvollisuus selvittää eduskunnalle tietyt ulkopuoliset sidonnaisuutensa. Nykyisin näiden tietojen antaminen on vapaaehtoista. Ilmoitusvelvollisuus koskisi edustajantoimeen kuulumattomia tehtäviä, elinkeinotoimintaa, omistuksia yrityksissä ja muuta merkittävää varallisuutta. Eduskunnan keskuskanslia pitäisi sidonnaisuustiedoista rekisteriä. Lisäksi kansanedustajien olisi ilmoitettava eduskunnalle tietyn raja-arvon ylittävät lahjat, pääsyliput ja kolmannen osapuolen maksamat matkat. Tiedot sidonnaisuuksista ja vastaanotetuista etuuksista näkyisivät eduskunnan verkkosivuilla. (Eduskunta 2014.)

Valtioneuvoston asettama valtion virkamieseettinen neuvottelukunta puolestaan suositteli syksyllä 2014 virkamiehille sitoutumista ilmoittamisvelvollisuuteen. Neuvottelukunta otti kantaa myös revolving doors -ilmiöön esittämällä vuoden varoikaa tapauksiin, joissa ministeri siirtyy toimikautensa jälkeen työhön valtionhallinnon ulkopuolelle oman toimialansa tehtäviin. Ministerin olisi ilmoitettava neuvot-

telukunnalle harkitessaan ministerin tehtävän jälkeisiä muita tehtäviä ja hyväksyisi näin mahdollisen karenssiajan. Ministeriön poliittisen johdon ja ylimmän virkamiesjohdon tulisi käydä säännöllisesti keskusteluja eettisistä toimintatavoista ja sopia karenssiajoista. (VM 2014.)

Kuntaliitto ilmoitti alkuvuodesta 2014 alkavansa valmistella kunnille eettisiä ohjeita. Tarkoituksena on muun muassa saada kuntalain kokonaisuudistuksen tueksi ohjeita käytännön tilanteisiin. (Kuntaliitto 2014.)

Oikeuskansleri ehdotti alkuvuodesta 2015 mahdollisuutta valittaa valtion virkanimityspäätöksistä tuomioistuimeen. Hänen mukaansa tällainen mahdollisuus vahvistaisi yleistä luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen. (VN 2015.)

Kaiken kaikkiaan asiantuntijat esittivät haastatteluissa runsaasti erilaisia kehittämisehdotuksia, joiden avulla poliittisen toimintaympäristön korruptioon voitaisiin vaikuttaa. Kehittämisehdotukset koskevat kaikkia tässä pääluvussa käsiteltyjä osaluokkia ja ulottuvat laajemmin myös muuhun korruptiontorjuntaan.

- Julkishallinnon organisaatioissa tarvitaan hyvän ja ammattimaisen hallintotavan mukaista johtamista, arviointia ja raportointia.
- Eettisen keskustelun vahvistaminen.
- Avoimuuden ja avoimen tiedon määrän lisääminen.
- Verkostojen ja niihin kuulumisen tekeminen julkiseksi.
- Lobbarirekisterin sekä päättäjien ja johtavien virkamiesten sidonnaisuusrekisterin luominen.
- Koko hallintokoneiston saaminen yhteistyöhön torjumaan laittomia tai epäeettisiä menettelytapoja (total government approach).
- Viranomaisille ilmoitusvelvollisuus epäilyttävästä korruptiivisesta toiminnasta keskitetysti johonkin paikkaan (esim. poliisiin).
- Ilmiäntöjärjestelmä korruptiotapausten paljastamista varten.
- Poliittisten tehtävien tekeminen avoimesti poliittisiksi, muiden tehtävien ollessa meriittiperusteisia.
- Ammattimaisten valintamenettelyiden ja johdonmukaisten virkaylennysperusteiden käyttöönotto.
- Valitus tuomioistuimeen mahdolliseksi valtion virkanimitysasioissa.
- Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin harkitseminen. Kriminalisointi kattaisi myös ei-virkamiesasemassa olevan vaikutusvallan kauppiaan tai myyjän menettelyyn.
- Erityisavustajien, valtiosihteerien ja ministereiden perehdyttäminen perusteellisesti tehtäviinsä.
- Pakolliset etukäteisilmoitukset siirtymisestä virkatehtävistä yksityiselle sektorille sekä karenssiajat niihin liittyen.

- Pormestarimallimalli, jossa pormestari valitaan kansanvaalilla ja viranhaltijat pätevyysperustein.
- Korruptioon syyllistyneiden luottamushenkilöiden tuomitseminen luottamustoimikieltoon.
- Kansanedustajille normaali rikosoikeudellinen vastuu ja vähemmän heitä koskevia lainsäädäntöpoikkeuksia.
- Oikeuskanslerin aktiivisempi puuttuminen korruptioepäilyihin.
- Perustuslakituomioistuimen perustaminen korkean tason korruptiiviseen päätöksentekoon puuttumiseksi.

## 5.5 Muita havaintoja korruption riskikohteista

### *Lääketeollisuus ja terveydenhuolto*

Lääketeollisuuden ja terveydenhuollon tiivis kytkeä on herättänyt kansainvälisesti epäilyjä siitä, että toimintaan voi sisältyä korruptiivisia tai epäeettisiä piirteitä. Haastatellun asiantuntijan mukaan terveydenhuoltosektori on kohtalaisen suppeana ja teknisenä toimialana kuitenkin vain vähän altis korruptiolle. Lisäksi lääketehtaiden ja lääkäreiden suhteisiin liittyvää pikkukorruptiota on saatu siistittyä.

Alan tilannetta kuvaa haastateltavan näkemys siitä, että hän ei määritteli terveydenhuoltoa korruptioalttiiksi alaksi sillä tavalla kuin korruptio tässä tutkimuksessa määritellään. Kysymyksessä on enemmän eettinen kysymys, ja lakia rikotaan suhteellisen harvoin. Esimerkiksi lääkkeiden ja it-tuotteiden kehittämisessä tarvitaan lääkäreiden ja yrityksen yhteistyötä. Avoimuus on kuitenkin tärkeää, ja siihen on alettu kiinnittämään Suomessa enemmän huomiota. Kaikkien pitää tietää, missä roolissa lääkäri esiintyy ja minkälaisia kontakteja hänellä on ollut lääketehdaaseen, jonka tuotteita hän suosittelee.

Suomeen on tulossa lääketeollisuuden omasta aloitteesta vapaaehtoinen rekisteri sidonnaisuuksista. Se saattaa puhdistaa ilmapiiriä, mutta voi myös tehdä korruptiivisesta toiminnasta entistä vaikeammin havaittavaa. Terveydenhuoltoalalla moraal-, yhteistyö- ja sidonnaisuuskysymykset ovat nousseet viime aikoina pintaan. Nykyisin keskustellaan asioista, joista vielä 5–10 vuotta sitten ei juuri puhuttu.

Terveydenhuollolla ja aiemmin tarkastelun kohteena olleilla julkisilla hankinnoilla on kiinteä yhteys, koska tietojärjestelmien, yksittäisten palveluiden tai jopa koko julkisen palvelutuotannon kilpailutuksesta on kertynyt kokemusta. Terveydenhuollon asiantuntija ei kuitenkaan pidä kilpailutusta terveydenhuollossa välttämättä hyvänä asiana.

*Kilpailutus sopii terveydenhuoltoalalle huonosti varsinkin, jos on kyse monimutkaisesta hankinnasta kuten IT-kokonaisuudesta tai, jos joku kunta kilpailuttaa koko terveydenhuoltonsa. Tällöin ei oikein ole mitään kunnan kriteereitä eikä kunnan tapaa, millä tarjouksia voi vertailla. Tarjoajat yrittävät ehkä sitten erilaisilla muilla tavoilla saada suosiota aikaiseksi.*

## *Kansainvälinen kauppa ja tullitoiminta*

Turvallisuusympäristön muutosta koskevilla kuvauksilla kansainvälistyminen on ollut jo kauan aikaa yksi keskeinen muutostrendi. EU:n ja globalisaation myötä kansainväliset liikesuhteet ovat lisääntyneet, mikä on avannut uusia mahdollisuuksia korruptiolle. Kansainväliset suomalaisyritykset toimivat usein alueilla ja maissa, joissa esiintyy katukorruptiota ja esimerkiksi maksetaan voitelurahoja virkamiehille. Yksi asiantuntija hahmottelee näitä kansainvälistymiseen liittyviä uhkakuvia seuraavasti:

*Entistä enemmän sekä yksityinen että julkinen sektori on sellaisissa verkostoissa, missä jossakin päässä verkostoa on korruptoituneita toimijoita. Toiseksi maailmalta maahamme tulleet ihmiset eivät ole välttämättä sisäistäneet perinteisen pohjoismaisen hallinnon tapaa toimia. Voi olla sitten, että tarjontaa ja kysyntääkin tulee sitäkin kautta. Kolmas on, että Venäjän läheisyys luo omat erityiset haasteensa. Venäjähän on pahasti korruptoitunut ja mitä enemmän Venäjän kanssa toimitaan, niin sitä vaikeampi siihen on olla törmäämättä.*

Haastattelujen mukaan luonnollisesti myös suomalaiset yritykset voivat syyllistyä korruptioon kansainvälistä kauppaa käydessään. Korruptiolle riskialttiiksi aloiksi kansainvälisessä kaupassa todettiin muun muassa raskas teollisuus ja puolustustarviketeollisuus sekä rajat ylittävä kuljetustoiminta. Korruptioalttiita ulkomaankaupan kohteita ovat Venäjän lisäksi lähinnä kriisialueet.

Tullitoiminta kytkeytyy tiiviisti kansainväliseen kauppaan, joten myös siihen liittyy korruptioriskejä. Haastatellun asiantuntijan mukaan Suomen tullin toiminnassa ilmitulleita korruptiotapauksia ei juuri ole. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että perinteiseen lahjusrikollisuuteen liittyvä kielletyn ja sallitun rajapinta tiedostetaan tullitoiminnassa hyvin. Myös lahjonnan yrityksistä todennäköisesti ilmoitetaan, koska ne ovat sen verran poikkeuksellisia.

*Ei tässä viime aikoina oikeastaan tullut mitään. Nämä on jostain 1990-luvulta meiltä viimeisimmät semmoiset, mitä on tullut tietoon ja mistä on jotain rangaistuksiakin seurannut.*

*Perinteinen lahjoman vastaanotto, joka on tämäntyyppistä, mä luulen että se tiedostetaan tosi hyvin. Toinen juttu on sitten muu korruptiivinen toiminta, mikä on eettisesti ja moraalisesti laajempi. Se voi olla siinä tietenkin varmaan, että ymmärretäänkö oikein, mitä tällä korruptiivisella toiminnalla tarkoitetaan. Mutta kyllä mä luulen, että tuo perinteinen ymmärretään hyvin.*

Tulevaisuudessa Tullin korruptiontorjunnan edellytykset voivat parantua nykyisestä. Tämä johtuu asiantuntijan mukaan sähköisten menettelytapojen lisääntymisestä, käteisen käytön vähenemisestä sekä siitä, että lisääntynyt tietoisuus korruptiosta vähentää korruptiivista käyttäytymistä.

## *Poliisi*

Poliisitoiminnassa on korruptioasioihin erilaisia näkökulmia. Yhtäältä korruptiota voi esiintyä poliisiorganisaation sisällä, ja toisaalta poliisi paljastaa ja tutkii muualla yhteiskunnassa esiintyvää korruptiota. Suomessa poliisin sisäinen korruptio on kansainvälisesti vertaillen vähäistä, mikä tuli esille luvussa 4 tarkastelluista kyselyistä ja tutkimuksista.

Haastatellun asiantuntijan mukaan poliisihallinnossa ollaan aika hyvin selvillä siitä, mikä on sallittua ja mikä ei. Tiedon jalkauttamiseen organisaatiossa tulisi kuitenkin panostaa nykyistä enemmän. Esitutinnan käynnistämisen kynnyks on matala poliisimiesten korruptioepäilyjen kohdalla. Poliisin toimintaympäristö on muuttunut viime aikoina siten, että kansalaiset ja lehdistö valvovat poliisin toimintaa entistä tiukemmin.

*Mikä ehkä joskus aikaisemmin on ollut sallittua, niin ei välttämättä nykyään katsota, että on enää niin eettisesti sallittua. Näistä asioista ollaan nykyään enemmän tietoisia, ja sitä myöten myös ohjeistus on varmaan vähän tiukentunut ja sitä on täsmennetty.*

Tulevaisuuden suhteen haastatteluissa tuli esille sekä uhkakuvia että kehittämiskohteita. Tärkeänä uhkakuvana yksi haastateltavista nostaa esiin rikollisten soluttautumisen poliisiorganisaatioon. Lähtökohtaisesti tällaiseen toimintaan liittyy aina joku korruptiivinen elementti. Kehittämiskohteet liittyvät muun muassa korruptiotapausten tutkinnan menetelmiin ja resursseihin:

*Vaatisi systemaattista verkostomaista näkökantaa, että saisi linkitettyä asioita toisiinsa ja niistä vedettyä tutkintalinjauksia, jolloin myös näyttö saataisiin paremmin syyttäjille kasaan. Tässä on poliisihallinnolla aika paljon kehitettävää. Tuntuu myös, että ylimmällä poliisijohdolla ei ole halua tätä asiaa paremmin kehittää.*

*Poliisien resurssien vähyys talousrikostutkinnassa saattaa olla semmoinen ongelma tai haaste siinä mielessä, että vähän vähäisempiä lahjontatyyppisiä ilmiöitä jää tutkimatta kokonaan siksi, että ei ole laittaa niihin resursseja.*

Lisäksi haastatteluissa tuli esille useita kehittämissuhteita. Korruption ilmenemismuodot olisi opittava tunnistamaan nykyistä paremmin, mikä helpottaisi esimerkiksi tapausten sarjoittamista ja linkittämistä toisiinsa. Tutkinnanjohtajia ja syyttäjiä olisi koulutettava laajemmin korruptioasioista. Lisäksi olisi harkittava korruption paljastamiseen ja tutkintaan Ruotsin mallin mukaista toimintatapaa, jossa asiaan erikoistuneella virastolla on tärkeä rooli.

## Vankeinhoito

Lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisten toimintaan liittyvä korruptio on kriittinen asia, koska sillä voi olla laajalle ulottuvia vaikutuksia esimerkiksi viranomaisia kohtaan tunnettuun luottamukseen tai yhteiskuntamoraaliin. Tämä koskee myös vankeinhoitoa. Haastatteluun osallistuneen kokeneen asiantuntijan käsityksen mukaan korruptio on Suomen vankiloissa melko harvinainen ilmiö. Vankiloissa vangit voivat kuitenkin yrittää saada henkilökuntaa tekemään jotakin halunsa mukaan esimerkiksi rahan avulla tai kiristämällä. Henkilökunta ei myöskään välttämättä aina ilmoita lahjonnan yrityksistä.

*Riskejähän siellä on ja sanotaan mahdollisuuksia, että tämmöistä toimintaa tapahtuu, niin on niitä. Ja kyllähän sitä sitten tapahtuukin, vaikka siihen riskiin nähden tavallaan kyllä kohtalaisen vähän.*

*Nykyään tietysti on ongelmana se, että voidaan uhkailla joko henkilöä tai henkilön perhettä, vihjailla, että tiedetään, missä lapsesi käy koulua tai missä asut ja niin pois päin, ja yrittää saada virkamies sillä konstilla tekemään sitten mielensä mukaan. Mutta ei se kovin yleistä ole. Yritykset on ehkä yleisempiä kuin sitten toteutuneet teot.*

Vankilaympäristö on muuttunut viime aikoina siten, että vankipopulaatio on tullut ammattimaisemmaksi. Tästä seuraa rikollisten toiminnan koveneminen, mikä vaikuttaa myös lainvalvontaviranomaisten työhön. Lisäksi raha on entistä vahvemmin mukana rikollisessa toiminnassa.

*On enemmän rahaa ja on enemmän isoja intressejä, joilla pyritään saamaan virkamiestä houkuttettua. Minusta se on lisääntynyt, tai ainakin eväät siihen, että se lisääntyisi, on suuremmat.*

*Ei kaihdeta mitään keinoja, ja on myös rahaa takana, ja intressit ovat kovempia ja vahvempia. Että tavallaan se paine virkamiehiä kohtaan on koventunut. Myös väkivallan uhka ja tämmöinen painostus, se on lisääntynyt muutamassa vuodessa, niin minusta se ei ole ihme, että sitten myös onnistutaan useammin.*

Lisäksi haastatteluissa tuli esille yhtenä uhkatekijänä ulkomaalaiset vangit. Heidän määränsä nousee Suomen vankiloissa koko ajan, mikä voi lisätä korruptiivista käytäytymistä. Näiden vankien taustoista ei aina tiedetä, että onko kyseessä satunnainen tekijä vai ammattimainen rikollinen. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvilla voi olla vankka kokemus korruption avulla vaikuttamisesta.

*Ja näitä kun tulee enemmän ja enemmän, niin se voi tuoda uuden joukon, joka voi sitten aiheuttaa myös näitä korruptioilmiöitä. Ja puhumattakaan, että heidän kotimaassaan se korruptio voi olla jokapäiväistä, kaikissa yhteiskunnan kerroksissa toimivaa ja osittain hyväksytyäkin toimintaa. Että sillä voi olla semmoinen tapa toimia, että tarjotaan rahaa tai sitten uhkaamalla.*

### *Eräitä mahdollisia tulevaisuuden uhkia*

Haastatteluissa nousi esille joitakin yleisiä havaintoja, jotka olisi hyvä ottaa huomioon arvioitaessa tulevaisuuden korruptioriskejä Suomessa. Riskit koskevat taloudellisia suhdanteita, korruption paljastamisen keinoja, uutta virkamiessukupolvea sekä korruptioon asennoitumista.

Ensimmäinen havainto liittyy siihen, että korruption esiintymisessä olisi talouskehitystä seuraavia suhdannevaihteluja. Osa haastateltavista arvioi, että taantuman aikaan eettisyydestä on taipumus tinkiä. Toisaalta maltillisen talouskasvun nähdään hillitsevän korruptiota. Haastateltavat kuitenkin näkevät, että talouskehityksen ja korruption suhde ei ole aina yksiselitteinen asia.

*Säästäminen ja rahan hankkiminen on se isoin juttu, niin silloin tähän aikaan on ollut sitten vaikea ehkä saada mahtumaan tätä eettisyyttä.*

*Nyt kun kasvu on näin matalaa, niin ehkä ei ole semmoisia niin hektisiä tilanteita, mitä joku yrittäisi käyttää hyväksi, mitä ei ole niin paljon. Se ehkä taas hillitsee vähän semmoisten tilanteiden syntymistä, missä joku voisi saada ajatuksen hyötyä.*

Toinen tulevaisuuden korruptioriskeihin liittyvä asia koskee korruption havaitsemista. Haastattelujen perusteella tietoisuus korruptiosta on lisääntynyt viime vuosina. Tämä johtunee ainakin osittain esille tulleista korkean profiilin rikosepäilyistä, joiden esille tuomisessa medialla on ollut merkittävä rooli. Median aktiivisuus korruptioasioissa voi olla myönteistä myös siksi, että se saattaa kannustaa organisaatioita kehittämään sisäistä korruptiontorjuntaansa.

*Kyllähän myös lehdistö, media yleisemminkin, on varmaan hyvä juttu, että se on valppaana ja kärkkäänä. Ehkä joskus vähän liiankin kärkkäänä, mutta valmiina tekemään juttua, jos joku antaa hyvän vinkin. Kyllä ne sitä kautta varmaan paljastuu ihan semmoiset peruskorruptiojutut.*

*Lehdistö saa tai media jollain tavoin selville ja he tuntuvat olevan aktiivisia, mikä on hyväkin. Ja sitten saa jonkun organisaation sisältä kertomaan jonkun mielenkiintoisen, josta saa sitten uutisen. Kyllähän pitäisi organisaation sisällä ja sitten tällaisissa ohjausjärjestelmissä hoitaa nämä asiat itse kuntoon.*

Kolmantena seikkana haastateltavat kiinnittivät huomiota virkamiessukupolven nopeaan vaihtumiseen tulevina vuosina. Yhden haastateltavan mukaan virkamiesten moraalit on nykyisin korkea, eikä korruptio ole ongelma. Näin ei kuitenkaan ole automaattisesti sukupolven vaihtuessa. Toisaalta virkamieskunnassa on vahvoja perinteitä epäasianmukaisista toimintatavoista.



*Virkamiessukupolvi on taas vaihtumassa, ja yksi kysymys onkin se, miten pystyttäisiin hyvän hallinnon ja korruptoitumattomuuden perinne pitämään yllä, kun tulee X-, Y- ja Z-sukupolven edustajat, jotka eivät tiedä oikeastaan tästä vanhasta. En väitä, että ne olisivat taipuvaisempia korruptioon mutta ne eivät tiedä siitä vanhasta eettisestä perinteestä, että miten se pidetään yllä.*

Neljäntenä riskitekijänä voidaan haastattelujen perusteella nostaa esille asenteet korruptiota kohtaan yhteiskunnassa. Yhden haastateltavan mielestä pitäisikin välttää harhaa, jossa Suomi nähtäisiin immuunina korruptiolle. Korruptio voi lisääntyä tulevaisuudessa, vaikka tällä hetkellä tilanne vaikuttaisikin hyvältä.

*Meillä on muovautunut semmoinen taipumus, että kun meillä seurataan näitä korruptiotutkimuksia ja meille tulee semmoinen käsitys, että meillä ei ole korruptiota laisinkaan olemassa ja me ollaan jotenkin heimona immuuni, ja näinhän se ei varmaankaan ole. Se on mun mielestä suurempi uhka, että jotenkin meille tulee semmoinen tunne, että näin olisi, jonka jälkeen sitä todennäköisesti alkaisi vahvasti esiintyä.*

## 6 KORRUPTION RISKIKOhteET HAASTATTELUAINeISTOSSA: ESIMERKKITAPAUKSIA

Tässä luvussa esitellään esimerkkitapauksia haastattelujen perusteella esiin tulleista korruption riskikohteista Suomessa. Tapaukset ovat julkisista hankinnoista, rakennusalalta ja yhdyskuntasuunnittelusta sekä poliittisesta toiminnasta. Ne eivät välttämättä ole kohdealan tyypillisimpiä tapauksia, vaan perustuvat asiantuntijoiden subjektiivisiin käsityksiin, havaintoihin ja kokemuksiin korruptiosta.

Tapauskuvauksia on selvyuden vuoksi hieman kielellisesti editoitu ja anonymisoitu muuttamatta kuitenkaan sisältöä. Ne on ryhmitelty tarkasteltavan kohteen mukaan, mutta monet tapaukset sisältävät useita erilaisen korruptiivisen toiminnan piirteitä.

### 6.1 Julkisiin hankintoihin liittyviä tapauksia

Esimerkit julkisten hankintojen korruptiotapauksista liittyvät ensinnäkin tiettyjen yritysten suosimiseen tai suosimisen mahdollisuuteen. Kyse voi olla omista tai lähipiirin intresseistä. Lisäksi asiantuntijat kertoivat esimerkkitapauksia muun muassa valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden rooleista, hankintaprosessista, sopimusten muuttumisesta ja tarjouskartelleista.

#### *Tietyn tarjoajan suosiminen*

Jotain tiettyä tarjoajaa suositaan. Tällaiseen ei välttämättä liity oman edun tavoittelua. Hankkijalla voi olla vain vankka käsitys siitä, että tämä tarjoaja on paras vaihtoehto. Tai sitten tiedetään, että tietty toimittaja on luotettava tai vaakakupissa painaa se, että osataan käyttää tietyn toimittajan tarjoamaa tuttua järjestelmää.

#### *Poliitikon oman yritystoiminnan intressit*

Paikallispoliitikoilla on omia yrityksiä samalla alueella, missä he myös politikoiivat. Tiedyt intressiryhmät voittavat näiden alueiden julkisia hankintakilpailutuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että poliitikot tekevät päätöksiä oman intressipiirinsä hyväksi. Nämä intressiryhmät, jotka ovat vahvasti edustettuna paikkakunnilla tai kunnissa tai ylipäätään paikallisessa päätöksenteossa, pyrkivät saamaan siten etuja itselleen ja lähipiirilleen.

### *Oman verkoston intressit*

Yrityksissä etenkin ja myös kuntapuolella tunnutaan tekevän ”lehmänkauppoja” hankintoihin liittyen. Hankitaan tietyiltä toimijoilta aika vahvasti painottaen sitä, että he säilyvät toiminnassa. Tässä korostuu nepotismin lisäksi oman verkoston intressi ja oman intressipiirin hyödyntäminen.

### *Hovikonsultit*

Hovikonsultit ovat syntyneet hankintalain mahdollistaman puitesopimuskäytännön myötä. Käytännössä tämä toimii niin, että lähes koko kaavoituskonsulttiraha annetaan puitesopimuksen kautta vaikka niiden piti alun perin olla vain pikkuhankkeiden läpi vetämistä varten. Tähän mukaan pääsevät yritykset ovat etuoikeutettuja. Ne esimerkiksi tuottavat juuri sen tyyppisiä selvityksiä kuin niiltä toivotaan. Koska suunnittelua pyritään siirtämään yhä enemmän kunnan työntekijöiltä konsulteille, tämä on omiaan lisäämään näitä konsultteja käyttävän henkilön valtaa.

### *Megapaketti prosessin keventämiseksi*

Usein kilpailuttaminen nähdään prosessuaalisesti raskaana. Tämän takia ei yleensä kilpailuteta kovin monia pieniä, erillisiä kokonaisuuksia vaan enemmänkin yhtä, niputettua, isompaa kokonaisuutta. Kun tällainen isompi kokonaisuus kilpailutetaan, sellaisen tarjoamiseen kykeneviä tarjoajia onkin lopulta vain yksi tai kaksi.

### *Monimutkainen hankintaprosessi*

Hankintalaki on erittäin yksityiskohtaista ja monimutkaista lainsäädäntöä ja se sisältää monia prosessuaalisia määräyksiä. Tämä voi aiheuttaa sen, että hankkija keskittyy liikaa itse kilpailutusprosessin pyörittämiseen kuin siihen, miten saataisiin mahdollisimman edullinen lopputulos julkisille rahoille.

### *Budjetit eivät pidä*

Julkisessa hankintakilpailussa tarjoajan tarjoama lopullinen hinta eli hinta, millä tarjouskilpailu on voitettu, ei olekaan lopullinen hinta. Urakoitsijalta tulee iso lisälasku. Korruptiivinen toiminta tulee usein esiin hyväksyttäessä näitä lisälaskuja. Lisälaskun hyväksyjälle tarjoaja voi tarjota oikeudetonta etua, esimerkiksi palkkioita palvelusta tai jotain muuta hyötyä. Tällaista toimintaa tapahtuu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Osittain myös lisälaskujen hyväksyttävä hyötty tästä, muun muassa päättäen, kuka aliurakoitsija työmaalle tulee.

### *Kilpailun välttäminen tarjouskartellissa*

Organisoituneessa ja systemaattisessa kartellitoiminnassa kartelliin kuuluvat yritykset ovat mukana liiketoiminnassa pysyväisluonteisesti joko valtakunnallisesti tai suppeammalla maantieteellisellä alueella. Kartelliin kuuluvilla yrityksillä on kaiken aikaa keskinäinen yhteisymmärrys siitä, että he eivät kilpaile kovin pontevasti keskenään. Käytännössä kysymyksessä on ajallisesti pitkäkestoisempi kartelliin kuuluvien yritysten sopimus sulle-mulle -periaatteella eli toiminta esimerkiksi rotaatioperiaatteen mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos esimerkiksi joku kunta kilpailuttaa standardityyppistä palvelua tai tuotetta, niin kiinnijäämisen vaikeuttamiseksi kartelliin kuuluvat yritykset sopivat keskenään, että tänä vuonna on toisen yrityksen vuoro voittaa tarjouskilpailu ja ensi vuonna toisen yrityksen vuoro.

## **6.2 Rakennusalaan ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyviä tapauksia**

Rakennusalan esimerkkitapaukset korruptiosta liittyvät liike-elämän ja julkisen sektorin keskinäisiin suhteisiin, mutta myös sektoreiden sisäiseen toimintaan. Korruptiiviset piirteet ulottuvat muun muassa rakennushankkeen laajuuden määrittelystä kaavakauppaan, ammattivalittajiin ja epäasiallisiin virkanimityksiin.

### *Aliurakoitsija pääurakoitsijan juoksunarussa*

Pääurakoitsijan työntekijä, joka vastaa siitä, kuka aliurakoitsija pääsee tiettyyn urakakohteeseen töihin, pyytää aliurakoitsijoilta itselleen henkilökohtaista palvelusta. Hän voi pyytää apua esimerkiksi mökin katon tekemiseen tai laiturin asentamiseen tai vaikka nurmikon laittamiseen omakotitalotontilleen. Aliurakoitsijat lähtevät tekemään näitä projekteja siinä toivossa, että he saavat tietyn urakan pääurakoitsijalta.

### *Vaihtuvat rakennuskonseptit*

Jossain asuinalueella joku yksityinen rakentaja voi haluta täydennysrakentamishankkeen. Ympäristön perusteella tähän hankkeeseen pitäisi tulla 2 000 asuinkerrosneliömetriä. Yritys kuitenkin muuttaa suunnitelmiaan niin, että he tekevät kohteen, jossa on vanhusten tuettua asumista. Tällaisessa asumisessa toiminnallisesti taloudellinen minimikoko edellyttää 3 000 kerrosneliömetriä, mikä tarkoittaa 50 prosentin korotusta alkuperäiseen. Muutetun suunnitelman takia tehdäänkin sitten huomattavasti ympäristöä tiukempi kaavoitus. On myös mahdollista, että kohde ei edes välttämättä lopulta toteudu palveluasuntoina vaan ihan tavallisina asunto-osaakeyhtiöinä. Kuitenkin lopputuloksessa on lisää 1 000 kerrosneliömetriä. Käytännössä tämä tarkoittaa 200 000 euroa lisää rahaa siinä tapauksessa, että tontti myytäisiin eteenpäin.

### *Kaavakaupan konsultointi*

1990-luvulla erään kaupungin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja harrasti kaverinsa kanssa kaavakauppaa. Liikemies, joka omisti pienen kiinteistön teollisuusalueeksi kaavoitetulla alueella, halusi perustaa siihen marketin. Tämä edellytti kaavamuutosta. Valtuuston puheenjohtaja suostui tähän kaavamuutokseen mutta vain sillä ehdolla, että konsulttina käytetään hänen kaverinsa firmaa. Näin myös toimittiin.

### *Rekrytoinnin räätälöinti*

Eräissä kaupungissa valittiin virkamiestä yhdyskuntasuunnittelun virkaan keski-johtoon. Osa ihmisistä arvasi jo etukäteen, ketä henkilöä kyseiseen virkaan ollaan ajamassa. Viranhakuilmoitus oli muotoiltu niin, että kyseiseltä hakijalta puuttuva ominaisuus eli kokemus johtamisesta, mikä olisi pitänyt olla vähintään eduksi laskeettava, puuttui kokonaan. Moni muu kilpahakijoista oli työskennellyt muun muassa yksikön johtajana.

### *Virkanimitys kiitoksena*

Eräs kaupunki kaavoitti miljoonien eurojen arvoisen alueen. Yksi yritys sai tämän maa-alueen ilmaiseksi itselleen sillä perusteella, että se rakennuttaa siihen tietyn infrastruktuurin. Yritys rakennutti ja myi alueen kovalla hinnalla kolmannelle toimijalle. Tämän koko toiminnan takana oli eräs henkilö, joka asian suunnitellusti hoidettuaan sai erittäin hyvän virkanimityksen.

### *Organisatoriset järjestelyt*

Nähdään ongelmallisena, jos virkamies ryhtyy ajamaan hyvän ja eettisen suunnittelun agenda. Jos virkamies näin kuitenkin tekee, voi olla, että hän ei enää jatkossa saa kriittisiä projekteja johdettavakseen. Lopputuloksena voivat myös olla kyseiseen virkamieheen kohdistuvat niin sanotut organisatoriset järjestelyt.

### *Ammattivalittajat*

On olemassa henkilöitä, joita voidaan pitää kaavojen ammattivalittajina. He pyytävät esimerkiksi rahaa kunnalta tai yritykseltä, jotta he eivät valita jostain tietystä kaavasta.

## **6.3 Poliittiseen toimintaympäristöön liittyviä tapauksia**

Poliittiseen toimintaympäristöön liittyvästä korruptiosta on ollut viime vuosina poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten käsiteltävänä korkean profiilin rikosepäilyjä. Asiantuntijoiden esimerkit liittyvät kuitenkin enemmänkin paikallistason asioihin. Koh-

teena ovat muun muassa poliittiset virkanimitykset, päätöksentekijöiden verkostot, siirtyminen julkiselta sektorilta liike-elämään sekä puolueiden kiinteistöomistukset.

### *Poliittiset virkanimitykset*

Jos on tarkoituksena poliittisesti nimittää joku eli halutaan suosia jotain, on usein tehty johtosääntöön tai hallintosääntöön muutos ennen tämän henkilön valintaa. Näin varmistetaan, että tämä tietty henkilö täyttää viran vaatimukset.

### *Johtavien viranhaltijoiden valinta*

Poliittisissa virkanimityksissä etu virkasuhteen saajalle on satojatuhansia euroja palkkaa sekä eläke. Poliittisiin virkanimityksiin sisältyy lisäksi vastavuoroisuusperiaate: nimitetty henkilö valvoo nimittäjän tai nimittäjien, esimerkiksi poliittisen ryhmän tai ryhmien etua, ja avustaa heitä päätöksenteossa ja politiikan teossa. Lisäksi nimitetty henkilö salaa nimittäjiinsä liittyviä negatiivisia asioita.

### *Hyvät veljet ja sisaret kunnallishallinnossa*

Suomessa on kuntatasolla muodollinen päätöksentekorakenne: valtuusto, kunnanhallitus, lautakuntia sekä kaupungin- tai kunnanjohtaja. Niissä yleensä on aina jonkinlainen voimamiesten ja -naisten piiri. Piiriin kuuluvat saattavat olla näissä muodollisissa elimissä tärkeissäkin asemissa. Seuraavanlainen toimintatapa voi ilmetä heidän keskuudessaan: ennen kuin tietyt asiat viedään muodolliseen päätöksentekoon, pohjustaa tämä todellinen vallankäyttäjäpiiri keskenään asiaa. Asia menee sitten valmiiksi pureskeltuna yleensä ensin johonkin iltakouluun ennen muodollisen orgaanin kokoontumista. Muodollisessa orgaanissa kyseessä oleva asia nuijitaan sujuvasti läpi. Tosiasiallinen päätöksenteko tapahtuu siis muodollisen rakenteen sekä siihen liittyvän kontrollin ulkopuolella.

### *Ovi käy – revolving doors -ilmiö*

Poliittisten esikuntien tehtävissä toimineet henkilöt ovat siirtyneet yksityisen sektorin palvelukseen ilman erityisiä karenssiaikoja. Tämä ei sinänsä ole laitonta, vaikka siinä samat henkilöt käyvät välillä erityisavustajana tai valtiosihteerinä ja sitten välillä taas yrityspuolen palveluksessa. Esimerkiksi maakuntatasolla merkittävässä asemassa olevia poliittisia toimijoita on siirtynyt yksityiselle puolelle.

### *Aluerakentamissopimukset*

Aluerakentamissopimuksia tehtiin tietyissä kaupungeissa rakennusyhtiöiden omistamille maille aikoinaan ihan systemaattisestikin. Hankkeet suunniteltiin ja toteu-

tettiin yhdessä kaupungin kanssa. Etu näille yhtiöillehän oli näissä hankkeissa jopa kymmeniä miljoonia euroja. Tätä etua annettiin myös vaaliavustusten muodossa.

#### *Vaaliavustus kiinteistöjen muodossa*

Nykyisin vielä joissakin kunnissa kunta vuokraa ylihintaan puolueiden omistamia kiinteistöjä. Käytännössähän tällainen on jatkuvaa vaaliavustusta, jota ei tarvitse edes ilmoittaa minnekään, koska avustus tulee säätiöiden tai yhdistysten kautta. Aikanaan näiden kiinteistöjen hankinta on tapahtunut poliittisten viranhaltijoiden avustuksella.

## 7 YHTEENVETO JA POHDINTA

### *Tutkimusasetelma*

Tässä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa selvitettiin korruptiolle alttiita aloja ja tilanteita Suomessa.<sup>8</sup> Alat ja tilanteet voivat viitata sekä yhteiskunnan sektoreihin että korruptiivisen toiminnan luonteeseen. Näistä puhuttaessa käytetään termiä korruption riskikohteet.

Korruptio nähdään tässä tutkimuksessa vastuullisen aseman väärinkäyttönä yksityiseksi eduksi. Määritelmä sisältää lahjonnan lisäksi myös muuta korruptiivista toimintaa.

Tutkimuksen empiirisissä osissa kartoitettiin ensin korruption riskikohteita tutkimus- ja tilastotietojen perusteella. Korruption piirteitä näissä riskikohteissa selvitettiin tarkemmin 15 teemahaastattelun avulla. Haastateltaviksi valittiin virkamiehiä ja muita asiantuntijoita, joilla tiedettiin olevan erityistietämystä valituista kohdealoista tai yleisemmin korruption torjunnasta tai korruptioriskeistä.

Tutkimus on luonteeltaan empiirinen ja sen pääpaino on haastatteluaineiston analyysissä. Tutkimusaineistojen voidaan arvioida kuvaavan hyvin keskeisimpiä korruptioriskejä tarkempaan tarkasteluun valituissa kohteissa.

### *Korruption riskikohteiden kartoitus*

Korruptiiviset teot voidaan jakaa neljään ryhmään sen perusteella, onko kyse lahjonnasta vai muusta korruptiosta ja onko tapaus tullut poliisiin tai muiden viranomaisten tietoon vai ei. Suomessa ilmi tulleen lahjonnan profiilista on olemassa melko hyvä kuva, ja myös muuta ilmi tullutta korruptiota on selvitetty. Sitä vastoin piiloon jäävästä lahjonnasta ja muusta piilokorruptiosta on heikommin tietoa.

Tähän mennessä korruption riskikohteita on analysoitu esimerkiksi kansainvälisissä sektorikohtaisissa tarkasteluissa. Suomessa aihetta on sivuttu korruptiotutkimuksissa, mutta tämän tutkimuksen kaltaista jäsentynyttä tarkastelua ei ole aikaisemmin tehty.

Tutkimuksessa korruptioriskien kartoittamiseksi käytiin ensin läpi aihepiirin aiempaa tutkimuskirjallisuutta, poliisi- ja oikeustilastoja sekä kotimaisia ja kansainvälisiä kyselytutkimuksia. Tarkempaan analyysiin valikoituja kohteita olivat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toiminta. Ne nousivat esille laajalti kansainvälisissä ja kotimaissa lähteissä.

Kuva korruptioriskien kohdentumisesta ei kuitenkaan ole tutkimus- ja tilastotietojen perusteella täysin selväpiirteinen. Kansainvälisesti korostuvat hieman eri riskikohteet kuin Suomessa. Lisäksi eri lähteiden antama kuva on erilainen, mikä johtuu muun muassa menetelmällisistä seikoista. Näistä syistä tarkempaan, joskin

<sup>8</sup> Tutkimushanke toteutettiin yhteistyössä Vaasan yliopiston kanssa. Erikseen raportoitavan osuuden tutkimuskohteena olivat erityisesti rakenteellinen korruptio ja korruptoituneet verkostot (ks. tarkemmin Salmi-  
nen 2015).



suppeampaan, analyysiin otettiin vielä muutamia maailmalla esiin nousseita korruption riskikohteita.

### *Valikoitujen riskikohteiden analyysi*

Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat näkivät korruptioriskejä erityisesti kaavoituksessa ja julkisissa hankinnoissa sekä kansainvälisesti myös terveydenhuoltosektorilla. Muita mainintoja korruptioriskien kohteina saivat muun muassa virkanimitykset, kuntasektori, tietotekniikka- ja järjestelmähankinnat, kansainvälinen kauppa, lobbaaminen verkostoissa sekä järjestäytynyt rikollisuus.

Havainnot ja arviot korruptioriskeistä liittyivät sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoihin. Useat asiantuntijat nostivat esille, että sallitun ja kielletyn rajapinta ei ole aina selvä.

Julkisten hankintojen osalta tuli esille runsaasti syitä korruptioalttiuteen. Hankinnoissa liikkuu runsaasti rahaa, mikä voi olla otollinen lähtökohta korruptiolle. Epäasiallinen suosiminen kilpailutuksissa ja tiettyjä tarjoajia varten räätälöidyt tarjouspyynnöt ovat korruptiivisia toimintatapoja. Muita korruptiolle altistavia tekijöitä ovat muun muassa lainsäädännön ja hankintaprosessin monimutkaisuus sekä toiminta yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnalla.

Asiantuntijat esittivät useita konkreettisia kehittämissuhteita korruptioriskien vähentämiseksi julkisissa hankinnoissa. Ne liittyvät muun muassa hankintasopimusten laadintaan, seurantaan ja muuttamiseen, hankintojen sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan sekä viranomaisyhteistyön tehostamiseen tarjouskartellien paljastamisessa.

Rakennusalan korruptiosta osa liittyy epäasialliseen rakennusurakoiden jakamiseen ja urakkakustannusten määrittelyyn. Myös yhdyskuntasuunnittelun ja erityisesti kaavoitusprosessien monimutkaisuus, laajat toimijaverkostot ja suuret taloudelliset intressit voivat lisätä korruptioriskejä.

Rakennusalalla ja yhdyskuntasuunnittelussa esiintyy riski korkean tason rakenteelle korruptiolle. Tähän voi liittyä esimerkiksi suosintaa sekä luottoyritysten ja -suunnittelijoiden käyttöä. Asiantuntijat esittivät laajan kirjon muitakin korruptioriskejä lisääviä tekijöitä. Ne liittyvät pääosin alojen luonteeseen ja toimijoiden välisiin suhteisiin sekä tarkastus- ja valvontamenettelyihin.

Asiantuntijoiden arvioiden perusteella rakennusalan ja yhdyskuntasuunnittelun korruption torjuntaa varten tarvitaan muun muassa vahvempaa valtion ohjausta, lisää kaavoitusvaihtoehtoja ja enemmän avoimuutta kaavoitukseen.

Poliittinen toimintaympäristö on ollut perinteisesti korruptiolle altis alue sekä kansainvälisesti että myös Suomessa. Poliittiset virkanimitykset nousivat esille ehkä keskeisimpänä korruptioon viittaavana riskitekijänä. Niitä ei kuitenkaan välttämättä mielletä korruptioksi, vaikka siihen voisikin olla aihetta. Poliittisissa virkanimityksissä voi olla kyse monimutkaisista tilanteista, joihin voi sisältyä piirteitä intressikonflikteista, suosimisesta, rakenteellisesta korruptiosta ja niin sanotusta maan tavasta.

Poliittisen toimintaympäristön korruptioriskitekijöitä voivat olla vaikutusvallan kauppa ja jossain määrin myös niin sanottu revolving doors -ilmiö. Näistä ensimmäinen liittyy toivotunlaisesta toiminnasta luvattuun vastapalvelukseen ja jälkimmäinen siirtymiseen julkishallinnon korkeista viroista yksityiselle sektorille ilman karenssiaikaa. Lisäksi vaali- ja puoluerahoitukseen voi liittyä korruptiivista toimintaa.

Asiantuntijat esittivät runsaasti kehittämisehdotuksia poliittisen toimintaympäristön korruption hillitsemiseksi. Yleisinä periaatteina korostuivat hyvä hallinto, eettinen keskustelu ja avoimuus. Kohdennettuja keinoja korruption torjuntaan ovat esimerkiksi sidonnaisuuksien rekisteröinti, ilmiantojärjestelmä, vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi sekä toimet, jotka rajoittavat siirtymistä korkeista julkisen sektorin viroista yksityiselle sektorille. Lisäksi esitettiin erilaisia hallinnollisia ratkaisuja, kuten perustuslakituomioistuin ja kuntien pormestarihallinnat.

### *Riskikohteita yhdistäviä teemoja*

Haastatteluaineistojen analyysissä tuli esille monia teemoja, jotka yhdistävät tarkasteltuja riskikohteita. Tällaisia yhdistäviä teemoja voidaan havaita korruption ilmenemisessä, ominaispiirteisissä ja ehdotetuissa torjuntakeinoissa. Niitä tarkastelemalla voidaan kertoa korruption olemuksesta jotakin sellaista, mikä ei välttämättä korostuisi yhden riskialan tarkastelussa.

Ensimmäisenä poikkileikkaavana teemana havaittiin niin sanotut intressikonfliktit. Niitä voivat olla esimerkiksi suosinta eri muodoissaan, hyvä veli -verkostot, maan tapa ja esteellisyydet. Näissä tilanteissa korruptio ei vaihdannallisesti yleensä tarkoita välitöntä rahallista etuutta, vaan muita etuuksia, kuten palveluksia ja tietoja. Intressikonflikteihin luetaan esimerkiksi henkilön esiintyminen ristiriitaisissa rooleissa. Näissä tilanteissa korruptio voi olla vaikeasti tunnistettavaa, kuten myös sallitun ja kielletyn toiminnan rajapinta.

Toisena yhdistävänä tekijänä havaittiin, että asiantuntijoiden arviot korruptioriskeistä liittyivät useimmiten liike-elämän ja viranomaisten toiminnan rajapintaan. Tämä tuli esille muun muassa tarjoajien tarkoitushakuisena rajaamisena julkisissa hankinnoissa, luottoyhtymien tai kehitysyritysten roolissa yhdyskuntasuunnittelu- ja rakennushankkeissa, vaikutusvallan väärinkäyttönä sekä revolving doors -ilmiönä.

Kolmantena kokonaisuutena nousi esille se, että korruptioriskit liittyivät pienkorruption (esim. katukorruptio) asemesta yleensä suuremman mittaluokan korruption (esim. rakenteellinen korruptio). Korruptioriskit näkyivät esimerkiksi julkisten hankintojen puolella taloudelliselta arvoltaan mittavina tarjouskartelleina, rakennus- ja kaavoitustoiminnassa monimutkaisina ja laajoina suunnittelukokonaisuuksina sekä politiikassa omia etuja ajavina korkean tason verkostoina. Korruptio, jossa liikkuu rahaa, koetaan helpommin haitallisemmaksi kuin muun tyyppinen korruptio, esimerkiksi suosinta.

Myös korruption torjunnassa eri kohdealoilla havaittiin yhteisiä piirteitä. Niistä ensimmäinen on avoimuuden periaate. Julkisissa hankinnoissa vaadittiin avoimia pelisääntöjä kilpailutukseen ja tarjousten arviointiin sekä yhdyskuntasuunnittelussa kaavoitusprosessiin. Poliittisessa toiminnassa avoimuutta edistettäisiin ja korruptio-

ta hillittäisiin esimerkiksi lobbarirekisterillä, sidonnaisuuksien pakollisella ilmoittamisella, asiantuntemukseen perustuvilla virkanimityksillä ja vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla. Avoimuutta korostettiin muutenkin osana julkishallinnon toimintaa ja eettisiä käytäntöjä.

Toinen korruption torjuntaa koskeva yhdistävä kokonaisuus liittyy prosesseihin, joilla korruptioepäilyjä havaitaan, paljastetaan ja valvotaan. Korruptio voi sisältää runsaslukuisen joukon osin vaikeastikin havaittavia epäasiallisen vaikuttamisen muotoja, joista osa voi olla epäeettisiä ja osa moraalisesti arveluttavia. Siksi viranomaisten, yritysten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden tietoisuus korruption ominaispiirteistä on keskeisessä asemassa. Muut tutkimuksessa esille tulleet keinot korruption torjunnan tehostamiseksi liittyvät muun muassa lainsäädännön sekä organisaatioiden sisäisen ja ulkoisen valvonnan kehittämiseen.

### *Tulevaisuudennäkymiä*

Tutkimusraportti kuvaa haastattelujen perusteella esille nousseita keskeisimpiä korruptionriskejä muutamissa valikoiduissa kohteissa. Kyse ei ole kuitenkaan niiden kattavasta riskiarviosta. Tutkimuksen tarkoituksena onkin ollut nostaa esille keskeisimpiä korruptionriskejä yhtäältä tutkimus- ja tilastotiedon sekä toisaalta asiantuntijoiden havaintojen avulla. Tämä on tärkeä askel eteenpäin aikaisemmasta kotimaisesta korruptiotutkimuksesta.

Riskikohteiden tarkastelussa yhtä alaa koskevat havainnot perustuvat korkeintaan muutaman asiantuntijan havaintoihin. Siksi tutkimusta voidaan pitää esitutkimuksen luonteisena. Tulevaisuudessa on tärkeää laatia seikkaperäisiä sektorikohtaisia selvityksiä esimerkiksi joidenkin toimialojen tai hallinnonalojen korruptionriskeistä tai laajemminkin organisaatioiden toiminnan eettisyydestä. Selvitysten tekemiseen on useita vaihtoehtoja: tutkimukset, opinnäytteet, ulkopuoliset auditoinnit tai vaikkapa toimialojen itsearviointi.

Tutkimushankkeessa kertyi runsaasti kehittämissuhteita tarkastelun kohteeksi valikoiduilta riskialoilta. Osa ehdotuksista on ollut jo esillä julkisessa keskustelussa. Esitettyjen kehittämistoimien avulla olisi mahdollista parantaa muun muassa hallinnon toimivuutta ja avoimuutta, tietoisuutta korruptiosta, epäasiallisen toiminnan tunnistamista, lainsäädäntöä, viranomaiskäytäntöjä, alakohtaisia torjuntatoimia sekä valvontamekanismeja.

Poliisin näkökulmasta korruption torjuntaa voidaan pitää olennaisena asiana, vaikka rikostapausten volyymin perusteella näin ei voisi suoraan päätellä. Varteenotettavana uhkana voidaan pitää esimerkiksi sitä, että lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaiset joutuvat yhä enemmän tekemisiin korruptiota hyödyntävän ammatillisen rikollisuuden kanssa. Muun muassa tämä korostaa korruption torjuntaan panostamisen tärkeyttä tulevaisuudessa.

# SUMMARY

*Johanna Peurala & Vesa Muttilainen*

## Corruption risk areas in Finland in the 2010s

### *Research framework*

This study, conducted by the Police University College, investigated Finnish sectors and situations susceptible to corruption.<sup>9</sup> Sectors and situations can either mean sectors of Finnish society, or indicate the nature of corrupt activities. Collectively, these are referred to as corruption risk areas.

In this study, corruption is defined as the misuse of a position of responsibility for private gain. This definition includes bribery and other forms of corruption.

The empirical section of this study began by mapping corruption risk areas on the basis of research-based information and statistical data. A close examination was performed of the characteristics of corruption in these risk areas in 15 theme-based interviews – conducted with public servants and other experts known to have special knowledge of the selected target sectors – on corruption risks or the prevention of corruption on a more general level.

The focus of this empirical study is on the analysis of the interview records. The research data can be viewed as accurately describing key corruption risks in the areas selected for closer examination.

### *Mapping corruption risk areas*

Corrupt behaviour can be divided into four categories based on whether it entails bribery or some other form of corruption and whether or not it has been uncovered by the police or other authorities. A rather good profile has been formed of bribery detected in Finland and other forms of detected corruption have been studied. However, information is scarcer on hidden forms of bribery and other latent corruption.

To date, corruption risk areas have been studied in e.g. international, sector-specific studies. The topic has also been touched on in Finnish corruption research, but no previous examinations have been as structured as the one presented in this paper.

In this study, corruption risks were first analysed by performing a review of earlier research publications, police and court statistics and Finnish and international surveys. The following areas were selected for closer analysis: public procurement, construction and urban planning, and political activities. These were frequently highlighted in international and Finnish sources.

---

<sup>9</sup> The research project was conducted in cooperation with the University of Vaasa. Another section of the same study, reported separately, focused on structural corruption and corrupt networks (see Salminen 2015 for further information).

However, research-based knowledge and statistics do not paint an entirely clear picture of the presence of corruption risks in various sectors. International sources place the emphasis on slightly different risk areas to those presented by Finnish sources. Furthermore, different sources provide different perspectives with respect to research methods, for example. For these reasons, some additional risk areas that have attracted international attention were included in the detailed analysis.

### *Analysis of the selected risk areas*

The experts interviewed for this study saw corruption risks in town planning and public procurement in particular, and internationally in the health care sector. They also mentioned vulnerable areas such as appointments to office, the municipal sector, ICT and system procurements, international trade, lobbying through networks and organised crime. Observed and estimated corruption risks involved both private and public actors. Several experts noted that the line between what is accepted and prohibited is not always clear.

Several reasons were cited for the high corruption risk associated with public procurements. Procurements consist of transactions involving large amounts of money, which can provide fertile ground for corruption. Improper favouritism in tendering processes and calls for tender tailored to certain companies are examples of corrupt behaviour. Other factors include the complex nature of legislation and the procurement process, as well as operations at the interface between the private and public sectors.

The experts suggested several improvements to reduce the risk of corruption in public procurements, concerning matters such as the drafting, monitoring of and amendments to procurement agreements, internal and external control of procurements, and better cooperation between authorities in order to reveal tender pools.

Some corruption in the construction sector concerns the improper granting of construction contracts and definition of contract costs. The complexity of urban planning and town planning processes in particular, extensive networks of actors and major financial interests can lead to corruption risks.

High-level structural corruption is present in the construction sector and urban planning. This can involve issues such as favouritism and the repeated selection of the same companies and designers. The experts also mentioned a wide range of other factors that increase corruption risks. These are mainly connected to the characteristics of the sectors in question, to the relationships between actors and to inspection and control practices.

The experts estimated that preventing corruption in the construction sector and urban planning would require measures such as stronger steering by the state, a wider range of alternative town plans and greater transparency in town planning.

The political operating environment has traditionally been susceptible to corruption, both internationally and in Finland. Political appointments to public sector posts were mentioned as being the key area of corruption. On the other hand, despite their corruption-like nature, these do not necessarily involve cases of corruption.

Political appointments to public sector posts are often complex situations that may involve conflicts of interest, favouritism, structural corruption and what are termed local customs.

Corruption in the political operating environment also involves trading in influence, and the revolving doors phenomenon. The first refers to promises of returned favours in exchange for certain actions, while the latter describes switches from high public office to the private sector with no waiting period. Election campaign and party financing may also be vulnerable to corruption.

The experts presented numerous suggestions for controlling corruption on the political scene. The general emphasis was placed on good administrative practices, ethical debate and transparency. Targeted means of preventing corruption include registration of interests, a whistle-blowing system, the criminalisation of misuse of influence and means of restricting transfer from high public positions to the private sector. Various administrative solutions were also suggested, such as constitutional courts and municipal mayors.

### *Themes connecting risk areas*

Analysis of the interviews revealed several themes connecting the risk areas selected for examination. Such themes can be detected in the manifestation and characteristics of corruption and the measures suggested for combating it. Examination of the themes can reveal something about the essence of corruption that would not necessarily draw attention when a single risk area is observed.

The first cross-cutting theme observed was conflicts of interests. Examples include various forms of favouritism, old boy networks, local customs and legal hindrances. In these situations, corruption does not usually imply immediate financial gain, but other benefits such as favours and information. Conflicts of interest include situations in which a person takes on conflicting roles. Corruption may be difficult to identify in such situations, as is the line between accepted and forbidden actions.

Another connecting theme lay in the fact that expert assessments of corruption risks often concerned the interface between the public and private sectors. This was evident in issues such as purposeful limitations set on tenderers during public procurement and development companies in urban planning and construction projects, the misuse of influence and the revolving doors phenomenon.

The third theme concerned the fact that corruption risks are less often connected to petty corruption (e.g. street-level corruption) than to grand corruption (e.g. structural corruption). Corruption risks in public procurement take the form of high-value tender pools, and extensive and complex planning structures involved in construction and urban planning, while political corruption risks took the form of high-level networks protecting their own interests. Corruption involving money is often more easily deemed harmful than other forms of corruption such as favouritism.

Efforts to prevent corruption in various sectors also had similar characteristics. The first of these is the principle of transparency. Transparent rules were demanded

for calls for tenders and the evaluation of tenders in public procurement, as well as for town planning processes in the construction sector. In political activities, transparency could be enhanced and corruption curbed through measures such as setting up a lobbyist register, declaration of liabilities, appointments to office based on expertise, and the criminalisation of misuse of influence. Transparency was also emphasised as part of public administration and ethical practices.

Another theme concerns the processes involved in detecting, revealing and monitoring suspected corruption. Corruption can involve an extensive range of improper means of influencing processes that may be difficult to detect, some of which may be straightforwardly unethical, and some morally questionable. For this reason, it is vital that the authorities, companies and other actors in society are familiar with the characteristics of corruption. Other more effective anti-corruption methods highlighted by this study include the development of internal and external monitoring of legislation and organisations.

### *Future prospects*

Based on interviews, this research report describes the key corruption risks in a limited number of selected sectors. The aim is not to present a comprehensive risk assessment. The purpose of the study was to draw attention to key corruption risks by examining research-based information and statistics on the one hand, and expert observations on the other. This is an important step forward compared to earlier Finnish research on the issue.

When each risk area is examined, observations on the risks involved in a given sector are based on the observations of just a handful of experts. For this reason, the study is preliminary in nature. Detailed, sector-specific investigations will be needed in the future, for example concerning the corruption risks within a certain sector or administrative branch, or with respect to the ethical conduct of organisations on a more general level. Such examinations may be conducted in a number of ways: in the form of studies, theses, external audits or self-assessment within a sector.

This research project yielded plenty of suggestions for improvement in the risk areas selected for examination. Some suggestions have already been raised in public discussions. The improvements proposed in this report could, for example, improve issues such as the efficiency and transparency of administration, corruption awareness, the identification of improper conduct, legislation, administrative practices, sector-specific anti-corruption measures and control mechanisms.

From the police's viewpoint, corruption can be deemed a fundamental issue, even if we cannot directly draw such a conclusion from crime statistics. For example, law enforcement authorities are increasingly encountering organised crime that seeks to benefit from corruption. This should be treated as a serious threat. This fact also stresses the importance of future investments in anti-corruption measures.

## LÄHTEET

- Andersson, S. (2008). Exploring Corruption in Sweden. Types of Corruption, Danger Zones and Control Mechanisms. Saarbrücken: VDM.
- Brå (2013). Reported Corruption in Sweden: Structure, risk factors and countermeasures. Report 2013:22. [http://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931564/2013\\_22\\_Reported\\_Corruption\\_in\\_Sweden.pdf](http://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931564/2013_22_Reported_Corruption_in_Sweden.pdf) [Luettu 10.10.2014].
- Brå (2007). Korruptionens struktur I Sverige. 'Den korrupte upphandlaren' och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk. Rapport 2007:21. Stockholm: Brå.
- Campos, J. E. & Pradhan, S. (ed.) (2007). The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6848/399850REPLACEM101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1> [Luettu 20.10.2014].
- Cars, T. (2001). Mutbrott, bestickning och korruptiv marknadsföring. Andra upplagan. Institutet mot mutor. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Central anti-corruption bureau (2013). Anticipated corruption threats in Poland. Publishing House: Police Training Centre in Legionowo.
- Chaikin, D. & Sharman, J.C. (2009). Corruption and Money Laundering – a Symbiotic Realtionship. Palgrave Macmillan: New York.
- De Valence, G. (ed.) (2011). Modern Construction Economics. Theory and application. Oxon: Spon Press.
- Eduskunta (2014). Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta. PNE 1/2014 vp. <http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/PNE+1/2014> [Luettu 12.1.2015].
- Eicher, S. (ed.) (2009). Corruption in International Business. Surrey: Ashgate Publishing Ltd.
- Ernst & Young (2014). Korruptio Suomessa: Tutkimus korruptiosta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. <http://mb.cision.com/Public/1179/9608037/8e575df396f63537.pdf> [Luettu 16.10.2014].
- Ernst & Young (2012). Managing bribery and corruption risks in the construction and infrastructure industry. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Managing\\_bribery\\_and\\_corruption\\_risks\\_in\\_the\\_construction\\_and\\_infrastructure\\_industry/\\$FILE/Assurance\\_%20FIDS\\_sector\\_paper\\_Construction.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Managing_bribery_and_corruption_risks_in_the_construction_and_infrastructure_industry/$FILE/Assurance_%20FIDS_sector_paper_Construction.pdf) [Luettu 16.10.2014].



- Euroopan komissio (2014). Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille. EU:n korruptiotorjuntakertomus COM(2014) 38. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fi.pdf) [Luettu 25.8.2014].
- Euroopan komissio (2013). Study on Corruption in the Healthcare Sector. HOME/2011/ISEC/PR/047-A2. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_healthcare\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf) [Luettu 17.12.2014].
- Euroopan parlamentti (1995). European Parliament Resolution, Combating Corruption in Europe (Resolution), A4-0314/95, (1996) OJ C 017.
- EU:n neuvosto (2010). Project against corruption in Albania. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA\\_TP%20202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%20202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf) [Luettu 12.2.2015].
- Flash Eurobarometer 374 (2014). Businesses' attitudes towards corruption in the EU. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf) [Luettu 29.8.2014].
- Groop, C. (2013). Accountability and Corruption. A Study into Political Institutions as Referees Between Principals and Agents. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Haavisto, I. & Kiljunen, P. (2011). Maa- ja metsätalouden parantaminen. EVA:n kansallinen arvo- ja asennetutkimus. [http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2011/03/Maa- ja asennetutkimus. http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2011/03/Maa- ja asennetutkimus.pdf](http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2011/03/Maa-ja-metsa-tyo-2011.pdf) [Luettu 9.9.2014].
- Hallitusohjelma (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. <http://vnk.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a> [Luettu 19.8.2014].
- Heidenheimer, A. (2002). Perspectives on the Perception of Corruption. Teoksessa Heidenheimer, A. & Johnston, M. (ed.) Political Corruption: Concepts and Contexts. Third Edition. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. (1989). Perceptions on the Perception of Corruption. Teoksessa Heidenheimer, A. & Johnston, M. & LeVine, V. (ed.) Political Corruption: A Handbook.
- Hill, D. (2010). A Critical mass of corruption: why some football leagues have more match-manipulation than others? International Journal of Sports Marketing and Sponsorships, April 2010: 221–235.

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Isaksson, P. (1997). Korruptio ja julkinen valta. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto. Julkaisuja 15/1997.
- Johnston, M. (2007). Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform. Teoksessa Heidenheimer, Arnold. & Johnston, M. (ed.) Political Corruption. Concepts & Contexts. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Johnston, M. (2005). Syndromes of Corruption – Wealth, Power and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joutsen, M. (1975). The potential for corruption. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 6/1975.
- Juslén, J. & Muttilainen, V. (2009). Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84.
- Kaiafa-Gbandi, M. (2010). Punishing Corruption in the Public and Private Sector: The legal Framework of the EU in the International Scene and the Greek Legal Order. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (18) 2010: 139–183.
- Kankaanpää, S. (2011). Lahja tai muu etu rikoslain 16 luvun 13 §:n lahjuksen antamissäännöksessä. Pro gradu. Lapin yliopisto.
- Katila, L. (2013). Maan tapa muutoksessa? Poliittisen korruption ja toimintatilan muutos Suomessa vuosina 1988–2011. Pro gradu. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Yleinen valtio-oppi: politiikan tutkimus.
- Kekomäki, P. (1950). Virkamiehen lahjomisesta. *Lakimies* 1950, 327–367.
- KKV (2015). Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailuvalvonta ja kilpailun edistäminen. <http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/> [Luettu 9.3.2015].
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation against Corruption. Finance & Development March 1998. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf> [Luettu 21.10.2014].
- Konkurrensverket (2010). Cartels, corruption and public procurement. <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/om-oss/cartels-corruption-and-public-procurement.pdf> [Luettu 1.10.2014].
- Kuntaliitto (2014). Kunnille laaditaan eettisiä ohjeita. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/02/Sivut/Kunnille-laaditaan-eettisia-ohjeita.aspx> [Luettu 19.1.2015].

- Lahti, R. (1984). Korruptio oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä. Teoksessa Lahjomat. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja 41: 7–28.
- Laitinen, A. (1989). Vallan rikokset: oikeussosiologinen tutkimus organisaattiorikollisuudesta ja sen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- Laitinen, A. (ed.) (1986). Yhteiskunnallinen vallankäyttö ja korruption mahdollisuudet. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, rikos- ja prosessioikeuden sarja A n:o 17.
- Leppänen, A. & Mutttilainen, V. (2012). Poliisin tietoon tulleet korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100.
- Leppänen, A. & Peurala, J. (2012). Korruptio- ja lahjusrikollisuus: sääntely ja seuranta Suomessa. Teoksessa Honkonen, R. & Mutttilainen, V. (ed.) Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012, 192–204. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.
- Nuutila, A-M. (2013). Vapaa joukkotiedotus korruption torjunnassa. Teoksessa Hinkkanen, V. & Mäkipää, L. (ed.) Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhla-kirja, 280–302. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- OM (2015). Työryhmä saattaisi myös yritykset vastuuseen törkeästä kirjanpitorikoksesta 9/2015. Julkaistu 20.2.2015. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1424344162095.html> [Luettu 25.2.2015].
- OM (2014). Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistaminen. <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/valtiosaanto/vaali-japuoluerahoituslainsaadannontarkistaminen.html> [Luettu 14.1.2015].
- OM (2013). Lahjusrikokset Suomen lainsäädännössä. <http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/kriminaalipolitiikka/korruptio/lahjusrikoksetsuomenlainsaadannossa.html> [Luettu 18.8.2014].
- Oilinki, J. (2011). Keskusrikospoliisi: Katsaus korruptiorikollisuuteen. [https://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/PFBD/CC6F7802D47F3EBFC225783F002DF7B6/\\$file/Katsaus+korruptiorikollisuuteen+2011.pdf?OpenElement](https://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/PFBD/CC6F7802D47F3EBFC225783F002DF7B6/$file/Katsaus+korruptiorikollisuuteen+2011.pdf?OpenElement) [Luettu 17.10.2014].
- Peiponen, M. (2007). Valtiovarainministeriö: Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. [http://vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/06\\_valtion\\_tyomarkkinalaitos/20070614Arvot/Arvot\\_virkamiehen\\_arjessa.pdf](http://vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20070614Arvot/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf) [Luettu 16.9.2014].
- Peurala, J. (2013). Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *International Sports Law Journal*, 13 (3): 2013, 268–286.

- Peurala, J. (2011). Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 19 (4): 2011, 319–362.
- Pihlajamäki, A. (2008). Yksityisen sektorin lahjonta. *Defensor Legis* 4: 2008, 516–520.
- Polstat (2015). Poliisiasiain tietojärjestelmä. Lahjusrikosten määrän poiminta 10.2.2015.
- PWC (2014). Global Economic Crime Survey. <http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/> [Luettu 8.9.2014].
- PWC (2013). Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf) [Luettu 9.10.2014].
- Salminen, A. (2015). Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasan yliopisto 2015.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V. (2012). Kansallinen integriteettijärjestelmä – Suomi. Transparency International, Transparency Suomi.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29(3) 2010: 195–207.
- Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182.
- Salminen, A. & Viinamäki, O-P. & Ikola-Norrbacka, R. (2007). The Control of Corruption in Finland. *Administration and Public Management Review* (9) 2007: 81–96.
- Savolainen, J. (ed.) (2011). Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Helsinki: Edita Oy.
- SM (2014). Poliisibarometri 2014. Kansalaisten käsitykset poliisin toiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2015.
- Smith, A. (2012). All Bets Are Off: Match Fixing in Sport – Some Recent Developments. *Entertainment and Sports Law Journal* 9.
- Special Eurobarometer 374 (2012). Corruption. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) [Luettu 27.8.2014].
- TEM (2015). Julkiset hankinnat. [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat) [Luettu 24.2.2015].

- TEM (2013). Julkisten hankintojen arvo yli 10 miljardia euroa vuonna 2012. [https://www.tem.fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/uutiset\\_2013/julkisten\\_hankintojen\\_arvo\\_yli\\_10\\_miljardia\\_euroa\\_vuonna\\_2012.109470.news](https://www.tem.fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/uutiset_2013/julkisten_hankintojen_arvo_yli_10_miljardia_euroa_vuonna_2012.109470.news) [Luettu 19.1.2015].
- The Chartered Institute of Building (2013). A report exploring corruption in the UK Construction Industry. September 2013. <http://www.giacentre.org/documents/CIOB.CORRUPTIONSURVEY.2013.pdf> [Luettu 22.10.2014].
- TI BPI (2011). Transparency International: Bribe Payer's Index. <http://www.transparency.org/bpi2011> [Luettu 24.9.2015].
- TI CPI (2014). Transparency International: Corruption Perception Index. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> [Luettu 23.2.2015].
- TI GCB (2013). Transparency International: Global Corruption Barometer. <http://www.transparency.org/gcb2013> [Luettu 24.9.2014].
- Tilastokeskus (2014). Oikeustilastot. [www.stat.fi](http://www.stat.fi) [Luettu 3.11.2014].
- Transparency International (2015). Corruption by topic. <http://www.transparency.org/topic> [Luettu 23.10.2014].
- Transparency International (2012). Money, politics, power: Corruption risks in Europe. [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money\\_politics\\_and\\_power\\_corruption\\_risks\\_in\\_europe](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe) [Luettu 12.10.2014].
- Transparency International (2011a). Corruption in the UK – overview and policy recommendations. <http://www.transparency.org.uk/publications/15-publications/81-corruption-in-the-uk-overview-policy-recommendations> [Luettu 24.10.2014].
- Transparency International (2011b). Corruption in the UK, part two, assessment of key sectors. <http://www.transparency.org.uk/publications/15-publications/81-corruption-in-the-uk-overview-policy-recommendations> [Luettu 24.10.2014].
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.
- Verohallinto (2014). Rakennusalan harmaan talouden torjunta. [http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Harmaan\\_talouden\\_torjunta/Rakennusalan\\_harmaan\\_talouden\\_torjunta\(18486\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta/Rakennusalan_harmaan_talouden_torjunta(18486)) [Luettu 24.2.2015].
- Viljanen, P. (2008). Yritysten ja virkamiesten välinen kanssakäyminen rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjusrikossäännösten kannalta – sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa. Defesor Legis (4) 2008: 500–515.
- Viljanen, P. (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Viuhko, M. & Lehti, M. (2009). Korruptio Suomen ja Venäjän rajalla. Suomalaisen viranomaisten edustajien ja liikemiesten kokemuksia ja näkemyksiä korruptiosta itäraajalla. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 99. HEUNI Publication Series No. 60. Helsinki.
- VM (2014). Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositukset. [http://www.ministryoffinance.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20141003Neuvot/name.jsp](http://www.ministryoffinance.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20141003Neuvot/name.jsp) [Luettu 24.2.2015].
- VM (2010). Valtionvarainministeriö: Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. 23.8.2010. VM/1592/00.00.00/2010. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/300001/36681> [Luettu 12.1.2015].
- VN (2015). Oikeuskansleri Jaakko Jonkka: Virkanimityksille valitusoikeus. Oikeuskansleriviraston tiedote 12.2.2015, 1/2015. [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/oikeuskansleri-jaakko-jonkka-virkanimityksille-valitusoikeus](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/oikeuskansleri-jaakko-jonkka-virkanimityksille-valitusoikeus) [Luettu 9.3.2015].
- VN (2012). Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012. [http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120119Tehost/VN\\_peripaaetepaaetoesehdotus\\_22.12.2011\\_2.pdf](http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120119Tehost/VN_peripaaetepaaetoesehdotus_22.12.2011_2.pdf) [Luettu 3.3.2015].
- VTV (2015). Vaali- ja puoluerahoitusvalvonta. <http://www.vaalirahoitus.fi/> [Luettu 9.3.2015].

# LIITTEET

## *Liite 1. Tutkimuksen haastattelurunko*

Haastatteluissa käydään läpi seuraavia kokonaisuuksia soveltuvin osin sekä siten, että painopisteenä on ala/toiminta, josta haastateltavalla on erityistietämystä:

### 1. PERUSTIETOJA HAASTATTELUN KOHDEALASTA

### 2. KORRUPTIO JA SEN HAVAITSEMINEN

- Korruption yleisyys ja ilmeneminen alalla tai tilanteessa
- Kiellettyjen ja sallittujen toimintatapojen tiedostaminen
- Mahdollinen esimerkkitapaus
- Korruption havainnointi

### 3. KORRUPTION OMINAISPIIRTEET JA RAKENTEELLINEN KORRUPTIO

- Poliittisten virkanimitysten mahdollinen vaikutus julkisen hallinnon luottamukseen
- Julkisten hankintojen alueella mahdollisesti esiintyvä korruptiivinen toiminta

### 4. KORRUPTION TORJUNTATOIMET JA LAINSÄÄDÄNTÖ

- Korruption torjuntatoimet sekä lainsäädäntö ja käytäntösäännöt alalla tai tilanteessa
- Menettelytavat korruptiota havaittaessa
- Rikkeiden ja väärinkäytösten ilmiäntäjän suojeleminen organisaatiossa

### 5. TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

- Korruptioon liittyvät uhat tulevaisuudessa
- Asiallisen lobbaamisen ja epäasiallisen vaikuttamisen rajapinnan luonnehdinta

*Liite 2. Suomen lahjusrikoskriminalisointien kehitys ja sen taustalla olevat kansainväliset instrumentit*

| Vuosi | Säätely / peruste   | Keskeiset muutokset   |
|-------|---|---|
| 1990  |   | Ilmaisu "toiselle" lisättiin lakiin virkamiehiä koskevien sekä elinkeinoelämän lahjusrikossääntösten osalta   |
| 1995  | L 743/1995  | Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen ja lahjomiseen elinkeinotoiminnassa   |
| 1998  | a. L 1220/1997<br>b. EU:n yhteinen toiminta lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla  | Lahjoja mahdollista asettaa liiketoimintakieltoon RL 16 ja 30 luvun teoista   |
| 1999  | L 815/1998 / OECD-yleissopimus  | Ulkomaisen ja EU-virkamiehen sekä EU-kansanedustajan lahjonnasta ja EU-virkamiehen lahjuksen vastaanottamisesta rangaistavaa  |
| 2002  | a. L 604/2002 / EN:n lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus<br>b. L 835/2002 / Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja | Kansanedustajan lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta rangaistavaa<br>Oikeushenkilön rangaistusvastuu kansanedustajan lahjomiseen<br>Kaksoisrangaistavuusedellytyksen poisto RL 16:13, 14, 14a § ja RL 40:1–4 §<br>RL 16 ja 40 luvun säännökset koskemaan julkista luottamustehtävää hoitavaa ym.                             |
| 2004  | L 64/2004 / EN:n lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen sopimus   |   |
| 2005  | a. L 465/2005 / EU:n puitepäättös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla<br>b. L 864/2005 / EU:n virkamiesten lahjonnan torjunnan yleissopimus                                  | Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa   |
| 2006  | L 467/2006 / YK:n korruption vastainen yleissopimus   | Lahjominen ja lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa virallisen syytteen alle   |
| 2011  |   | Törkeä lahjominen ja törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa rangaistavaa<br>Kansanedustaja törkeä lahjominen ja törkeä lahjuksen ottaminen rangaistavaa<br>Oikeushenkilön rangaistusvastuu elinkeinotoiminnan lahjonnan ja kansanedustajan lahjonnan törkeistä tekemuodoista<br>Kaksoisrangaistavuuden vaade poistui |

Lähde: Juslen & Mutttilainen 2009, täydennetty v. 2011 tiedot



### *Liite 3. Lahjontaan ja muuhun korruptioon liittyviä rikosnimikkeitä*

#### **Lahjusrikokset**

- Vaalilahjonta: RL 14 luku 2 §
- Lahjuksen antaminen: RL 16 luku 13 §
- Törkeä lahjuksen antaminen: RL 16 luku 14 §
- Lahjuksen antaminen kansanedustajalle: RL 16 luku 14 a §
- Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle: RL 16 luku 14 b §
- Lahjominen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 7 §
- Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 7 a §
- Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 8 §
- Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 8 a §
- Lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 1 §
- Törkeä lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 2 §
- Lahjusrikkomus: RL 40 luku 3 §
- Lahjuksen ottaminen kansanedustajana: RL 40 luku 4 §
- Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana: RL 40 luku 4 a §

#### **Muita mahdollisia korruptiorikoksia**

- Kavallus: RL 28 luku 4 §
- Yrityssalaisuuden rikkominen: RL 30 luku 5 §
- Yrityssalaisuuden väärinkäyttö: RL 30 luku 6 §
- Rahanpesu: RL 32 luku 6 §
- Petos: RL 36 luku 1 §
- Luottamusaseman väärinkäyttö: RL 36 luku 5 §
- Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen: RL 40 luku 5 §
- Virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 7 §
- Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 8 §
- Virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 9 §
- Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 10 §
- Sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 1 §
- Törkeä sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 2 §
- Syrjintä\*: RL 11 luku 9 § ja 47 luku 3 §

Tiedot pohjautuvat oikeusministeriön julkaisuun (OM 2013). Tähdellä(\*) merkityt ovat kirjoittajien lisäyksiä.

*Liite 4. Poliisin tietoon tulleet lahjusrikokset (ilmoitettu rikos) vuosina 2005–2014*

| Rikosnimike                                  | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Lahjuksen antaminen                          | 18        | 9         | 4         | 8         | 8         | 14        | 4         | 4         | 6         | 3         |
| Törkeä lahjuksen antaminen                   | 0         | 0         | 4         | 0         | 2         | 0         | 2         | 6         | 2         | 0         |
| Lahjuksen ottaminen                          | 13        | 6         | 5         | 1         | 6         | 17        | 3         | 3         | 6         | 2         |
| Törkeä lahjuksen ottaminen                   | 0         | 1         | 1         | 0         | 0         | 0         | 2         | 3         | 3         | 1         |
| Lahjusrikkomus                               | 6         | 1         | 2         | 14        | 1         | 2         | 0         | 2         | 1         | 0         |
| Lahjominen elinkeinotoiminnassa              | 0         | 5         | 3         | 1         | 3         | 5         | 10        | 7         | 8         | 13        |
| Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa       | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 0         | 1         | 1         | 2         |
| Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa     | 0         | 2         | 1         | 1         | 4         | 4         | 16        | 7         | 3         | 0         |
| Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoimin.  | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 0         | 2         | 2         | 0         |
| Vaalilahjonta                                | 0         | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0         | 6         | 1         | 0         |
| Lahjuksen antaminen kansanedustajalle        | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| Lahjuksen ottaminen kansanedustajana         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         |
| Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana  | -         | -         | -         | -         | -         | -         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| <b>Yhteensä</b>                              | <b>37</b> | <b>24</b> | <b>20</b> | <b>26</b> | <b>24</b> | <b>43</b> | <b>37</b> | <b>41</b> | <b>33</b> | <b>22</b> |

Lähde: Polstat 2015. (- = teko ei ollut ko. vuosina kriminalisoitu)

*Liite 5. Lahjusrikostuomiot 2005–2012*

| Rikosnimike                                     | Syyksiluetut<br>2005–2008 | Syyksiluetut<br>2009–2012 | Yhteensä<br>2005–2012 |
|---|---------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Vaalilahjonta                                   | -                         | 1                         | 1                     |
| Lahjuksen antaminen                             | 29                        | 4                         | 33                    |
| Törkeä lahjuksen antaminen                      | -                         | 1                         | 1                     |
| Lahjuksen antaminen kansanedustajalle           | -                         | -                         | -                     |
| Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle    | -                         | -                         | -                     |
| Lahjominen elinkeinotoiminnassa                 | 1                         | 4                         | 5                     |
| Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa          | -                         | -                         | -                     |
| Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa        | 3                         | 9                         | 12                    |
| Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa | -                         | -                         | -                     |
| Lahjuksen ottaminen                             | 3                         | 2                         | 5                     |
| Törkeä lahjuksen ottaminen                      | 3                         | 1                         | 4                     |
| Lahjusrikkomus                                  | 7                         | 1                         | 8                     |
| Lahjuksen ottaminen kansanedustajana            | -                         | -                         | -                     |
| Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana     | -                         | -                         | -                     |
| <b>Yhteensä</b>                                 | <b>46</b>                 | <b>23</b>                 | <b>69</b>             |

Lähde: Tilastokeskus 2014

*Liite 6. Poliisin päättämät korruptioon viittaavat rikosilmoitukset (v. 2007-2010) korruptiotyypeittäin*

|   | N          | %          |
|---|------------|------------|
| Lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily        | 29         | 6          |
| Muu lahjusrikosepäily                       | 26         | 6          |
| Varojen väärinkäyttö                        | 145        | 31         |
| Varojen väärinkäyttö edunvalvojana          | 18         | 4          |
| Toiminnan puolueellisuus                    | 46         | 10         |
| Virkatiedon paljastaminen                   | 46         | 10         |
| Tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi) | 90         | 19         |
| Toimivallan ylitys                          | 25         | 5          |
| Tiedon pimitys päätöksenteossa              | 5          | 1          |
| Asiakkaan omaisuutta epäillään kadonneen    | 21         | 5          |
| Muu   | 18         | 4          |
| <b>Yhteensä</b>                             | <b>469</b> | <b>100</b> |

Lähde: Leppänen & Muttilainen 2012