



Korruptiotilannekuva 2009

Keskusrikospoliisi
Jenni Klemola

Hanke 490092, RTP 9122/213/08

Tiivistelmä

Korruptio on yleisen määritelmän mukaan valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Yksityisellä sektorilla ilmenevää korruption rikollisuutta voi ilmetä muun muassa elinkeinotoiminnan lahjusrikoksina, yrityssalaisuusrikoksina ja luottamusaseman väärinkäyttönä.

Suomessa korruptiota koskeva tutkimustoiminta on vilkastumassa. Tuoreen selvityksen mukaan "hyvä veli" -verkostot koetaan korruption vaikuttavimmaksi muodoksi Suomessa. Verkostot eivät kuitenkaan näy poliisin tietojärjestelmistä saatavissa tiedoissa, tutkintapyyntöissä tai kanteluissa. Itseilmoittamistutkimuksilla voidaan saada arvokasta tietoa korruptiivisista tai epäeettisistä käytännöistä. Vallan väärinkäytön riski liittyy läheisesti kaksoisrooleihin ja päätöksenteon intressikonflikteihin.

Vaalirahoituksen epäselvyydet pudottivat Suomen Transparency Internationalin havaintoindeksilistalla (*Corruption Perceptions Index*) viidenneksi. Indeksillä mitataan poliitikkojen ja viranomaisten lahjonta-alttiutta maakohtaisesti.

Talouden ja yhteiskunnan kansainvälistymisellä on monenlaisia vaikutuksia myös korruption ilmenemismuotoihin. Elinkeinoelämän aktiivisuutta tarvitaan maailmanlaajuisesti korruption torjuntaan. Vain vähäinen osa kansainvälisesti toimivista yritysjohtajista on selvillä ulkomailla tapahtuvan viranomaislahjonnan rangaistavuudesta.

Venäläisyrietykset ovat tuoreen selvityksen mukaan erityisen alttiita turvautumaan kohdemaissaan lahjontaan. Myös Venäjällä tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa korruption tilanteen kehittymiseen. Venäjällä yritys- tai kansalaisjärjestösektorilla ei ole mekanismeja avoimeen ja rakentavaan yhteistoimintaan julkisen sektorin kanssa.

Korruption torjuntaan on kiinnitetty huomiota niin Pohjoismaissa kuin Baltiassakin. Tilanne Virossa ja Latviassa näyttää parantuvan, mutta Norjassa rikoksia ja ongelmallisia käytäntöjä on tullut esiin kasvavassa määrin.

Taluskriisi luo uusia paineita ja mahdollisuuksia yksityiselle hyödyntävoittelulle. Elvytys- ja tukijärjestelyjen valvontakeinot ja -resurssit tulisi turvata.

Elinkeinoiminnan lahjusrikoksista jää suuri osa viranomaisilta piiloon. Lahjusten ottajat toimivat rikosilmoitusten mukaan usein työnantajaltaan salassa mutta antajat työnantajayritystään hyödyttäkseen.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien rikosilmoitusten kuvauksissa olennaista on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Yleisin tekotapa on oikeudeton taloudellinen toimi.

Yrityssalaisuusrikoksista epäillään yleisimmin elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla uutta yritystoimintaa aloittelevaa entistä miestyöntekijää.

Vaalirahoituskeskustelu ja rikoslain lahjusrikoslainsäädännön tarkistaminen jatkuvat keväällä 2009. Päätöksentekoon liittyvien rikosepäilyjen selvittäminen vaatii esitutkintaviranomaiselta erityistä tarkkuutta.

Sisältö

1. Johdanto	3
2. Suomen tilanteesta.....	3
2.1 Havaintoja hyvä veli -verkostoista ja intressikonflikteista	3
2.2 Tutkimukset.....	5
2.3 Virka- ja lahjusrikostilanne	6
3. Kansainvälisiä näkökulmia	7
3.1 Tekomuodoista	7
3.2 Kansainvälistä toimintaympäristöä koskevista tutkimuksista.....	9
3.3 Lähialueidemme tilanteesta.....	10
3.3.1 Pohjoismaat	10
3.3.2 Venäjä.....	12
3.3.3 Baltian maat.....	13
4. Korruptiorikollisuuden kasvualustoista.....	14
5. Yleistä yksityissektorin kohtaamasta lahjonnasta tai korruption uhasta.....	15
5.1 Elinkeinotoiminnan lahjusrikosilmoitukset.....	16
5.2 Luottamusaseman väärinkäyttö.....	19
5.3 Yrityssalaisuuden rikkominen ja yrityssalaisuuden väärinkäyttö	22
6. Vaalirahoituksesta, lahjusrikossäännöksistä ja esteellisyydestä	25
6.1 Puolue- ja vaalirahoituksesta.....	25
6.1.1 Nykytila.....	25
6.1.2 Muutossuunnitelmat	26
6.2 Lahjontasäännöksistä	27
6.2.1 Nykytila ja tulkinnat.....	27
6.2.2 Oikeudesta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasiassa	28
6.2.3 Uudistussuunnitelmista	29
6.3 Esteellisyydestä ja kunnallisessa päätöksenteossa epäilystä rikoksesta.....	29
6.4 Yhteenveto	31
7. Tilannekuvan tärkeimmät havainnot.....	31
Lähteet.....	33

1. Johdanto

Keskusrikospoliisi julkaisi tammikuussa 2008 ensimmäisen korruptiotilannekuvan, jossa tarkasteltiin ilmiön luonnetta, Suomen lahjusrikoslainsäädännön kehitystä, Suomea koskevia kansainvälisiä vertailuja sekä poliisin tietoon tulleen virka- ja lahjusrikollisuuden piirteitä. Tilannekuvan havainnoista ja laajemman tutkimuksen tarpeista on sen jälkeen käyty poikkihallinnollista ja laajempaakin keskustelua, ja tässä uudessa katsauksessa keskitytään ilmiön toistaiseksi vähemmän tunnettuihin ulottuvuuksiin.

Korruptio määritellään yleisesti vallan väärinkäytöksi yksityiseksi eduksi. Tällöin lahjusrikollisuus muodostaa rikollisuusilmiön ytimen, mutta on vain pieni osa määrittelyn kattamista teoista. Edellisen tilannekuvan havaintoja täydennetään nyt täydentämään yksityissektorilla ilmenevän vallan väärinkäytön piirteillä sekä paneudutaan entistä tarkemmin Suomen lähialueiden tilanteeseen. Elinkeinoelämässä ilmitulleista rikoksista tarkastellaan lähemmin rikosilmoitusjärjestelmään kirjattujen elinkeinotoiminnan lahjusrikos-, yrityssalaisuusrikos- ja luottamusaseman väärinkäytön piirteitä.

Korruptiotilannekuvien 2008 ja 2009 laadinnasta on vastannut ”korruptiorikollisuuden seuranta ja paljastamisen tukeminen” -hankkeessa työskentelevä rikoskomisario Jenni Klemola.

2. Suomen tilanteesta

2.1 Havaintoja hyvä veli -verkostoista ja intressikonflikteista

Erääksi korruption ongelmallisimmista muodoista on Suomessa pitkään koettu keskinäisiä palveluksia ilman (välitöntä) rahallista korvausta vaihtavat ”hyvä veli” -verkostot. Verkostot merkitsevät, ettei päätöksiä aina tehdä asiaperustein eli päätöksenteossa ei välttämättä noudateta kaikkia lain vaatimuksia eikä se ole luotettavaa tai ennustettavaa.

Tilannekuvassa 2008 todettiin, että poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjaamissa lahjus- tai virkarikosilmoituksissa (RL 40:5,7-8) ei löytynyt viittauksia ”hyvä veli” -verkostoihin. Samaan järjestelmään kirjataan vuosittain yli 200 000 sekalaista (S-) ilmoitusta. S-ilmoituksiksi kirjataan jatkoselvittelyjen ajaksi myös tutkintapyyntöjä tai kansalaiskirjelmät, jos näissä ei välittömästi vaikuta olevan esitutkintalain mukaisesti ”syytä epäillä rikosta”.

Sekalaisista ilmoituksista tehtiin tätä tilannekuvaa varten vuonna 2008 sanahakuja vapailla sanayhdistelmillä sen paljastamiseksi, onko ”hyvä veli” -verkostoja koskevia tutkintapyyntöjä kirjattu S-ilmoituksina jolloin ne jäisivät rikollisuusilmiön tarkkailussa vähemmälle huomiolle. Järjestelmästä haettiin S-ilmoitukset, joihin oli kirjattu esimerkiksi ilmaisut ”väärinkäyttö”, ”suosiminen”, ”hyvä veli” ja ”hyvä sisar”. Hakuja tehtiin yhteensä kahdellatoista tällaisella sanalla tai ilmaisulla ja ilmoitukset luettiin läpi rikosilmoitusjärjestelmässä. Sanahauulla löytyneissä ilmoituksissa oli kyse esimerkiksi päihteiden väärinkäytöstä tai poliisin väitetyistä virkavelvollisuuden laiminlyönnistä eli ilmoittajan mukaan ”rikoksen suosimisesta”. Ilmoitukset liittyivät valtakunnalliseen tai paikalliseen vallan väärinkäyttöön tai tuttavien aiheettomaan suosimiseen vain tapauksissa, joista oli jo kirjattu rikosilmoitus virka- tai luottamusaseman väärinkäytöstä. Lisäksi löytyi syyttäjän em. esitutkintoihin pyytämää lisätutkintaa koskevia

ilmoituksia. Poliisiasiain tietojärjestelmän sekalaisista ilmoituksista ei ollut löydettävissä tietoa erilaisten mahdollisten ”hyvä veli” -verkostojen toiminnasta.

Vaasan yliopiston hallintotieteellisen tiedekunnan tutkijat ovat tarkastelleet artikkelissa *the Control of Corruption in Finland* hallinnollisesta näkökulmasta Suomessa havaittujen korruptiivisten tekojen vähäistä määrää ja tähän vaikuttavia tekijöitä. Siinä on jaoteltu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin käsittelemät tapaukset vuosilta 2000-2005 ryhmiin. Ryhmittely ei sinänsä kerro, sisältyykö asioihin ”hyvä veli” -verkoston hyväksi toimimista tai muuta korruptiivista hyödyntämisestä eikä miten asiat on kanteluviranomaisen toimesta ratkaistu. Ryhmittely antaa kuitenkin lukumäärätietoa rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle kanavoituneista, osin ehkä korruptiivisistakin teoista. Oikeusasiamiehen käsittelemissä tapauksissa epäasiallisesta suosimisesta tai vastaavasta voisi olla kyse seuraavissa ryhmissä: tasavertaisuusperiaatteen loukkaaminen, päätösten epäasialliset perustelut, syrjintä ja puolueellisuus. Tasavertaisuusperiaatteen loukkaamista ja päätösten epäasiallisia perusteluja koskevia asioita oli tarkasteluvuosien aikana 4-16 tapausta vuosittain. Syrjintää ja puolueellisuutta koskevia asioita oli puolestaan 1-13 tapausta ja tähän ryhmään kuulunee myös asioita, joissa toiminnan taustalla vaikuttavat hyödyntämisestä sijasta muut motiivit. Oikeuskanslerin tutkimista kanteluista ryhmät virka-aseman väärinkäyttö, päätösten epäasialliset perustelut, julkisten toimien epäluotettavuus ja syrjintä saattaisivat sisältää epäasiallista suosimista. Näidenkin tapausten määrä oli kuitenkin vuosittain hyvin vähäinen: 0-7 kantelua vuosittain.¹ Näyttää siltä, että ”hyvä veli” -verkostojen mahdollinen vaikutus viranomaistoiminnassa ei ilmene juurikaan kanteluissa.

Vaasan yliopiston keväällä 2008 toteuttamassa kansalaiskyselyssä oli ”hyvä veli” -verkostojen ja nepotismin esiintymistä koskeva osio. Vastaaajista 60 % arveli verkostojen ja 49 % nepotismia eli läheisten suosimista esiintyvän Suomessa jokseenkin tai hyvin usein. Tutkimuksen mukaan vahvistuu käsitys siitä, että ”hyvä veli” -verkostot koetaan korruption vaikuttavimmaksi muodoksi Suomessa.² Yleinen asenneilmapiiri niitä kohtaan on kuitenkin hyvin tuomitseva.

”Hyvä veli” -järjestelmästä ja sen toiminnasta on vuoden 2008 aikana käyty tiedotusvälineissä laajahkoakin keskustelua. Ulkoministeri Kanervan erottamistapauksen yhteydessä esitettiin kannanottoja verkostojen pettämisestä tai niiden vaikutuksen mahdollisesta heikentymisestä³. Vaalirahoituskohun yhteydessä ei aihetta juurikaan puitu, mutta kun ex-pääministeri Lipposen ja ex-pääministeri Ahon siirtyminen yksityissektorille julkistettiin lähes samanaikaisesti, käynnistyi laajempi keskustelu mahdollisista päätöksenteon intressikonflikteista.

Suomalaiset intressikonfliktit ovat niittäneet myös Euroopan-laajuista huomiota, kun Piia-Noora Kaupin siirtyminen Finanssialan keskusliiton johtoon varmistui. Kauppi sai aiheesta eurooppalaisen kansalais”palkinnon” 9.12.2008: *The Worst Conflict of Interest Award 2008*.⁴ Nämä sektorilta toiselle siirtymiset eivät ole suoranaisesti rikosoikeudellisen sääntelyn piirissä mutta ne edustavat esimerkkejä yhteiskunnallisista käytännöistä, joissa nähdään riskejä päätöksenteon avoimuudelle ja asianmukaisuudelle. Lipposen ja Kaupin kansainvälisestikin saama huomio osoittaa, että myös pienen ja syrjäisenä pidetyn suomalaisen yhteiskunnan käytäntöjä seurataan ja niissä havaittuja

¹ Salminen - Viinamäki - Ikola-Norrbacka: The control of corruption in Finland.

² Salminen - Ikola-Norrbacka, s. 16. Kyselyyn vastaajien otos oli kattavaniin ikä-, sukupuoli- kuin koulutustasojakaumaltaan. Lisää kyselystä jaksossa 2.2.

³ Mikko Lehtonen: Huono veli lähti - verkostot jäivät? HS 7.2.2008

⁴ www.worstlobby.eu 10.12.2008. Palkinnon takana ovat demokraattista päätöksentekoa kannattava Corporate Europe Observatory, ympäristöjärjestö Maan Ystävät, avoimuutta ja demokratiaa ajava Lobbycontrol ja markkinoinnin ja lobbauksen merkitystä päätöksenteossa korostava Spinwatch. Palkinto myönnettiin nettiäänestyksen perusteella, johon osallistui yli 8500 äänestäjää.

ongelmallisina pidettäviä kytköksiä otetaan esiin. Kaksoisroolien ja niiden johdosta syntyvien riskien tunnistamiseksi tulee olla valppaana.

Intressikonflikteihin liittyy valtiovarainministeriön 16.11.2007 antama ohje (12/2007) virkamiehen siirtymisestä toisen työnantajan palvelukseen. Ohje koskee ministeriöitä ja virastoja ja sen pääsisältö on muistuttaa virka-asemassa saatujen tietojen käytön rajoituksista. Ohje ei sinänsä ota kantaa lobbaukseen eikä voi ottaa myöskään kantaa poliitikkojen ja liike-elämän suhteisiin.

2.2 Tutkimukset

Kansalaiset luottavat vakaasti poliisiin: huhtikuussa 2008 julkaistun poliisibarometrin mukaan 94 prosenttia suomalaisista pitää poliisia luotettavana. Tutkimusta varten haastateltiin lähes tuhatta henkilöä 95 paikkakunnalla vuoden 2007 loka-marraskuussa. Kokonaan uutena seikkana poliisibarometrissä selvitettiin kansalaisten mielipiteitä poliisin toiminnan eettisyydestä ja korruptoituneisuudesta. Yllättävää on, että 38 % piti melko tai erittäin todennäköisenä kansalaisten, yritysten tai muiden tahojen yrityksiä korruptoida tai häiritä poliisin toimintaa epäeettisellä tavalla, kuten vaikuttamalla rikostutkintaan. Koska kysymys on nimenomaan epäeettisestä vaikuttamisesta eikä esimerkiksi tutkinnan kiirehtimisen tiedustelemisesta, on lukua pidettävä varsin hälyttävänä. Lisäksi tutkimuksessa kysyttiin käsityksiä poliisin sisällä mahdollisesti esiintyvistä korruptiosta tai epäeettisestä toiminnasta, ja vastaajista 26 % uskoi esim. sisäisiä varkauksia, valtion omaisuuden väärinkäyttöä tai työtovereiden seksuaalista häirintää tapahtuvan. Tuloksia tarkastellessa tulee muistaa, että vastaukset on kerätty ennen huumepoliiseihin kohdistunutta esitutkintaa ja selvityksiä entisen poliisiylijohtajan virka-auton käytöstä. Käsitykset ovat näiden johdosta joko saattaneet huonontua tai sitten tapausten selvittäminen on vaikuttanut luottamusta lisäävästi.

Kotimainen korruptiotakin koskevan tieteellisen tutkimus on vuonna 2008 laajentunut, kun Vaasan yliopistossa on aloitettu julkishallinnon etiikkaa koskeva tutkimusprojekti "Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana". Projektissa toteutettiin alkuvuonna laaja kansalaiskysely 25-65 -vuotiaille suomalaisille, ja vastauksia tuli yli 2000.

Kyselyssä selvitettiin mm. kansalaisten luottamusta suomalaisiin julkisiin yhteisöihin ja eräisiin muihin instituutioihin sekä käsityksiä epäeettisen toiminnan (esim. lahjonnan, nepotismin tai kansalaisten huonon kohtelun) tavallisuudesta suomalaisessa hallinnollisessa ja poliittisessa järjestelmässä. Kaikista luotettavimpana organisaationa vastaajat pitivät poliisia.

Kaikkia organisaatioita koskien vastaajista 16 prosenttia uskoi lahjontaa esiintyvän instituutioissa *jokseenkin tai hyvin usein*.⁵ Arvio on korkeampi kuin samassa kyselyssä kysytyjen petosten (12 %) tai varojen varastamisen (9 %) osalta. Lahjontaa koskeva luku vaikuttaa korkealta verrattuna vuonna 2004 toteutettuun EU:n uhritutkimukseen, jossa alle 0,5 prosenttia suomalaisista oli vuoden aikana kokenut viranomaisen pyytäneen lahjusta.⁶ Kyselyn tulosten varsinainen raportointi tapahtuu vuoden 2009 alkupuolella ja silloin tutkijoilla on mahdollisuus yksilöidä esimerkiksi vastaajien vapaiden kommenttien avulla tarkemmin, mihin vastauksissa ilmaistut käsitykset perustuvat.

Transparency Internationalin vuoden 2008 havaintoindeksin (*Corruption Perceptions Index*, CPI) tulosten perusteella asiantuntijoiden käsitykset suomalaisten poliitikkojen ja viranomaisten lahjonta-alttiudesta ovat kääntyneet entistä kielteisempään suuntaan. Suomi oli yhä maailman

⁵ Salminen - Ikola-Norrbacka: Trust and integrity violations in Finnish public administration, s. 13-15. Artikkelin (ns. EGPA paper) sivuilla www.egpa-ethics.eu. Tekijöiltä on saatu viittauslupa.

⁶ The Burden of Crime in the EU.

vähiten korruptoituneiden maiden joukossa sijoittuen viidenneksi tuloksella 9,0/10. Pudotus oli kuitenkin varsin raju: Suomi oli pitänyt 9,4 tai korkeammalla tuloksella hallussaan koko 2000-luvun joko ensimmäistä tai toista sijaa. Syynä pudotukseen järjestö piti puutteita vaalikampanjarahoituksen avoimuudessa ja keskustelun yhteydessä ilmenneitä rahoituksen epäjohtamomukaisuuksia.⁷

Transparency Internationalin kansalaisyksely Global Corruption Barometerin maailmanlaajuiset tulokset on yleensä julkistettu kalenterivuoden lopussa. Poliittiset puolueet ovat tähän astikin nauttineet barometrin perusteella huomattavasti vähemmästä luottamuksesta kuin esimerkiksi kaikki viranomaistoiminnot. Vuonna 2008 tutkimusta ei valitettavasti tehty. Olisi ollut kiintoisaa nähdä, olisiko kevään kriisi heijastunut tuloksiin.

Turun yliopiston ja poliisiammattikorkeakoulun yhteisenä selvityksenä on tutkittu poliisien halukkuutta ilmoittaa omista ja työkavereidensa virkavelvollisuuksien rikkomisesta tai epäeettisestä käytöksestä.⁸ Kyseessä oli metodologinen kokeilu, jossa sovellettiin mm. nuorison rikollisuuden mittaamisessa käytettyä itseilmoittamista. Vastaushalukkuus oli tutkijoita rohkaiseva. Lisäksi tutkittiin, vaikuttavatko käsitykset hallinnon sääntöjen ja sisäisten tutkintaprosessien reiluudesta ilmoittamisalittiuteen. Vastaajat, jotka kokivat hallinnon tutkinta- ja sanktiointikeinot liian löysiksi raportoivat havainneensa enemmän epäeettistä käytöstä kuin ne, joiden mielestä hallintojärjestelmä oli tiukka. Vastaajaa itseään koskevista vastauksista voi myös tehdä alustavia päätelmiä väärinkäytösten ilmenemisestä: 18 % ilmoitti jättäneensä sakon kirjoittamatta vaikka olisi pitänyt, 14 % ilmoitti hyväksyneensä etuuden jota ei yleensä pidetä lahjuksena ja 5 % ilmoitti tietävänsä kollegan vastaanottaneen lahjuksen. Metodikokeilun ongelmana oli, että kollegan toiminnasta tehdyt havainnot voivat esimerkiksi koskea samaa tilannetta ja kollegaa. Esitetyt luvut eivät ole hälyttäviä, mutta ne osoittavat, ettei ammattietiikasta keskustelemista ja tutkintaprosessien kehittämistä saa laiminlyödä. Tällaiset itseilmoittamistutkimukset ovat arvokas keino valottaa piilorikollisuuden määrää.

Oikeusministeriö on tilannut HEUNI:lta (Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti) tutkimuksen korruptiosta Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Tutkimuksen kohderyhmänä ovat poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset sekä rajan yli toimivat yritykset. Haastattelututkimuksilla selvitetään mm. mitä korruptiolla ymmärretään, mikä on sallittua ja mitä konkreettisia havaintoja vastaajilla on korruptiosta. Tutkimus tehdään yhteistyössä venäläisen tutkijaosapuolen kanssa ja tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuonna 2009.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja Poliisiammattikorkeakoulu suunnittelevat tutkimushanketta, jossa tarkasteltaisiin lahjus- ja mahdollisesti muiden korruptiorikosten käsittelyä rikosoikeusjärjestelmässä. Keskusrikospoliisi on ollut mukana hankkeen suunnittelussa. Teonpiirreanalyysin ja rikosprosessissa etenemisen jälkeen olisi hedelmällistä selvittää korruption käsitelmäärityä ja piilorikollisuutta eri yhteiskunnallisten toimijoiden haastattelujen avulla.

2.3 Virka- ja lahjusrikostilanne

Kuluvana vuonna virka-aseman väärinkäyttöä sekä törkeää virka-aseman väärinkäyttöä ja virkasalaisuuden rikkomista koskevien rikosilmoitusten kokonaismäärä on pysynyt edellisvuosien tasolla: ilmoituksia oli 10.12.2008 mennessä kirjattu 105 koko maassa.⁹ Ilmoitukset käytiin läpi

⁷ www.transparency.org 3.12.2008, Regional Highlights: EU and Western Europe ja www.transparency.fi 3.12.2008.

⁸ Kääriäinen - Lintonen - Laitinen - Pollock: Are self-report surveys a viable means for studying police misconducts?

⁹ Poliisiasiain tietojärjestelmän vuoden 2007 päivittynyt luku on 79 ja vuoden 2006 83 juttua.

rikosilmoitusjärjestelmässä epäiltyjen ryhmää tai teonpiirteitä koskevien mahdollisten muutosten varalta. Epäilyjä kunnallisten ja muiden julkista luottamustehtävää hoitavien henkilöiden virkarikoksista tulee yhä ilmi erittäin vähän verrattuna virka-asemassa olevia koskeviin epäilyihin. Vuonna 2008 ilmi on tullut kaksikin koko kunnanhallitusta koskevaa rikosepäilyä. Kokonaismäärään nähden luku on kuitenkin yhä erittäin alhainen. Erillisiä selvityksiä epäiltyjen vähäisen määrän syistä ei ole vireillä.

Lahjusrikoksista kirjattiin 12 ilmoitusta tammi-marraskuussa 2008 ja lahjusrikoksista on vuonna 2007 tuomittu 10 rangaistusta. Vuosien tauon jälkeen on kirjattu yksi vaalilahjontaa koskeva rikosepäily, joka perustuu internetissä tehtyyn kunnallisvaaliäänien myyntitarjoukseen. Suomessa ei ole tuomittu yhteisösakkoja lahjusrikoksen perusteella. Liiketoimintakieltojen valvojille on lähetetty kysely lahjusrikosten esiintymisestä kieltojen perusteena.

Vantaan käräjäoikeudessa on 28.11.2008 rakennustoimintaan liittyvässä laajassa talousrikosasiassa tuomittu rakennustyömaiden projektipäällikkö lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa kuuden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Syyksilukeminen perustui neljän vuoden yhtäjaksoiseen käteisellä maksettujen aliurakoitsijan suosimispalkkioiden vastaanottamiseen. Samalla tekijä tuomittiin menettämään valtiolle rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä 137 451 euroa, minkä summan perimistä turvaa aiemmin haettu vakuustakavarikko.¹⁰ Kyseessä on ainakin 2000-luvun ankarin elinkeinotoiminnan lahjusteosta annettu rangaistus. Lahjusten antajat tuomittiin yhteisiin vankeusrangaistuksiin muistakin rikoksista. Ratkaisu ei ole vielä lainvoimainen.

3. Kansainvälisiä näkökulmia

3.1 Tekomuodoista

Kansainvälistyminen kasvattaa todennäköisyyttä, että suomalaiset yksityishenkilöt ja yritykset joutuvat mitä erilaisimpiin lahjusvaateita tai korruptiivista hyödyntävoittelua sisältäviin tilanteisiin. Seuraavassa hahmotellaan erilaisten tilanteiden esiintymistä ja mahdollisia piirteitä, jotta tilanteita olisi helpompi ennakoida ja näin ollen ehkä myös torjua kokonaan.

Perinteisin tarkastelukulma valta-aseman väärinkäyttöön on kotimainen. Tällöin usein korostetaan valtion ja yritysten vastuuta huolehtia hallinnostaan. Vastuun korostamisessa päädytään herkästi keskinäisen vertailun kautta kilpailuasetelmiin. Korruptio koetaan ennen kaikkea muiden ongelmaksi: virkamiehet saattavat kokea poliitikkojen olevan ongelman ydin, poliitikot liike-elämän ja liike-elämä virkamiesten tms. Toisaalta vastuu asiasta on helppo säilyttää jossain kauempana, esim. kehitys- tai teollisuusmaissa asustavien "muiden" kontolle kuin tarkastella kriittisesti omaa toimintaa, organisaatiota tai järjestelmää.¹¹ Ensimmäinen yleismaailmallinen korruption tasoa mittaava työväline, Transparency Internationalin havaintoindeksi on koonnut tietoa nimenomaan valtioiden sisäisen tilanteen eroista viranomaisten ja poliitikkojen havaitun lahjontaalttiuden suhteen.

Suomessa on pyritty ehkäisemään valta-asemiin liittyviä rikoksia mm. laajalla julkisuuslainsäädännöllä sekä avoimesti laajapohjaisella säädösvalmistelulla. Kotimaisesta tilanteesta voi tehdä havaintoja rikosilmoitusten, kanteluiden ja oikeuskäytännön avulla. Esimerkkinä kotimaisesta tilanteesta käy täällä sijaitsevan mökkikiinteistön tarjoaminen ilmaiseksi

¹⁰ Vantaan käräjäoikeus, tuomio 08/3908 annettu 28.11.2008 asiassa R 08/215.

¹¹ Luis de Sousa: Korruptio ja etiikka demokraattisissa yhteiskunnissa, esitelmä 4.9.2008.

käyttöön tarjoajayritystä koskevista hankintapäätöksistä vastaavalle virkamiehelle. Tekomuoto on rikosoikeuden näkökulmasta kotimainen, vaikka tarjoaja olisikin jonkin muun maan kuin Suomen kansalainen, jos teko on tehty Suomessa. Yhteistyö ja tiedonvaihto yksityis- ja järjestösektorin kanssa on tärkeää tapausten paljastamiseksi, sillä piilorikollisuuden osuuden on arvioitu olevan korkea.

Suomen rikosoikeuden näkökulmasta kansainvälisiä ovat esimerkiksi teot, jotka ovat ulkomailla Suomen kansalaisen tekemiä tai kohdistuvat ulkomailla tehtyinä Suomeen. Suomeen kohdistuvina voi pitää Suomen taloudellisiin tai poliittisiin etuihin vaikuttamisen yrityksiä, esimerkiksi viisumivirkailijoiden lahjontaa tai ulkomailta käsin pyydettyjä korkeita provisioita sisältäviä työvoiman välityskustannuksia.

Oikeudessakin käsitelty tuore esimerkki suomalaisten ulkomailla tekemistä lahjusrikoksista ovat Afganistanissa YK-tehtävissä palvelleet suomalaisinsinööri ja tulkki, jotka tuomittiin teoistaan sekä Helsingin käräjäoikeudessa että hovioikeudessa. Tapaus on ennakkotapauksen luonteinen lahjusrikoskentällä myös sen vuoksi, että rikosvastuun selvittämistä ei ole rajattu vain itse tekijöihin, vaan nyttemmin on päätetty nostaa syytteet myös esimiesten mahdollisten puuttumisvelvollisuuden laiminlyöntien takia.

Ulkomailta välitettyjen vuokra- tai kausityöläisten välityskustannuksiin on havaittu todennäköisesti sisältyvän voitelurahaa lähettäjävaltiossa toimiville viranomaisille. Työvoimapulasta kärsivät yrittäjät ovat joutuneet maksuista kieltäytyttyään esimerkiksi jäämään ilman kutsuttuja työntekijöitä tai kokemaan viivytyksiä. Ulkoasiainministeriössä on tiedostettu, että lähetystöön asemamaasta palkattuja koskee suurempi riski epätietoisuudesta Suomen lahjusrikoslainsäädännön sisällöstä tai rikoskynnyksen ylittymisestä. Viisumipäätökset tehdään kuitenkin lähetettyjen suomalaisten työntekijöiden toimesta, ja heitä koulutetaan ja kierrätetään tehtävissään jatkuvasti. Ulkoasiainministeriöllä ei ole myöskään vakiintuneita käytäntöjä tai sisäistä ohjetta lahjustarjousepäilyistä ilmoittamiseksi. Ohjeen avulla saattaisi olla helppo perehdyttää eri puolilla maailmaa edustustoissa palvelevat henkilöt, ja selkeyttää tiedonkulkua riskitilanteista.

Suomen kansalaiseen kohdistuvina pidetään luonnollisesti kaikkia ulkomaisen henkilön suomalaiselle ulkomailta käsin tai ulkomailla osoittamia asiattomia lahjus- tms. vaateita tai tarjouksia. Urheilun saralla ulkomailta suomalaisurheilijoille saapuneista lahjustarjouksista on julkisesti keskusteltu viime vuosina runsaasti ja joitain tapauksia on myös esituttokinnassa pyritty selvittämään. Kansainvälinen vedonlyönti on valtava liiketoiminnan ala eivätkä siihen liittyvät korruptiivisen tulosmanipuloinnin riskit ole ainakaan vähenemässä.

Kansainvälisyyden näkökulmasta tärkeä tekoryhmä ovat Suomesta tai suomalaisten intressistä muualle maailmaan suuntautuvat teot, joskin rajanveto Suomeen kohdistuviin tekoihin saattaa joskus olla hankalaa. Esimerkkinä tällaisista teoista käyvät ulkomaan viranomaiseen tai ulkomaiseen elinkeino- tai järjestösektorin toimijaan kohdistuvat teot. Aiemmin Suomen viranomaiset ovat tutkineet vain yksittäisiä tämän tyyppisiä tapauksia.¹²

Tällä hetkellä keskusrikospoliisi tutkii Patria Vehicles Oy:n Sloveniaan ja Patria Land and Armament Oy:ön sulautuneen Patria Weapons Systemin Egyptiin tekemiin kauppoihin kohdistuvia lahjus- ym. rikosepäilyjä. Tutkinnoilla on myös rikosvastuun selvittämistä laajempi merkitys: Suomi on sitoutunut kaikkiin lahjonnan ja korruption vastaisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin, ja

¹² Esimerkiksi Wärtsilän ja Gotland Rederi Ab:n suhteisiin liittyneet epäilyt.

poliisillamme on oltava jatkossakin keinoja tutkia vakavia kansainvälisiä lahjontaepäilyjä. Tutkintojen aikana suomalaisille kertyy myös arvokasta tietotaitoa.

3.2 Kansainvälistä toimintaympäristöä koskevista tutkimuksista

Kansainvälisissä liiketoimissa tapahtuvan ulkomaisten viranomaisten lahjonnan kieltö perustuu suomalaisyritysten osalta Suomessa voimaan saatettuun OECD:n yleissopimukseen.¹³ Elinkeinoelämän järjestöt ovat Suomessa tehneet aktiivista työtä ilmiötietoisuuden kohottamiseksi. Sekä Transparency International että tilintarkastusyhteisö KPMG ovat selvittäneet yritysten tietoisuutta kiellosta ja kiellon vaikutuksista erillisillä kansainvälisillä selvityksillä. Niiden perusteella yrityssektorin tietoisuus lainsäädännöstä ei ole maailmalla edes tyydyttävällä tasolla.

Transparency International julkaisi joulukuussa 2008 Bribe Payers Index:n (BPI) tulokset¹⁴. Indeksillä selvitetään korruption ja lahjonnan lähteitä elinkeinoelämän toimijoiden vertaisarvioinnein. Vuoden 2008 indeksiä varten selvitettiin myös eri teollisuusalojen alttiutta viranomaisten lahjontaan tai asiattomaan poliittiseen tai lainsäädäntöön vaikuttamiseen (ns. *state capture*).

Hälyttävää on, että BPI:ia varten haastatelluista yritysjohtajista kaikkiaan 75 prosenttia, ja länsieurooppalaisista sekä yhdysvaltalaisista 85 prosenttia myönsi, etteivät he tunne OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvat ulkomaisen viranomaisen lahjonnan torjumista koskevaa yleissopimusta lainkaan. Saman suuntainen tulos on saatu Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa liiketoimintaa harjoittavien yritysjohtajien suhteen: ulkomailla tapahtuvan lahjonnan kiellosta tai sen ulottumisesta omaan yritykseen ilmoitti tietävänsä vain noin puolet.¹⁵ Yksityissektorin omat järjestöt ovat Transparencyn ohella pyrkineet lisäämään yritysten tietoisuutta korruptionriskeistä ja sen vastustamisen tärkeydestä. Tulokset kuitenkin osoittavat, että työsarkaa riittää vastaisuudessakin.

BPI -tutkimusta varten haastateltiin elo-lokakuussa 2008 yli 2700 liike-elämän johtotehtävissä toimivaa henkilöä 26 eri maassa tai alueella. Kyselyn kohteet (22 maan alueelle rekisteröidyt yritykset) valittiin maihin tehtyjen investointien, tuonnin ja alueellisen merkityksen perusteella, ja ne edustavat kaikkiaan 75 prosenttia maailman tavaroiden ja palvelujen viennistä sekä tehdyistä ulkomaisista investoinneista. Suomalaiset yritykset eivät ole mukana indeksin tuloksissa.

BPI:n maakohtaiset tulokset on asetettu samalle 0-10 asteikolle kuin havaintoindexin: 0 edustaisi asteikolla systemaattista korruptiota kaikessa toiminnassa kun taas 10 täydellistä lahjustenmaksualltiuden puuttumista. Indeksillä perusteella kaikkien suurten vientimaiden yritykset saattavat joissain tilanteissa maksaa lahjuksia, sillä yhtäkään valtiota indeksissä edustaneet yritykset eivät yltäneet lukemiin 9 tai 10. Belgiasta, Kanadasta, Alankomaista ja Sveitsistä olevien yritysten koettiin epätodennäköisimmin pyrkivän lahjomaan ulkomailla kauppvoja tehdessään. Niiden tulokset olivat 8,8 ja 8,7. Useat länsimaat (esim. Saksa, Iso-Britannia, USA) ja Aasian maat (esim. Japani, Etelä-Korea) sijoittuivat hyvään keskitasoon tuloksin 7,4-8,6. Tulosten hännillä omaa luokkaansa edusti Venäjä tuloksella 5,9, joka jäi yli puoli yksikköä muiden peränpitäjien Kiinan, Meksikon ja Intian jälkeen.

¹³ Saatettu voimaan 1.1.1999 lailla 815/1998, lisää aiheesta Korruptiotilannekuvassa 2008 ja esim. sopimusta koskevissa hallituksen esityksissä 46/1998 ja 102/1998.

¹⁴ www.transparency.org 10.12.2008. Järjestö aikoo lisäksi julkistaa tarkemman analyysin tuloksista vuonna 2009.

¹⁵ Overseas Bribery and Corruption Survey. KPMG 2007. Kyselyssä kartoitettiin tietoisuutta USA:n Foreign Corrupt Practices Act:sta, joka on olennaisesti OECD-sopimuksen sisältöinen sekä OECD-sopimuksen voimaan saattaneesta Iso-Britannian Anti-Terrorism Crime and Security Act:sta.

BPI:ia varten tehdyssä kyselyssä kartoitettiin myös yritysten miellettyjä tai havaittuja lahjomistapoja: korkeassa asemassa olevien poliitikkojen tai puolueiden lahjonta, alemman tason virkamiehille maksetut ”suoritteita nopeuttavat” lahjukset ja henkilö- tai perhesuhteiden hyväksikäyttö julkisten hankintasopimusten saamiseksi. Suomen kannalta huomionarvoista on, että yli puolet vastaajista piti venäläisten yhtiöiden yleisenä lahjontakäytäntönä korkea-arvoisille poliitikoille tai puolueille maksettuja lahjuksia. Lähes yhtä korkeisiin lukuihin ylsivät venäläisyhtiöiden maksamat ”voitelurahat” (50 %) ja henkilösuhteiden hyväksikäyttö hankintasopimusten saamiseksi (43 %).

Vuoden 2008 BPI ryhmitteli yrityksiä myös toimialoittain, jotta saataisiin tietoa alojen keskinäisiä riskiarvioiteja varten. Viranomaisten suoranaisten lahjonnan koettiin olevan todennäköisintä julkisten töiden ja rakentamisen, kiinteistöjen kehittämisen, öljy- ja kaasuyhtiöiden, raskaan teollisuuden ja kaivosteollisuuden toimesta (tulokset 5,2-6,0). Puhtaimpina viranomaislahjonnasta nähtiin kalastus, pankki- ja rahoitusala, it-ala, kevyt teollisuus ja maatalous (tulokset 6,9-7,1). Asiatonta vaikuttamista valtiovallan toimiin (ns. *state capture*) pidettiin yleisimpänä julkisten töiden ja rakentamisen, öljy- ja kaasualan, kaivostoiminnan ja kiinteistökehitysyritysten toimesta (tulokset 5,6-5,9). Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat myös sinänsä lailliset maksut, kuten esimerkiksi Suomessa saattaisi olla vaalirahoitus. Perinteisesti viranomaislahjontaan taipuvaisina aloina pidetyt kuljetus- ja ravitsemusalat sijoittuivat vertailussa keskitasolle.

Lainsäädännön ja tutkintatoimien edelleen kehittäminen on maailmanlaajuisesti perusteltua. BPI:in vastanneiden yritysjohtajien mielestä kotivaltioidensa toimet korruption kitkemiseksi olivat tehottomia (kaksi kolmannesta vastaajista). Myös yritysten olisi aiheellista vakavasti paneutua mahdollisten sisäisten korruptiontorjuntaohjelmien laatimiseen, velvoitteista kouluttamiseen ja valvontaan. Ohjelmien välittömänä hyötynä olisi yrityksen sisäisen tietoisuuden ja väärinkäytöstilanteissa käytettävien menettelyjen etukäteisarviointi. Tilanne tuskin parantuu ilman aktiivisia toimia.

Maailman talousfoorumi on vertaillut taloudellisia toimintaympäristöjä kymmenen eri talouselämään vaikuttavan osa-alueen avulla (*The Enabling Trade Index*). Fyysinen turvallisuus on yksi vertailun osa-alueista kattaen lainvalvontaviranomaisten luotettavuuden sekä rikollisuudesta, väkivallasta ja terrorismista aiheutuvat kulut. Yritystoiminnalle Suomessa tarjolla oleva turvallisuusympäristö on vertailussa todettu maailman parhaaksi.¹⁶ Suomi sijoittuu koko indeksillä seitsemänneksi.

3.3 Lähialueidemme tilanteesta

3.3.1 Pohjoismaat

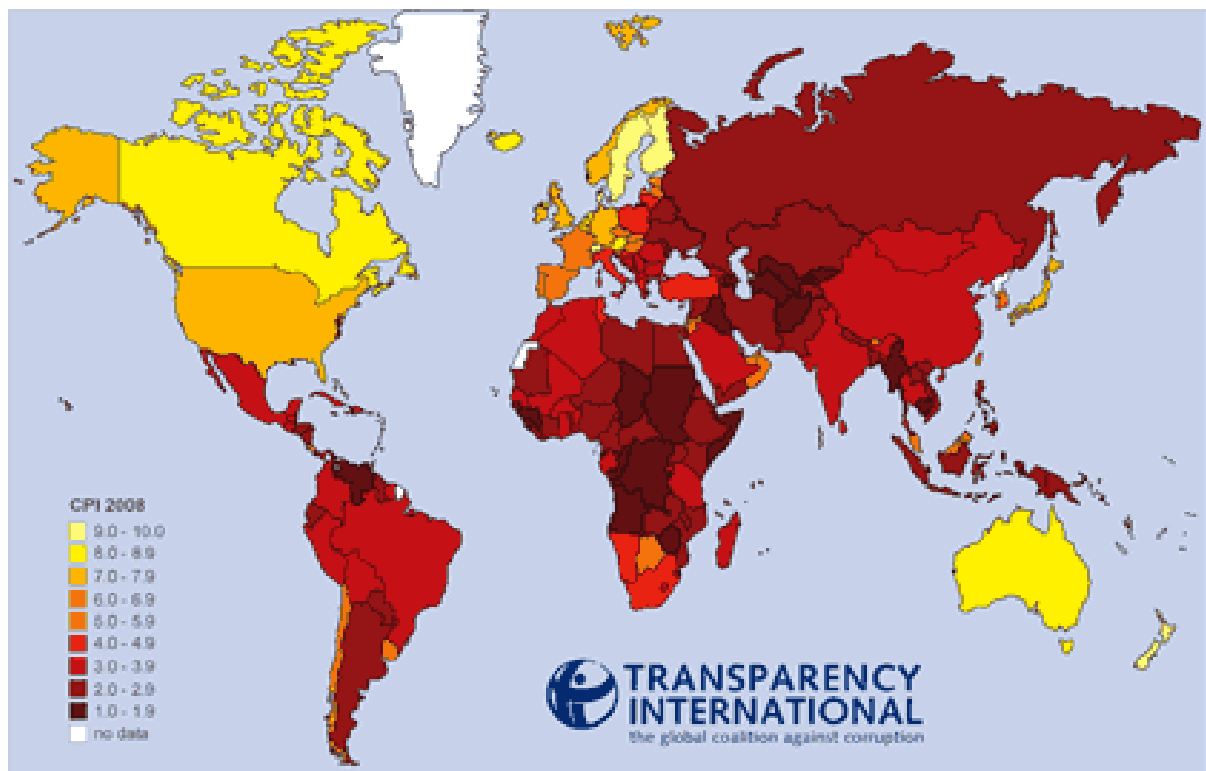
Tanska ja Islanti ovat Suomen, Uuden-Seelannin ja Singaporen kanssa pitäneet hallussaan Transparency Internationalin viranomaisten ja poliitikkojen lahjonta-alttiutta mittaavan havaintoindeksin (*Corruption Perceptions Index*) ensimmäistä ja toista sijaa 2000-luvulla. Tanskassa ja Islannissa korruption rikosten paljastamis- ja tutkintatehtävää hoitavat talousrikostutkintaviranomaiset. Tanskassa ei ole paljastunut viime vuosina erityisen merkittäviä lahjus- tai vallan väärinkäytön tapauksia, mutta esimerkiksi Oil-for-food -vyyhteen liittyvän yritysten sisäisen selvittelyn yhteydessä on löytynyt yksittäisiä lahjustapauksia.

¹⁶ The Global Enabling Trade Report 2008.

300 000 asukkaan Islannissa ovat sosiaaliset verkostot luultavasti hyvin tiiviitä, ja vaikuttanevat kaikkeen yhteiskuntaelämään. Vuoden 2007 korruptiobarometrin tuloksia vertaamalla voi havaita, että islantilaiset itse kokevat oikeuslaitoksensa, poliisinsa ja elinkeinoelämänsä korruptoituneemmaksi kuin suomalaiset.

Ruotsissa vuonna 2003 aloittanut korruptionvastainen syyttäjäyksikkö (*Riksenheten mot korruption*) työllistää viisi päätoimista syyttäjää, ja tarkastelee vuosittain 80-100 vihjettä tai tutkintapyyntöä. Ruotsissa toimii myös yksityisen sektorin ylläpitämä "lahjusten vastainen instituutti" (*Institutet mot mutor*), joka purkaa oikeuskäytännössä asetetut linjaukset elinkeinoelämälle käytännön ohjeiksi.

Yleensä havaintoindexin tuloksissa Ruotsi on sijoittunut hieman huonommin kuin Tanska, Suomi ja Islanti, mutta paremmin kuin Norja. Vuonna 2008 Ruotsin tulos pysyi samana mutta muiden tulosten heikettyä se nousi jaetulle ensimmäiselle sijalle. Kansalaisilta Ruotsin lupaviranomaiset, poliisi ja puolustusvoimat eivät ole saaneet yhtä hyviä arvioita kuin Suomen viranomaiset, vaan korruptiobarometrin mukaan niiden on koettu olevan korruptoituneempia.¹⁷



Norjan Økokrim on viime vuosina tutkinut noin viisi lahjus- tai korruptiotapausta vuosittain. Esimerkiksi Norjan ulkomaalaisvirastossa on paljastunut viisumien myöntämiseen liittyvää lahjontaa. Viime aikoina Norjassa on kuitenkin paljastunut useita merkittäviä lahjustapauksia: Siemensin on epäilty maksaneen puolustushankinnoista vastanneiden upseereiden ulkomaille suuntautuneen golfmatkan kuluja, Statoil-yhtiö on myöntänyt lahjoneensa tehdessään kauppaa Iraniin ja norjalainen öljynetsintäyhtiö on lahjustutkinnassa myös Perussa. Lisäksi Norjan öljy- ja energiaministeri erosi kuluvana vuonna terveysyistä kiinteistönsä vuokraamiseen ja rakennuslupiin liittyvän skandaalin päätteeksi.

Norja on sijoittunut havaintoindexillä hieman muita Pohjoismaita heikommin: sen tulos on 2000-luvulla ollut yli 9 ainoastaan vuonna 2000. Vuoden 2008 indeksissä sen tulos oli kaikkien aikojen

¹⁷ www.transparency.org, CPI 2008 ja Global Corruption Barometer 2007.

huonoin (7,9) ja se sijoittui 14:ksi. Pudotusta edellisvuodesta kertyi kahdeksan kymmenystä, mikä on harvinaista havaintoindeksin historiassa, ja heijastaa Transparencyn mukaan syvällä olevia ongelmia julkisella ja yksityisellä sektorilla.¹⁸

Norja on myös ollut aktiivinen kansainvälisessä aloitteessa torjua korruptiota öljy-, kaasu- ja kaivosteollisuudessa (*Extractive Industries Transparency Initiative*) ja aloitteen pääsihteeristö on sijoittunut Osloon.¹⁹

Kaikki Pohjoismaat ovat osallisina Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisessa rikosoikeudellisessa sopimuksessa ja OECD:n yleissopimuksessa. Islanti ei ole liittynyt YK:n korruption vastaiseen yleissopimukseen, mutta kaikki muut ovat siinäkin järjestelyssä osallisina.

3.3.2 Venäjä

Venäjän korruptiotilanne on havaintoindeksin mukaan huonontunut 2000-luvulla lähes vuosittain. Heti kautensa alettua toukokuussa 2008 presidentti Medvedev julisti korruption vastaisen työn olevan Venäjälle prioriteetteja osana laillisuuden vahvistamista. Heinäkuussa hän hyväksyi neliosaisen suunnitelman kansallista korruptionvastaista toimintaa varten, ja siinä korostetaan lainsäädännön ja valtionhallinnon kehittämistä, oikeuslaitoksen ja lainvalvojen kouluttamista sekä ohjelman täytäntöönpanon valvontaa.

Lainsäädännön kehittämiseksi on esimerkiksi perustettu alueellisia olemassa olevan lainsäädännön korruptioriskien tarkastamiseen erikoistuneita yksiköitä. Ne tarkastavat myös lainsäätäjän ulkopuolelta tulevat lakialoitteet. Yksiköiden lausunnoilla ei lainsäädännön hyväksymisvaiheessa ole kuitenkaan velvoittavaa vaikutusta. Ne ovat myös lähtökohtaisesti itse määrittäneet tarkastuskriteerinsä.²⁰ Järjestely lienee tarkoitettu pysyväksi, eikä suunnitteilla ole lainsäädännön valmistelun laaja-alaisuuden lisäämiseen tähtääviä toimia. Kansalaisjärjestöillä, yrittäjien järjestöillä tai muilla intressitahoilla ei ole mekanismeja dialogiin tai yhteistyöhön valtion viranomaisten kanssa.²¹

Venäjällä ei ole erillistä pysyvää korruptiontorjunnan viranomaista vaan hallinnonalat ja hallintosubjektit hoitavat ohjeistusta ja tutkintaa omalla alallaan. Euroopan neuvoston ja YK:n korruption vastaisiin yleissopimuksiin liittymisen myötä duuman korruptionvastaista toimeksiantoa on vahvistettu. Euroopan neuvoston GRECO-elin on suorittanut Venäjällä yhdistetyn ensimmäisen ja toisen kierroksen maatarkastuksen huhtikuussa 2008.²²

Teoksessa *Russia's Battle with Crime, Corruption, and Terrorism*²³ venäläiset tutkijat esittävät tutkimustuloksiaan ja näkemyksiään Venäjän alamaailman luomista akuuteista ongelmista erityisesti korruption, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismin kehitykseen liittyen. Laittomat maahantulijat ovat Venäjällä todennäköisemmin järjestäytyneen rikollisuuden salakuljettamaa pimeää työvoimaa kuin aktiivisia rikollisia.²⁴ Vaikka lainvalvontaan on panostettu,

¹⁸ www.transparency.org 3.12.2008, Regional Highlights: EU and Western Europe.

¹⁹ Lisää aiheesta <http://eitransparency.org>

²⁰ Murmanskin aluehallinnon tarkastushallinnon edustajan Kirill Kuznetsovin esitelmä 26.11.2008

²¹ Olimpieva ja Pachenkov: Who fights corruption in Russia?, s. 127-129, 134 ja 142. Murmanskin aluehallinnon ja Lapin lääninhallituksen 26.11.2008 järjestämän seminaarin työryhmässä "korruption vastaiset yhteiskunnalliset mekanismit" käytetyt puheenvuorot. Aluehallinnon tasolla yhteistyölle on pyritty paikoittain luomaan mekanismeja.

²² www.coe.int 23.12.2008.

²³ Julkaistu 2008, toimittanut Robert W. Ortung ja Anthony Latta.

²⁴ Tyurkyukanova ja Kostyrya (tark.Lea) artikkelissaan The socio-economic and criminal effects of contemporary migration in large Russian cities.

etnisperäiset järjestäytyneet ryhmät ovat levittäytyneet tehokkaasti.²⁵ Paikallisten rikollisryhmittymien ja lainvalvontaviranomaisten yhteydet ovat tiiviit ja molemminpuolisesti hyödylliset. Yleisin tapa ylläpitää tällaisia kiellettyjä suhteita on erilaisten taloudellisten etujen ja lahjojen siirtäminen lainvalvontaviranomaisille.²⁶ Suhteiden perusta saattaa olla yhteisessä lapsuudessa, sukulaisuussuhteissa tai paikallisten rikollis- ja viranomaispäälliköiden yhteisiä ongelmia koskeneissa salaisissa neuvotteluissa. Rikollisten rekisteritietoja puhdistetaan ja näin työvoimaa siirtyy rikollisesta toiminnasta lainvalvontaviranomaisten palvelukseen, ja toisaalla irtisanomisten vuoksi myös viranomaisista rikollisryhmittymiin. Yhteenkuuluvuuden tunnetta lisäävät epävarmat ja vaaralliset työolot. Tiiviit ystävyys- ja sukulaisuussuhteet ryhmien jäseniin sekä käsitykset sosiaalisista velvollisuuksista vaikuttavat poliisien arvioihin korruptiivisten tai moraalisesti kyseenalaisten tekojensa hyväksyttävyydestä.²⁷ Paikallisten rikollisjohtajien on rekistereiden puhdistuttua mahdollista pyrkiä julkiseen, myös poliittiseen virkaan²⁸. Korruptio muodostaa Venäjälle varjotalouden, "varjopolitiikan" ja "varjolakien" kanssa institutionalisoidun, vakiintuneen "varjotodellisuuden".²⁹ Liike-elämän toimijat kokevat lahjusten tai ylimääräisten maksujen maksamisen "välttämättömäksi pahaksi" ja omat mahdollisuutensa muuttaa tilannetta hyvin heikoiksi.³⁰ Kansalaisjärjestöt toimivat valtaosin länsimaisella rahoituksella³¹, ja ne ovat omaksuneet julkista valtaa kritisoivan roolin.

Lahjonnan tunnusmerkistöissä heijastuvat Venäjän ja Suomen rikoslakien yleiset eroavaisuudet: Venäjällä edellytetään rahojen siirtymistä ja/tai konkreettista vahinkoseurausta kun Suomessa taas painotetaan viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja lahjuksen lupaaminen/pyytäminen riittää rikoksen täyttymiseen.³²

3.3.3 Baltian maat

Virossa hallitus on huhtikuussa 2008 päättänyt korruptionvastaisesta strategiasta vuosille 2008-2012. Strategia on laaja: se koskee sekä julkista että yksityistä sektoria, ennaltaehkäisyä, tutkinnan tehostamista sekä tutkimustoiminnan tukemista.³³

Erillistä korruptiontorjuntavirastoa Virossa ei ole. Toimivalta korruptiorikosten tutkimiseksi on limittäinen: *keskkriminaalpolitseille* ja paikallispoliisin talousrikosryhmien tutkittaviksi kuuluvat ns. ulospäin suuntautuneet teot, *politseamet* (ns. poliisihallinto) taas tutkii sisäiset epäilyt. KKP:ssä ja pohjoisessa poliisipiirissä on erikoisyksiköt korruptiorikosten tutkintaan. *Kaitsepolitsein* tutkittaviksi kuuluvat valtion ja kaupunkien ylimpään johtoon kohdistuvat epäilyt. Tutkinnan osalta strategiassa on asetettu tavoitteeksi tutkinnan ammatillisen osaamisen kohottaminen.³⁴ Virossa toteutettiin 2007-2008 vuoden mittainen EU:n twinning-hanke korruption torjunnan ja tutkimisen tehostamiseksi. Lisäksi korruptiorikoksista ilmoittamista varten on perustettu erillinen vihjepuhelin.

Transparency Internationalin havaintoindeksin mukaan Viron viranomaisten ja poliitikkojen lahjonta-alttius ei ole hälyttävä vaan kohtuullisella keskitasolla Euroopassa. Maan tulos

²⁵ Sobolnikov: Crime and migration in Siberia.

²⁶ Salagaev, Shashkin, Konnov: One hand washes the other. Informal ties among organized crime groups and law-enforcement agencies in Russia.

²⁷ Salagaev et al. s. 81 viitteineen.

²⁸ Salagaev et al. s. 92.

²⁹ Salagaev et al. s. 80 viitteineen.

³⁰ Olimpieva ja Pachenkov, s. 131 ja 140.

³¹ Olimpieva ja Pachenkov: Who fights corruption in Russia? s. 127.

³² Jarmo Koistinen: "Suomen ja Venäjän korruptiosäädösten vertailuanalyysi", esitelmä 26.11.2008.

³³ www.just.ee, 23.12.2008.

³⁴ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012, s.41-42.

havaintoindexissä on 2000-luvulla ollut 5,5-6,7 ja se on sijoittunut sijoille 24-33. Indeksien tulokset ovat hiljalleen parantuneet. Esimerkiksi kaavoitukseen ja lainvalvontaan kohdistuu kuitenkin useita epäilyjä, joista tärkein Tallinnan maankäyttöön ja viime vuosien voimakkaaseen rakentamiseen.

Latvian tilanne on havaintoindexin mukaan parantunut 2000-luvulla huomattavasti: vuoden 2000 tuloksesta 3,4 se on kirinyt vuonna 2008 jo 5,0:en. Korruption vastainen työ on ollut laajapohjaista ja koordinoitua. Latviassa on vuonna 2003 aloittanut toimintansa noin 150 henkeä työllistävä korruptiontorjuntavirasto (*Corruption Prevention and Combating Bureau, KNAB*). Viraston toimivaltaan kuuluu tutkia lahjonta- tms. korruptiorikoksia saattaakseen ne syyteharkintaan, valvoa puoluerahoitusta sekä kouluttaa ja neuvoa viranomaisia korruption torjuntaan liittyvissä asioissa.

KNAB:n johtajaan Aleksejs Loskutovsiin kohdistui maan hallituksen taholta jo loppuvuonna 2007 kovia paineita. Loskutovsin erottamista vastustettiin Latviassa kuitenkin laajalti, ja hän jatkoi tehtävissään täysipainoisesti kesään 2008. Tällöin paljastui kuitenkin kahden KNAB:n työntekijän käyttäneen työnantajansa rahoja väärin, ja tutkinnan käynnistyttyä Loskutovs erosi. Johtajan virka on ollut auki ja hallitus on saanut siihen päteviä hakemuksia. Jostain syystä hallitus kuitenkin päätti joulukuun alussa pidentää haku-aikaa, mikä ei herätä erityistä luottamusta virantäyttöä kohtaan. Latviassa KNAB valvoo vaalirahoitusilmoitusten jättämistä ja sisältöä, ja sillä on mahdollisuus ajaa laiminlyönneistä ns. hallinnollista rangaistusvaatimusta tuomioistuimessa.

Useiden ulkomaiden, mukaan luettuna Suomen, kansalaiset ovat erityisesti viimeisen vuoden aikana kuitenkin joutuneet välillisesti kärsimään Latvian lainvalvontaviranomaisten tehottomuudesta ja todennäköisestä korruptiosta: turistialueena suosittu Riikan vanhan kaupungin olutravintoloissa ja yökerhoissa on tapahtunut kymmeniä luottokorttien ylilaskutuksia, jopa väkivallalla uhkailemisen tuloksena. Paikalliset viranomaiset ovat lukuisten ulkovaltioiden painostuksesta huolimatta osoittaneet välinpitämättömyyttä näitä tekoja kohtaan.

Liettua ei ole havaintoindexin mukaan ollut yhtä tuloksekas korruption kitkemisessä kuin Latvia. Liettuan tulos on kuitenkin kohentunut: vuoden 2000 tuloksesta 4,1 se on yltänyt 4,8:an useana vuonna. Valtiolla on vuodesta 2002 ollut korruptionvastainen strategia. Liettuassa korruptiotapausten paljastamisesta ja tutkinnasta vastaa vuodesta 1997 toiminut, nyttemmin hallinnollisesti täysin itsenäinen "erityistutkinta" (*Special Investigation Service*). Sillä on käytössään laajat henkilö- ja pakkokeinoresurssit.³⁵

4. Korruptiorikollisuuden kasvualustoista

Maailmanlaajuisesti leviävä finanssikriisi on saanut hallitukset sopimaan erilaisista tukipaketeista talouselämälle. Kyse on sekä Suomessa että EU:ssa erittäin merkittävistä summista julkisia varoja. Korruption torjunnan kannalta tällaiset nopealla aikataululla erityistilannetta varten laaditut tuki- tai lupamenettelyt sisältävät aina riskin päätöksenteon puutteellisesta avoimuudesta tai menettelyjen heikoista valvonta- ja tarkastusjärjestelyistä. Yksityisen sektorin näkökulmasta korostuu kilpailun vääristymisen uhka.³⁶

Historian merkittävin väärinkäytösten kohde on ollut 1990-luvulta toiminut YK:n Iraq Oil for Food -ohjelma, joka koostui erityistä maa-aluetta ja hallintotapaa varten rakennetusta kannuste-/pakote-yhdistelmästä. Järjestelyn epäillyt rikolliset hyödyntämiset tulivat ilmi osittain vasta kymmenen

³⁵ Lisää aiheesta www.stt.lt.

³⁶ Mäkinen: Elvyttävä talouspolitiikka saattaa altistaa korruptiolle, HS Vieraskynä 20.12.2008.

vuotta myöhemmin, mikä on merkittävästi vaikeuttanut asioiden selvittämistä. Kansainvälisten tutkintojen yhteydessä on nyttemmin tullut ilmi esimerkiksi, että tiukkoja tariffeja kierrettiin siirtelemällä puhdasta käteistä valtiosta toiseen järjestelmään kuuluneiden tilien ohi.

Nyt sovitut tukipaketit halutaan saattaa voimaan pian, mikä helposti vähentää säädösvalmistelun perusteellisuutta. Olisikin tärkeää, että valvonta- ja tarkastusviranomaisille annettaisiin aidosti mahdollisuus osallistua tukijärjestelyjen suunnitteluun. Ongelmakohtien havaitsemisen todennäköisyys kasvaisi, väärinkäyttäjien mahdollisuudet pienenisivät ja suurempi osa varoista päättyisi tarkoitettuun kohteeseen. Kriisin syyksi on todettu johdannaismarkkinoiden heikko läpinäkyvyys, joten sen hoidossa olisi johdonmukaista noudattaa avoimuutta.

Taloudellisen tilanteen kiristyminen luo ilmapiiriä, jossa taloudellinen asema tai kilpailukyky ollaan valmiita turvaamaan keinolla millä hyvänsä, joskus myös rikollisesti.³⁷ Korruption torjunnan näkökulmasta tällainen ilmapiiri muodostanee paineita esimerkiksi julkisista hankinnoista tai investoinneista päättävien ja lupaviranomaisten toimintaa kohtaan. Tarkoituksen ei pitäisi antaa pyhittää keinoja vaan kilpailun ja toiminnan tulisi olla avointa.

Julkinen sektori jatkaa palvelutuotannon ulkoistamista yksityiselle sektorille. Markkinaoikeuden käsittelemien julkista hankintaa koskevien asioiden jatkuva lisääntyminen osoittaa osaltaan palvelujen ulkoistamisen kasvua, hankintalainsäädännön soveltamisen ongelmia ja toisaalta myös oikeuskeinon käyttämisen yleistymistä.³⁸ Vuonna 2007 markkinaoikeus ratkaisi 450 asiaa, joista 425 (yli 94 %) koski julkisia hankintoja. Vuoden 2004 julkisia hankintoja koskevien ratkaisujen määrä oli 201, kun vielä vuonna 2002 sen ratkaisemia asioita oli kaikkiaan 158. Hankinta-alan ammattilaiset ovat kuitenkin todenneet, että vain pieni osa virheellisesti tehdyistä hankinnoista päättyi markkinaoikeuteen.³⁹ Samalla kuntien hankintaosaamista pidettiin hyvin kirjavana.

Ulkoistamisten onnistumista on Suomessa tutkittu vain vähän. Saatavilla olevan tiedon mukaan ulkoistamisen onnistuminen on sattumanvaraista eikä ulkoistamiskumppanuuksien riskinhallintaan tai uudelleen kilpailuttamiseen varauduta juuri lainkaan.⁴⁰ Tutkimukseen vastanneiden henkilöiden mielestä palveluntarjoajalla ei Suomen markkinoilla ole varaa heikkoon palvelutasoon. Näkemys vaikuttaa varsin hyväuskoiselta.

5. Yleistä yksityissektorin kohtaamasta lahjonnasta tai korruption uhasta

Korruptiotilannekuvassa 2008 tarkasteltiin virka- ja lahjusrikosten piirteitä mm. epäilyjen ilmitulon ja hyödyntävoittelun luonteen näkökulmasta. Painopiste oli julkisen sektorin toiminnassa sillä valtaosa lahjusrikoksista kirjataan virkatoimiin liittyen rikoslain 16 ja/tai 40 lukujen perusteella. Tätä kuvaa täydennetään nyt tutkimustuloksilla ja havainnoilla enemmän yksityissektoria koskevista rangaistussäännöksistä ja rikosilmoituksista.

Rikoslain 30 lukuun on koottu säännökset elinkeinorikoksista. Luvun rangaistussäännökset turvaavat mm. luottamusta markkinoiden toimintaan ja avointa kilpailua.

³⁷ Näin on arvioinut myös viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKE: Tiedote 15.12.2008, s. 3 ja 5.

³⁸ www.stat.fi 10.12.2008: Erytystuomioistuimissa ratkaistut asiat vuonna 2007 ja Markkinaoikeuden ratkaisut 2004.

³⁹ Kuntatalouden kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa II, s. 94.

⁴⁰ Ulkoistamiskumppanuuksien hallinta Suomessa - matkalla kehittyneisiin käytäntöihin, s. 5.

Tilannekuvassa 2008 todettiin tutkimusten perusteella yksityissektorin kohtaavan Suomessa kansalaisia enemmän lahjontaa tai korruption muita muotoja. Lahjonnan osalta havainto on saanut vahvistusta huhtikuussa julkaistun Yritysten rikosturvallisuus -kyselyn tulosten myötä. Keskuskauppakamarin ja Helsingin seudun kauppakamarin tilaamaan kyselyyn vastanneista yrityksistä 1 % oli kohdannut lahjontaa Suomessa viranomaisasioinnissa ja 3 % yritysten kanssa asioidessaan.

Rikosturvallisuus -kyselyyn vastasi maanlaajuisesti yli 1000 kauppakamarien jäsenyritystä. Suomessa on siis viimeisen kolmen vuoden aikana havaittu ainakin 30 rikoslain 30 luvun mukaista elinkeinotoiminnan lahjusrikosta (3 % 1000:sta yrityksestä). Poliisille on elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia ilmoitettu kymmenkunta. Voi myös olettaa, että etujärjestöihin sitoutuneet ja näin ollen kyselyyn vastanneet yritykset edustavat liike-elämän pysyväisluonteista ja järjestäytyntä valtaosaa. Lyhytaikaiseen elinkeinotoiminnan rakenteiden hyväksikäyttöön tarkoitettussa hämärässä tai harmaan talouden liiketoiminnassa yritysten keskinäistäkin kanssakäymistä värittänevät useammin erilaiset lahjus- tai kiristysvaateet, ja tämä ilmiö on todennäköisesti jäänyt kokonaan näiden kyselytulosten ulkopuolelle. Piilorikollisuuden määrää voi siis pitää elinkeinotoiminnan lahjusrikollisuudessa merkittävänä.

Yritykset eivät useinkaan ole halukkaita saattamaan omassa toiminnassaan tai yhteistyökumppaneidensa toiminnassa havaitsemiaan korruptiivisia tekoja viranomaiselvittelyyn. Tätä kynnystä on toki pystytty madaltamaan jatkuvalla rikostorjuntayhteistyöllä. Riski maineen menetyksestä on kuitenkin konkreettinen, kun on kyse yksittäisten työntekijöiden onnistuneesta työnantajansa huijaamisesta tai hyväksikäytöstä.

Yli 250 henkeä työllistävien suuryritysten avainhenkilöihin tai heidän läheisiinsä kohdistunut uhkailu on lisääntynyt: viimeisen kolmen vuoden aikana neljäosassa (24 %) suuryrityksistä oli havaittu uhkailua⁴¹. Edellisellä mittauskerralla vuonna 2005 vastaava osuus oli 13 %. Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä tilanne on huomattavasti parempi, ja valtaosassa (91 %) yrityksistä ei uhkailua ei ollut esiintynyt (tai sitä ei ollut havaittu). Korruption torjunnan kannalta avainhenkilöiden turvallisuuden varmistaminen on tärkeää: työntekijän on voitava luottaa siihen, että tilanteet otetaan vakavasti ja työnantajan olisi varmistettava avainhenkilön tietävän miten mahdollisissa uhkatilanteissa menetellään.

Yrityksen tieto-omaisuuden luvatta kopioiminen ja hyödyntäminen on varsin tuttua Rikoseriskit -kyselyn vastaajayrityksille. Poislähtevä työntekijä oli kopioinut luvatta tietoja 11 %:ssa yrityksistä ja asiasta epätietoisia yrityksiä oli jopa 19 %. Lisäksi kriittisistä yritysasioista kerrotaan (14 %) ulkopuolisille tai luottamuksellisia asiakirjoja luovutetaan ulkopuolisille (5 %).⁴² Näitä tekoja voi tosin olla vaikea havaita ja osa niistä on saattanut jäädä tässäkin tutkimuksessa piiloon.

Rikosilmoitusten tarkastelemalla on mahdollisuus tehdä havaintoja poliisin tietoon tulleista ja esitutkintakynnyksen ylittäneiden tekojen piirteistä, ja mahdollisesti kartoittaa yleisimpiä tai yrityksissä vakavimpina pidettyjä riskitilanteita.

5.1 Elinkeinotoiminnan lahjusrikosilmoitukset

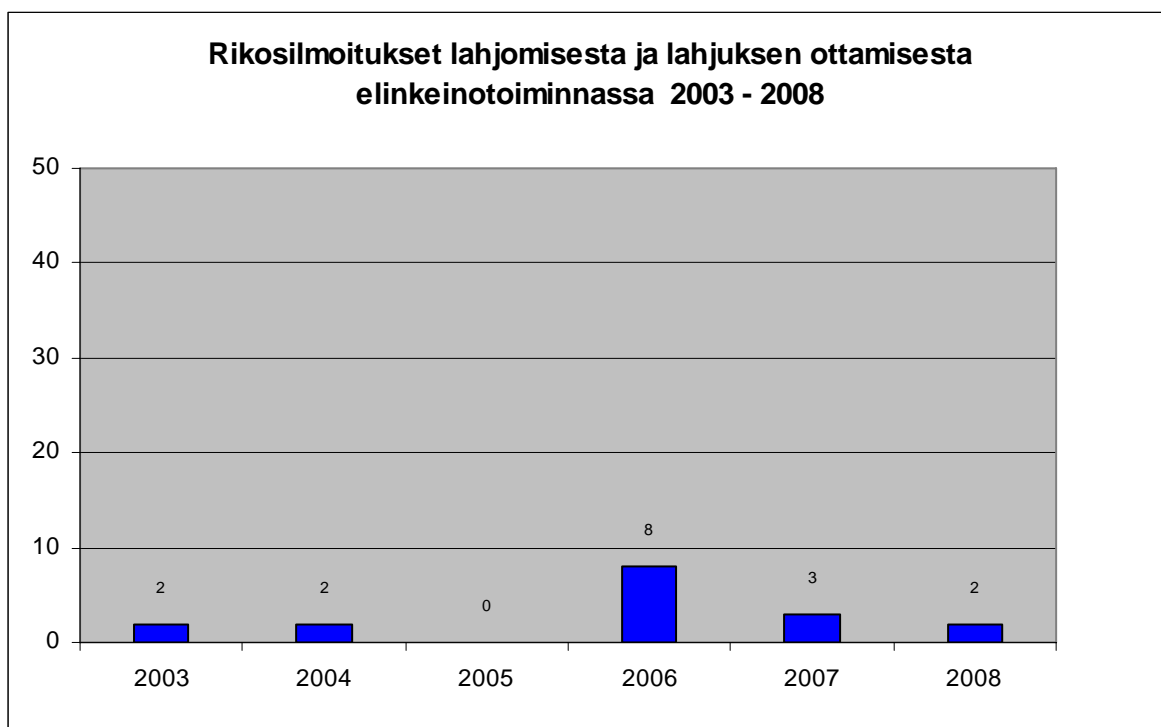
Rangaistussäännökset lahjonnasta elinkeinotoiminnassa ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa ovat rikoslain 30 luvussa. Lahjuksen ottamisen tekijäryhmät ovat:

⁴¹ Yritysten rikosturvallisuus 2008, s. 12-13.

⁴² Yritysten rikosturvallisuus 2008, s. 24-25

- elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva,
- elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja tai selvitysmies sekä
- elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittava. Rangaistavaa on lahjuksen pyytäminen tai aloitteen tekeminen sellaisen saamiseksi, lahjuksen vastaanottaminen tai hyväksyminen toimessa tai tehtävässä suosimiseksi tai palkkioksi tällaisesta suosimisesta. Vastaavasti lahjuksen antamisena elinkeinotoiminnassa on rangaistavaa oikeudettoman edun (lahjuksen) lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen em. henkilöryhmiin kuuluvalla tai toisella, kun tarkoituksena on saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai toista tai kun on tarkoitus palkita tällaisesta suosimisesta. Rangaistusasteikko teoilla on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta eikä erillistä törkeää tekemuotoa ole.

Tilannekuvaa varten poliisiasiain tietojärjestelmästä (PATJA) poimittiin ja Rikitrip - rikosilmoitusjärjestelmässä tarkasteltiin vuosilta 2003-2007 ne rikosilmoitukset, joissa oli joko yhtenä tai ainoana rikosnimikkeenä lahjominen tai lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa. Kaikkiaan ilmoituksia oli 15, ja niistä yli puolet (8) oli kirjattu vuonna 2006. Tarkastelujakson aikana oli tapahtunut periaatteellisesti merkittävä lainsäädännön muutos, kun elinkeinotoiminnan lahjusteot siirtyivät 1.7.2006 (L 467/2006) virallisen syytteen alle.



Ilmoituksista tarkasteltiin mm. väitetyn lahjuksen ottajan ja antajan tapoja toimia, annettua etua, tapausten ilmituloa sekä yritysten toimialaa. Osassa tapauksista ilmoitusjärjestelmän kirjaukset olivat erittäin niukat.

Lähes kaikki tapaukset (12) tulivat ilmi kirjallisen tutkintapyynnön tai rikosilmoituksen kautta. Loput tapaukset oli kirjattu joko tutkittaessa jotain muuta rikosepäilyä tai ne oli vastaanotettu henkilökohtaisesti. Yleensä tutkintapyynnön oli laatinut joko yhteisön sisäinen lakimies tai tarkastaja (5) tai yhtiötä edustava asianajaja (5). Eräässä tapauksessa ilmitulo johtui lahjusvaateiden kohteeksi joutuneen yrittäjän yhteydenotosta lahjuksia vaatineen henkilön työnantajaan. Yrittäjä

kertoi kokemastaan painostuksesta, ja yhteydenoton jälkeen lahjuksen vaatijan työnantaja teki asiassa tutkintapyyntö.

Rikosilmoituksissa mainittujen yhtiöiden toimialoista yleisin oli teollisuus ja toiseksi yleisin rakennustoiminta tai urakointi. Kaikki ulkomailla tapahtuneeksi kirjatut epäilyt koskivat teollisuusyritystä tai niiden työntekijöiden toimintaa. Kotimaisia tapahtumia koskevissa muissa ilmoituksissa oli kyse urheilutoiminnasta ja tietoliikennepalveluista.

Ilmoituksiin kirjatut tekoajat vaihtelivat yhtenä päivänä tehdystä yksittäisestä tarjouksesta viidentoista vuoden ajan jatkuneeseen epäasialliseen vaikutussuhteeseen.

Lähes kaikissa tapauksissa epäillyt olivat miehiä. Kymmenestä ilmoituksesta kävi ilmi, että lahjuksen ottamisesta epäiltiin miespuolista henkilöä ja yhdessätoista tapauksessa lahjuksen antajana/tarjoajana oli mies. Vain yhdessä ilmoituksessa ottajaksi epäiltiin naista. Myös kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu yritysten sisäisten väärinkäytösten olevan valtaosin miesten tekemiä.⁴³

Ainakin viidessä tapauksessa lahjuksen ottaja toimi yrityksessä johtavassa asemassa toimitusjohtajana, osakkaana tai johtoryhmän jäsenenä. Joidenkin ilmoitusten mukaan ottaja oli päätöksinä valmisteleva henkilö tai hän oli valehdellut valtuuksiaan. Edun ottaminen suoraan itselle oli aineistossa yleisempää kuin sen luovuttaminen eteenpäin jollekulle toiselle.

Useissa tapauksissa epäilty lahjuksen ottaja oli onnistunut toimimaan työnantajansa rakenteita hyödyntäen ja työnantajaltaan salassa. Tällaisia tilanteita olivat mm. työnantajan saamisten perimättä jättäminen, työnantajan nimissä annettu "lisälaina", perusteettoman reklamaation tekeminen ja sen kautta saatujen etujen haltuunotto, työnantajalle kuuluvien resurssien käyttäminen omaan liiketoimintaan sekä kirjallisen sopimuksen tekeminen työnantajan nimissä. Muutaman ilmoituksen sanamuodosta kävi ilmi edun varsinainen pyytäminen ja muutamissa etu oli hyväksytty.

Valtaosa lahjuksen antajista oli sellaisen yrityksen palveluksessa, jonka hyödyksi mahdolliset kaupat tms. tulisivat. Aineistossa oli kuitenkin ilmoituksia, joissa edun antaja oli yritysten ulkopuolinen välikäsi ja/tai, että hyöty tulisi suoraan edun antajana olleelle henkilölle eikä millekään yritykselle. Osalle lahjuksen antajista oli merkitty tiedetty tai oletettu kansalaisuus joita olivat Venäjä, Israel, Pakistan ja Kanada.

Joissain ilmoituksissa edun tarjoajan motiivi vaikutti löytyvän talous- tai verorikoksen peittelystä. Esimerkkinä tällaisesta käyvät mahdolliset velallisen rikokset tai niiden peittely saamia kasvattamalla. Lahjomiseen viitattiin myös keinona vaikeuttaa kilpailijayrityksen toimintaa.

Tarjotuista eduista yleisin oli "rahaa" (7), joko tietynä summana tai prosenttiosuutena kauppasummasta. Toiseksi yleisin oli monen erilaatuisen edun yhdistelmä, eli tietyn tavarain tai työsuorituksen lisäksi saatettiin tarjota alihintainen auto, huvila tai työpaikka jollekin kolmannelle. Vain yhdessä tapauksessa oli kyse kestityksen tai kestitysmatkan tarjoamisesta. Erona vuonna 2007 tarkasteltuihin lahjus- ja virkarikosilmoituksiin on havaittavissa, että tunnearvoisista eduista ei elinkeinoelämän tekoja koskevissa ilmoituksissa ollut lainkaan mainintoja.

⁴³ Economic crime: people, culture and controls. s. 14 sekä KPMG: Profile of a Fraudster Survey 2007 (85 % miehiä), s. 6 ja s. 11.

Ottaja oli lahjuksen vastaanotettuaan joko tehnyt jonkin tietyn päätöksen, laiminlyönyt jotkin toimensa tai antanut lahjasta vastaan tietoja yrityksestä. Kahdessa tapauksessa oli kyse lahjuksenantajan suosimisesta.

Valtaosa ilmoituksista eteni syyteharkintaan. Kaksi tutkittua ilmoitusta ei ole edennyt syyttäjälle, sillä poliisi on tullut tulokseen että tapauksessa ei ole syytä epäillä rikosta. Yksi ilmoittaja-asianomistaja oli vanhan rikoslain säännöksen voimassa ollessa peruuttanut rikosilmoituksensa, jolloin tutkinnasta oli käytännössä luovuttava. Lisäksi yhden tapauksen tutkinta oli keskeytetty, koska epäillyn ulkomaalaisen lahjusten tarjoajan henkilöllisyydestä ei ollut varmuutta.

Kahdessa ilmoituksessa oli merkintä liiketoimintakieltotutkinnasta, ja kahdessa oli selvä viittaus oikeushenkilön rangaistusvastuun selvittämiseen.

Voi siis todeta, että elinkeinotoiminnan lahjusrikokset tulevat valtaosin poliisin tietoon yritysten tekemien tutkintapyyntöjen kautta. Rikostilastot elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista kertovat enemmän työnantajien valvontamekanismeista ja ilmoittamishalukkuudesta kuin rikosten todellisesta määrästä. Välikäsien käyttäminen ei ilmitulleissa tapauksissa ole yleistä vaan lahjusten antajat toimivat työnantajayritystään hyödyttääkseen. Lahjusten ottajat ovat useissa tapauksissa onnistuneet alussa toimimaan työnantajaltaan salassa.

5.2 Luottamusaseman väärinkäyttö

Luottamusaseman väärinkäytöstä säädetään rikoslain 36 luvun 5 §:ssä. Siinä määritellään rangaistavaksi menettely, jossa toisen taloudellisia tai oikeudellisia asioita hoitava henkilö väärinkäyttää luottamusasemaansa ja aiheuttaa näin ns. päämiehelleen vahinkoa. Väärinkäyttämisen tapoina säännöksessä yksilöidään sellaiseen toimeen ryhtyminen, johon ei ole oikeutta, tai tehtävien kokonaan tai osaksi suorittamatta jättäminen. Rangaistusasteikko teolla on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta eikä erillistä törkeää tekemuotoa ole. Säännöksellä pyritään suojaamaan sekä omaisuutta että liike-elämässä välttämätöntä luottamusta.⁴⁴ Luottamusaseman väärinkäyttö on asianomistajarikos, eli virallinen syyttäjä ei saa nostaa siitä syytettä ilman asianomistajan eli vahinkoa kärsineen rangaistusvaatimusta.

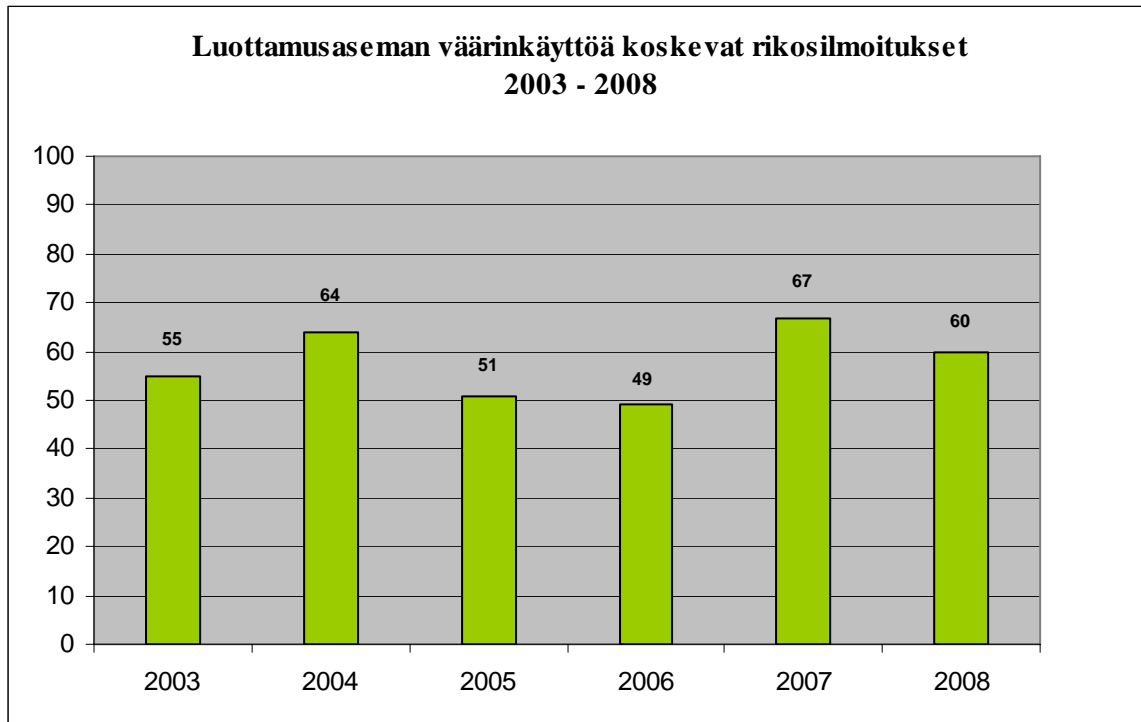
Rikosnimike kuuluu korruptioilmiön piiriin, sillä toisen asioita hoitavalla henkilöllä on selkeästi valta-asema päämiehensä asioihin. Rikoksen tunnusmerkistöön ei kuulu hyötymistarkoitus, vain vahingon aiheuttaminen. Tekijän motiivien näkökulmasta voisi olettaa, että väärinkäytön tilanteissa vahingoittaminen ja hyötyminen ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevia rikosilmoituksia kirjataan poliisin tilastojärjestelmän mukaan vuosittain noin 50-60. Vuosittainen vaihtelu rikosilmoitusten määrässä ei ole merkittävää, joskin vuonna 2000 ilmoituksia kirjattiin yli 80.

Tilannekuvaa varten rikosilmoitusjärjestelmästä poimittiin kaikki vuosina 2007-2008 kirjatut ilmoitukset, joissa ilmeni yhtenä tai ainoana nimikkeenä luottamusaseman väärinkäyttö. Vuonna 2007 kirjatut 67 ilmoitusta luettiin läpi Rikotrip-ilmoitusjärjestelmässä, ja niistä havainnoitiin ilmituloon, epäiltyyn väärinkäyttäjään, vahinkoa kärsivään, vahingon laatuun, toiminnan motiiviin ja ilmoituksen etenemiseen liittyviä seikkoja. Epäillyn osalta huomioitiin erityisesti tehtäväksiannon luonnetta ja laatua (työsopimus, toimeksianto, luottamustehtävä), toiminnan luonnetta ja motiivia,

⁴⁴ Tapani: Luottamusaseman väärinkäyttö s. 454 viitteineen. Tuoreessa artikkelissa on myös tarkemmin pohdittu tekotapoja ja oikeuskäytäntöä.

hyödyn kohdetta ja sukupuolta koskevat merkinnät. Vahingosta tarkasteltiin, oliko vahinkoa kärsinyt taho yhteisö vai yksityishenkilö sekä millaista vahinkoa ilmoituksiin oli kirjattu. Joidenkin ilmoitusten kirjaukset olivat hyvin niukat.



Oheiseen kaavioon on poliisiasiain tilastojärjestelmän perusteella koottu luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien rikosilmoitusten lukumäärät 2003-2008. Vuoden 2008 tiedoista on huomioitu joulukuun 10. päivään mennessä kirjatut ilmoitukset. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevia rikosilmoituksia kirjataan vuosittain keskimäärin 58 kappaletta. Noin kolmasosassa rikosilmoituksista oli luottamusaseman väärinkäytön lisäksi kirjattu nimikkeeksi myös kavallus. Kirjanpitorikos oli nimikkeenä kymmenessä ilmoituksessa, ja lisäksi ilmoituksissa oli esimerkiksi erilaatuisia petoksia tai väärennyksiä. Liiketoimintakieltotutkinta mainittiin tehdyksi kuudessa ilmoituksessa.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevissa ilmoituksissa yleisin tekotyyppi oli työsopimuksen tai toimeksiannon perusteella saadun taloudellisten asioiden hoitamisoikeuksien ylittäminen, eli ryhtyminen taloudellisissa asioissa sellaiseen tekoon, johon ei ollut oikeutta. Näitä kirjauksia oli yhteensä 43. Rikoksen toiseen tekotapaan eli laiminlyöntiin viitattiin kahdessakymmenessä ilmoituksessa. Joissain ilmoituksissa, erityisesti isännöitsijöitä koskien, oli kirjattu kummankinlaista toimintaa. Esimerkkeinä yksilöidyistä tekotavoista voi mainita kahden kirjanpidon pitäminen yrityksessä ja isännöitsijän omien hoito- ym. vastikkeidensa laiminlyönnillä aiheuttama ”tilkitsemistoimia” vaatinut budjettivaje.

Ilmoittajat olivat valtaosin (36) niiden yhteisöjen tai yhteenliittymien palveluksessa, joissa vahinko ilmeni tai tulisi ilmenemään. He olivat esimerkiksi hallituksen puheenjohtajia, osakkaita, osastopäälliköitä tai toiminnanjohtajia. Yhteisön ulkopuoliset lakimiehet tai asianajajat ilmoittivat yhdestätoista epäilystä ja viisi yksityishenkilöä itseensä kohdistuvasta rikoksesta. Aineistossa oli myös tapaukset, joissa yksityishenkilön tuttava ja yhteisön ulkopuolinen henkilö teki tähän kohdistuvasta rikoksesta ilmoituksen. Yhdeksän ilmoitusta oli kirjattu joko poliisiin tai muun viranomaisen aloitteesta eli teko oli paljastunut jostain muuta rikosepäilyä tutkittaessa.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien ilmoitusten tekotapa poikkesi tarkastelluista lajusrikosilmoituksista: kolmasosa (23) ilmoituksista oli tehty henkilökohtaisesti poliisilaitoksella, kun lajusrikosilmoitusten vastaava luku olisi kymmenisen prosenttia.

Toinen selkeä ero elinkeinotoiminnan lajusrikosilmoituksiin, ja yksityisen sektorin omiin tutkimuksiin oli naisten suuri osuus epäillyistä.⁴⁵ Ilmoituksiin oli epäillyiksi kirjattu yhteensä 69 henkilöä, joista 41 miestä ja 28 naista. Naisten osuutta tosin kasvattivat kaksi ”sarjaväärinkäyttäjää”, joista kummastakin oli kirjattu viisi ilmoitusta eri henkilöihin tai yhteisöihin kohdistuen. Eroa kansainvälisten tilintarkastusyhtiöiden tutkimustuloksiin voi osittain selittää se, että niiden otos edustaa suurissa yrityksissä ilmenneitä väärinkäytöksiä eikä naisjohtajien osuus yrityssektorilla ole suuri. Esimerkiksi kotimaisesta luottamusaseman väärinkäytöstä epäilty voi olla yksittäinen toimeksiannon saanut kirjanpitäjä tai isännöitsijä.

Työsopimuksesta tai työskentelystä oli maininta 27:ssä rikosilmoituksessa, ja toimeksiantosuhteesta oli kyse 26:ssä ilmoituksessa. Taloudellisten asioiden hoitamiseen viitattiin 45:ssä ilmoituksessa, oikeudellisiin asioihin kahdeksassa ja ”terveydellisiin” asioihin kuudessa ilmoituksessa. Terveydelliset asiat eivät sinänsä ole rangaistussäännöksessä yksilöidyn valta-aseman piirissä, mutta käytännössä palvelu- tai hoitokodeissa esim. omahoitajat voivat joutua huolehtimaan potilaan päivittäisostoksista tai käsittelemään hänen rahavarojaan.

Oikeudettoman toimimisen tai laiminlyönnin motiiveista ei juurikaan ollut mainintoja: aktiivisen toimimisen motiivina yleisin - joko ilmoittajan tai epäillyn kertomuksista kirjatun mukaan - oli ylivelkaantuminen. Laiminlyönnejä koskevista ilmoituksista näkyi välinpitämättömyys. Yksittäisiä mainintoja saivat suosiminen, vahingoittamistarkoitus, pelihimo, henkinen loppuunpalaminen ja saatavien perintä. Ilmoituksista kävi vain yhdessä tapauksessa ilmi, että toiminnalla oli tavoiteltu vain jotain tiettyä rahasummaa, ja että tarkoituksena olisi ollut ajan kuluessa vahingon takaisinmaksaminen. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että tapaukset ovat tulleet ilmi niin myöhään, ettei epäilty itsekään uskonut korvaamisen olevan mahdollista.

Useimmin toimilla tai laiminlyönneillä tavoiteltu hyöty oli tarkoitettu itse väärinkäyttäjälle, jos ilmoituksissa oli tästä seikasta erikseen mainittu. Kahdessakymmenessä ilmoituksessa oli tällainen viittaus. Alle kymmenessä ilmoituksessa mainittiin perheenjäsen tai tuttava hyödyn saajaksi ja neljässä tapauksessa oli maininta hyödyn kanavoitumisesta uudelle tai muulle yritykselle.

Vahinkoa kärsiväksi tahoksi nimettiin useimmin jokin yhteisö tai yhteenliittymä (42 kirjausta): esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö, asunto-osakeyhtiö, konkurssipesä, rekisteröity yhdistys, jopa toiminimi ja kuolinpesä. Yksityishenkilön vahingosta oli 18 mainintaa. Vahingon laatu oli useimmiten rahaa, joko suoraan tai viivästyskuluina. Useimmiten laiminlyöntiä koskevissa ilmoituksissa oli yhdeksän mainintaa veronkorotuksesta tai sen uhasta. Aineistossa viitattiin kahdesti maineenmenetykseen vahinkona.

Valtaosa tapauksista päättyy syyteharkintaan. Vuoden 2007 rikosilmoituksissa oli kahdeksan merkintää poliisiin ”ei rikosta” -perusteella lopettamasta esitutkinnasta, kolmesti tutkinta oli päätetty asianomistajan peruttua vaatimuksensa ja kolmesti esitutinnan rajoittamista koskevan esitutkintalain (ETL) 4 §:n perusteella. Kahdessa päätettyä tutkintaa koskevassa ilmoituksessa oli mainintoja vahingon sovittelusta tai takaisin maksamisesta. Tältä osin käytäntö vaikutti kirjavalta, sillä toisessa asia oli päätetty ETL 4 §:n perusteella ja toinen ”ei rikosta” -perusteella asianomistajan peruttua rangaistusvaatimuksensa.

⁴⁵ Ks. näistä enemmän aiemmassa jaksossa 5.1.

Yhteenvedona voisi todeta, että luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien rikosilmoitusten vallitsevana piirteenä on aktiivinen taloudellisen hyödyn tavoittelemineen itselle. Yleisin tekotyyppe oli ryhtymineen taloudellisissa asioissa sellaiseen tekoon, johon ei työsopimuksen tai toimeksiannon perusteella ollut oikeutta.

5.3 Yrityssalaisuuden rikkomineen ja yrityssalaisuuden väärinkäyttö

Yrityssalaisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 30 luvun 5 §:ssä seuraavaa: ”*Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tai toista vahingoittaakseen oikeudettomasti ilmaisee toiselle kuuluvan yrityssalaisuuden tai oikeudettomasti käyttää tällaista yrityssalaisuutta, jonka hän on saanut tietoonsa 1) ollessaan toisen palveluksessa, 2) toimiessaan yhteisön tai säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka niihin rinnastettavassa tehtävässä, 3) suorittaessaan tehtävää toisen puolesta tai muuten luottamuksellisessa liikesuhteessa tai 4) yrityksen saneerausmenettelyn yhteydessä, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, yrityssalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi*”. Lisäksi säädetään, että säännös ei koske toisen palveluksessa ollutta enää kahden vuoden kuluttua palveluksen päättymisestä. Rikoslain 30 luvussa tarkoitettu yrityssalaisuus määritellään sen 11 §:ssä liike- tai ammattisalaisuudeksi tai vastaavaksi salassa pidetyksi tiedoksi, jonka ilmaisemineen olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa joko elinkeinonharjoittajalle tai hänelle tiedon uskoneelle.

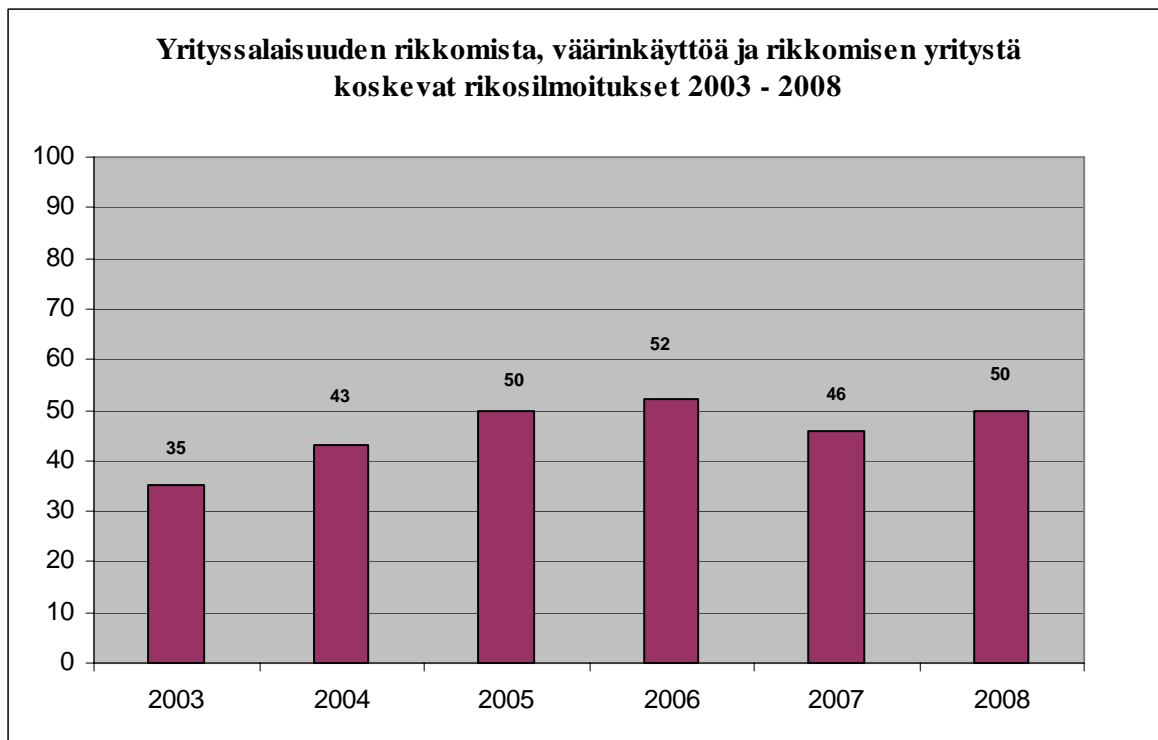
Rikostunnusmerkistöllä on säädetty rangaistavaksi yrityssalaisuuden ilmaisemineen tai käyttäminen taloudellisen hyödyn saavuttamisen tarkoituksessa. Tietoon saatu yrityssalaisuus luo valta-aseman, jossa salaisuutta ei tulisi rikkoa. Toisin kuin kaikissa tähän mennessä tarkastelluissa tunnusmerkistöissä, yrityssalaisuuden rikkomisessa tavoitellun hyödyn laatu on määritelty taloudelliseksi.⁴⁶

Yrityssalaisuuden väärinkäytöstä säädetään rikoslain 30 luvun 6 §:ssä. Säännöksen perusteella rangaistavaa on yrityssalaisuuden oikeudeton käyttäminen elinkeinotoiminnassa tai ilmaisemineen taloudellisessa hyötymistarkoituksessa. Säännös kattaa siis henkilöt, jotka eivät ole yrityssalaisuuden rikkomisena tarkoittamassa erityisessä luottamusasemassa vaan tarkoitus on ollut kattaa ns. kolmannet henkilöt, jotka ovat saaneet yrityssalaisuuden tietoonsa.⁴⁷

Sekä yrityssalaisuuden rikkomineen että sen väärinkäyttö ovat asianomistajarikoksia, eli syyttäjä ei saa nostaa niistä syytettä ilman asianomistajan rangaistusvaatimusta. Vain tapauksissa, joissa erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista, on syyttäjällä velvollisuus toimia itsenäisesti.

⁴⁶ Ks. tarkemmin yrityssalaisuusrikoksista tuoreessa artikkelissa Nyblin: Yrityssalaisuuksien suojaaminen ja oma henkilöstö, s. 535-540.

⁴⁷ Nyblin s. 538 hviitteineen.



Tilannekuvaa varten poliisiasiain tietojärjestelmästä poimittiin vuosilta 2007-2008 tiedot ilmoituksista, joihin oli kirjattu jokin seuraavista kolmesta rikosnimikkeestä:

- yrityssalaisuuden rikkominen,
- yrityssalaisuuden rikkomisen yritys tai
- yrityssalaisuuden väärinkäyttö.

Oheiseen taulukkoon on poliisiasiain tietojärjestelmästä koottu vuosilta 2003-2008 tiedot näitä nimikkeitä sisältävien rikosilmoitusten lukumääristä. Yleistäen voi todeta, että yrityssalaisuuden rikkomisia kirjataan vuosittain noin 40 ja yrityssalaisuuden väärinkäyttöä 10 nimikettä. Ilmoitusten suurehkon määrän vuoksi vain vuoden 2007 ilmoitukset (46 kpl) valittiin lähemmän tarkastelun kohteeksi.

Vuonna 2007 yrityssalaisuuden väärinkäyttö ilmeni nimikkeenä yhteensä 15 kertaa. Lähes kaikissa tarkastelluissa ilmoituksissa yrityssalaisuuden väärinkäyttö oli osana samaa tekokokonaisuutta ja kirjattu samaan ilmoitukseen kuin yrityssalaisuuden rikkominen. Ilmoitusten tekstien perusteella yrityssalaisuuden väärinkäytön piirteistä oli vaikea tehdä itsenäisiä havaintoja ja rikosnimikkeitä tarkasteltiin lopulta yhdessä.

Tarkastelluista ilmoituksista havainnoitiin yrityssalaisuuden rikkojaksi epäillyn asemaa, tekotapaa ja motiivia, yrityssalaisuuden laatua, yrityssalaisuuden omaavan tahon ominaisuuksia, tapausten ilmituloa ja epäillyn sukupuolta koskevia seikkoja. Joidenkin ilmoitusten kirjaukset olivat hyvin niukat.

Yrityssalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön kohdissa 1-4 yksilöidyistä tekijäryhmistä tärkein on tarkasteltujen ilmoitusten perusteella ensimmäinen, eli toisen palveluksessa oleva henkilö. Tähän ryhmään kuuluvia epäiltyjä oli 25, kun 2- tai 3-kohdan ryhmään kuuluvia epäiltyjä oli viisi kutakin. Kahdessa ilmoituksessa oli nimenomainen viittaus salaisuuden ilmaisemiseen tai käyttämiseen palvelussuhteen jälkeen.

Lähes puolet ilmoituksista (20) kirjattiin yrityksen ulkopuolisen lakimiehen tai asianajajan tekemän kirjallisen tutkintapyynnön perusteella. Yrityksen sisäiseltä lakimieheltä, johtajalta tai tarkastajalta tulleen tutkintapyynnön johdosta oli kirjattu 18 ilmoitusta ja muuta rikosta tutkittaessa kaksi. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskeviin ilmoituksiin verrattuna yrityssalaisuusrikoksia koskevat ilmoitukset kirjataan hyvin harvoin ilmoittajan henkilökohtaisesti tekemän ilmoituksen perusteella. Vain yhdessä ilmoituksessa oli tällainen maininta. Aineisto muistutti tältä osin siis enemmän elinkeinoelämän lahjusrikoksia kuin luottamusaseman väärinkäyttöjä.

Yritysten toimialat vaihtelivat hyvin laajasti erilaisten tuotteiden valmistuksesta palveluihin. Aineiston perusteella voinee tehdä johtopäätöksen, että eri toimialojen ilmoittamisalttius ja yrityssalaisuuksien käytön valvontamekanismit ovat jokseenkin samantasoisia.

Yrityssalaisuuden käyttäminen (24 mainintaa) oli tekotapana ilmoituksissa lähes yhtä yleinen kuin salaisuuden ilmaiseminen (22). Kirjaukset olivat yhtenäisiä rikoksen asianomistajan ilmaisemisessa: rikkomisen kohteena oli aina voittoa tavoitteleva yritys eikä esimerkiksi säätiöistä tai yhdistyksistä ollut mainintoja.

Epäiltyjen sukupuolijakauma oli lähempänä yrityselämän omia havaintoja väärinkäytöksistä kuin luottamusaseman väärinkäytös -ilmoituksiin kirjattujen epäiltyjen sukupuolijakaumaa: tarkastelluissa 46:ssa ilmoituksessa epäillyiksi oli kirjattu 59 miestä (87 %) ja yhdeksän naista.⁴⁸

Millaisen tiedon menettämisepäilystä yritykset sitten olivat halukkaita tekemään rikosjutun? Yli puolessa ilmoituksista oli kirjauksia, jotka viittasivat nimenomaan tietoon, ja useimmin tässä yhteydessä mainittiin asiakastiedot ja kustannuslaskelman laatimiseen käytetyt tiedot. Kuudessa ilmoituksessa oli kuitenkin nimenomainen maininta tiedosta, jonka avulla tuotetaan yrityksen erikoisosaamisalueen tuote.

Kilpailijan käyttöön päätyvä yrityssalaisuus huolestutti yrityksiä eniten: mainintoja kilpailijalle luovutetusta salaisuudesta oli 15 ja entisen työntekijän omalle uudelle yritykselle päätyvistä salaisuuksista 13. Lähes ainoat toiminnan motiiviin viittaavat kirjaukset liittyivät myös uuden yrityksen perustamiseen: 14:ssä ilmoituksessa oletettiin motiiviksi tiedosta hyötyminen omassa uudessa liiketoiminnassa ja kuudessa ilmoituksessa yrityssalaisuuden omistajan vahingoittaminen. Tavoitellun taloudellisen hyödyn laatua tai määrää ei ilmoituksissa yleensä ollut yksilöity.

Vain yhdessä ilmoituksessa oli merkintä liiketoimintakieltotutkinnasta. Kuudessa ilmoituksessa oli merkintä tutkinnan päättämisestä ”ei rikosta” -perusteella. Kahdessa tapauksessa asianomistajat peruuttivat rangaistusvaateensa, ja tutkinta päätettiin sillä perusteella.

Yhteenvedona voi todeta, että yrityssalaisuusrikoksista epäillään yleisimmin elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla uutta yritystoimintaa aloittelevaa entistä miestyöntekijää. Rikosilmoituksiin kirjataan vain vähän tekijöiden motiiveihin ja hyödyntavoittelun laatuun liittyviä seikkoja, mihin saattavat vaikuttaa tunnusmerkistön rakenne ja yrityssalaisuuden erillinen määrittely.

⁴⁸ Ks. edellä jaksot 5.1 ja 5.2.

6. Vaalirahoituksesta, lahjusrikossäännöksistä ja esteellisyydestä

Yksityisen sektorin toimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden väliset sidokset ovat vuonna 2008 olleet hyvin näkyvästi esillä. Suomen rikosoikeusjärjestelmässä näitä suhteita koskevat lähinnä RL 16: 14a § lahjuksen antaminen kansanedustajalle ja RL 40:4 § lahjuksen ottaminen kansanedustajana sekä RL 40 luvun säännökset luottamushenkilöitä koskien. Keskustelu sidoksista tulee jatkumaan vuodenvaihteen 2008-2009 tienoilla sillä vaalirahoitusilmoitusten sisältöä, niiden tekemistä ja niitä koskevia sanktioita koskevat ehdotukset on ollut tarkoitus tehdä 31.12.2008 mennessä. Myös kunnallisvaalien rahoitusilmoitusten tekeminen ajoittuu vuodenvaihteeseen.

Tässä luvussa esitellään poliittisen rahoituksen ja lahjusrikossäännösten rajankäyntiin liittyviä näkökohtia sekä lainsäädännön uudistussuunnitelmia. Lisäksi tarkastellaan esteellisyyteen liittyviä säännöksiä ja niiden merkitystä rikoslain soveltamisen kannalta.

6.1 Puolue- ja vaalirahoituksesta

6.1.1 Nykytila

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) tuli voimaan 15.5.2000. Vaalirahoituslain muotoileminen eduskunnassa oli työlästä eikä lopullinen tekstikään ole selkeä. Lainvalmistelussa on katsottu, että vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen on tässä yhteydessä ensisijainen keino torjua korruptiota ja epäasianmukaisia sidonnaisuuksia.⁴⁹

Oikeusministeriön (OM) ylläpitämään puolerekisteriin merkityt puolueet saavat puoluelain mukaista puoluetukea kansanedustajapaikkojensa lukumäärän perusteella. Puolueiden piiri-, paikallis- ja naisjärjestöt rekisteröityvät yhdistysrekisteriin. Sekä puolueet että paikallisyhdistykset ovat kirjanpitovelvollisia, ja raportoivat puoluetukena saatujen varojen käytöstä oikeusministeriölle. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on puolueiden ja piirijärjestöjen tarkastusoikeus valtionavustusten osalta (PuolueL 9a §).

Puolueet ja ehdokkaat ovat oikeutettuja saamaan lahjoituksia niin valtiolta kuin kansalaisiltakin. Tämä oikeus on myös kirjattu Euroopan neuvoston ministerineuvoston korruption torjuntaa puoluerahoituksen ja vaalikampanjoiden yhteydessä koskevaan suositukseen (Rec(2003)4). Lahjoitus on suosituksessa määritelty "taloudelliseksi tai muuksi annetuksi eduksi" (*..act to bestow advantage, economic or otherwise..*).

Vaalirahoituksella tarkoitetaan ehdokkaan vaalikampanjan rahoitusta, vaikka vaalikampanjaa ei ole määritelty. Vaalirahoituslain 1 § ilmaisee lain tarkoituksen, joka on "vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi". Lain 3 §:n 4 kohdan mukaan ehdokkaan (ilmoitusvaiheessa jo kuitenkin valitun) ilmoituksessa on oltava vaalikampanjan rahoitus eriteltynä toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta

- o ehdokkaan,
- o hänen tukiryhmänsä ja
- o muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön

saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuun tukeen.

⁴⁹ LaVM 10/2002 vp s.3

Vaalirahoituslain ilmoittamisvelvollisuus koskee nimenomaan eduskunta-, EU-parlamentin tai kunnallisvaaleissa valituksi tullutta henkilöä, ja lain mukaan ilmoitus on varustettava ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella. Presidentinvaaleissa ilmoitusvelvollisuus koskee puoluetta tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiestä. Keväällä 2008 eräät poliitikot ilmaisivat haluttomuutensa paljastaa rahoituslähteitään, vetosivat tietämättömyyteensä tai väittivät, ettei heidän olisi suotavaakaan tietää rahoittajistaan.⁵⁰ Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on toimeensa velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta. Myös vaalirahoituslain erittely- ja allekirjoitussäännös huomioiden tällaiset lausumat olivat yllättäviä.

Vaalirahoituslain esitöissä mainitaan, että sidos eroaa esteellisyydestä eikä yleensä estä osallistumasta päätöksentekoon sillä tavoin kuin hallintomenettelylain mukainen esteellisyys. Kielletty (esim. kiitollisuuden velka tai taloudellinen riippuvuus) sidos voi mukaan vaikuttaa niin, ettei päätöksentekoon tulisi osallistua.⁵¹ Poliisin tai syyttäjän on käytännössä erittäin vaikeaa näyttää, että olemassa olisi kielletty sidos, sillä kielletyn sidoksen olemuksesta tai sen vaikutuksesta osallistumisoikeuksiin tai -velvollisuuksiin ei ole vakiintunutta käytäntöä. Ainoastaan ex-ministeri Juhantalon lausuman tyyppiset, päätöksentekijän omat myöntävät ”koplaus”-kommentit vaikuttavat selvältä näytöltä kielletystä sidoksesta.

6.1.2 Muutossuunnitelmat

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on asettanut Suomelle joulukuussa 2007 kymmenen vaali- ja puoluerahoitusta koskevaa suositusta⁵². Oikeusministeriön mukaan suosituksista kolme on ns. erityisen vahvaa suositusta, jotka Suomen on toteutettava sellaisenaan⁵³:

- vaalirahoituksen valvonnan riippumattomuuden varmistaminen eriyttämällä se OM:stä ja kunnallisista keskusvaalilautakunnista,
- todellisen valvonnan toteuttaminen sekä
- rahoitusta koskevien säännösten rikkomisesta seuraavat sanktiot.

Toistaiseksi OM on suhtautunut varauksellisesti valvonnan järjestämiseen uuden, tarkoitusta varten luodun viranomaisen toimesta. Oikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan OKV/681/1/2008 OM:n huomion uskottavan valvontajärjestelmän luomiseen. GRECO-suosituksissa mainittu ”todellinen valvonta” tarkoittaisi sitä, että puolueiden tilit ja ehdokkaiden vaalirahoitusilmoitukset käytäisiin läpi mahdollisesti tositteiden tarkkuudella, ja niiden sisältöä vertailtaisiin esimerkiksi median mainoshintoihin.

Rahoitusta koskevien säännösten rikkomisesta seuraavien sanktioiden tulisi suosituksen mukaan olla tehokkaat, tarkoituksenmukaiset ja varoittavat. Julkisuudessa ja vaalijohtaja Jääskeläisen uudistustarpeita pohtivassa muistiossa on puhuttu sakkorangaistuksen uhasta uusitun lain tehosteena. Nykyisellään lähinnä asianomainen puolue tai sen eduskunta- tai valtuustoryhmittymä olisi voinut rangaista kurinpidollisin keinoin vaalirahoitussäännösten rikkojaa.

⁵⁰ Timo Kalli esim. HS 11.5.2008: ”En vain halua kertoa.”, Matti Vanhanen Yle uutisille 15.5: ”En tiennyt, ketkä ovat vaalirahojeni takana” ja mm. Vanhasen puheista HS 15.5: ”Vanhasen mukaan poliitikkojen ei ole ylipäättään tarpeen tietää yksittäisten lahjoittajien nimiä. Silloin ei tule kiitollisuudenvelkaa.”

⁵¹ HE 8/2000.

⁵² Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme II) s. 19-20.

⁵³ Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen muistio 11.1.2008: ”Puoluerahoituksen ja ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen” s. 3-5.

Vaalirahoituksesta syntyneen kohun seurauksena hallituksen esitys 81/2008 vaalirahoituslain muuttamisesta hyväksyttiin yksimielisesti 9.9.2008. Lakia muutettiin jo syksyn 2008 kunnallisvaaleja ajatellen siten, että vaalikampanjoiden menot tulee eritellä eri viestintävälineiden käytöstä ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä johtuneisiin kuluihin. Lisäksi erikseen ilmoitettavan saadun tuen alaraja laski kunnallisvaalien osalta 1000 euroon. Ilmoitusten valvonnan järjestämistä tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksia koskevia muutoksia ei vielä tehty. Vaalirahoitusilmoitusten sisältöä, niiden tekemistä ja niitä koskevia sanktioita koskevia ehdotuksia muotoileva työryhmä julkistanees esityksensä 31.12.2008 mennessä.

6.2 Lahjontasäännöksistä

6.2.1 Nykytila ja tulkinnat

Vaalirahoituslain säätämisen jälkeen Suomi saattoi voimaan Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen, ja eduskunta säätö rikoslakiin kotimaisen kansanedustajan lahjomista ja lahjuksen vastaanottamista koskevat säännökset. Ulkomaisten ja EU-parlamentaarikkojen lahjontarikokset olivat olleet rangaistavia jo 1.1.1999 lähtien, kun OECD:n lahjonnan vastainen sopimus saatettiin voimaan. Toistaiseksi kansanedustajaa koskevien rikossäännösten perusteella ei ole aloitettu yhtäkään tutkintaa.

Sanamuodoltaan lahjuksen antamiseen kansanedustajalle (RL 16:14a §) riittää lahjan tai muun oikeudettoman edun tarjoaminen, jotta kansanedustaja edun vuoksi edustajantoimessaan menettelisi jonkin yksittäisen asian päättämiseksi tietyllä tavalla (L 604/2002, voimaan 1.10.2002). Edustajantoimen luonteeseen kuuluva aktiivinen yhteydenpito erilaisiin yhteiskunnallisiin eturyhmittymiin luo sekä säätämistä että soveltamivaiheessa rajanvetovaikeuksia, kun yhteydenpidon tarkoituksena pohjimmiltaan on juuri edustajantoimessa toimimiseen vaikuttaminen (= lobbaus). Juuri tästä syystä perustuslakivaliokunta aikanaan piti koko rangaistussäännöstä symbolisena ja ehdotti siitä luopumista. RL:n säännösten mukaan kansanedustajan lahjomiseen sovelletaan myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

Lahjuksen ottamisessa kansanedustajana (RL 40:4 §) on näiden edellytysten lisäksi olennaista se, että kansanedustaja lupaa toimia edun vuoksi tietyllä tavalla, eli poliisin ja syyttäjän näkökulmasta toteen tulisi näyttää myös lupaus. Lahjuksen ottaminen ei koske kansanedustajaehdokasta: esitöiden mukaan rangaistavuus ulottuisi ehdokkaaseen vain noin kuukauden ajan ennen vaaleja, kun ehdokaslistojen yhdistelmät on laadittu.⁵⁴ Kunnallisvaaliehdokasta eivät näin tarkat ajalliset rajaukset, ja toisaalta uudelleen toimeen pyrkivä on toimikauden loppuun saakka virkarikosvastuun piirissä. Vaalityöhönsä myös luottamushenkilöllä on mahdollisuus ottaa vastaan lahjoituksia.

Valituksi tullutta kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä koskevat RL:n virkarikossäännökset, joiden mukaan em. edun pyytämisen tai vastaanottamisen liittyminen ko. virkamiehen palvelussuhteeseen ei ole ajallinen rajaus, vaan kyseeseen voi tulla myös ns. jälkikäteen annettu kiitoslahja.⁵⁵ Myös valtioneuvoston jäsenet kuuluvat julkista luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin.⁵⁶

Apulaisvaltakunnansyyttäjä on syyttämättäjäätämispäätöksessään 45/21/05 käsitellyt kunnallisvaaleissa ehdokkaana olleen kaupunginvaltuuston puheenjohtajan vaalirahoitukseen liittyneitä lahjusrikosepäilyjä. Päätöksen taustalla on erään asunto-osakeyhtiön tutkintapyyntö

⁵⁴ LaVM 10/2002 s. 7.

⁵⁵ Pekka Viljanen teoksessa Keskeiset rikokset s. 752 ja ao. apulaisvaltakunnansyyttäjän sjp 45/21/05.

⁵⁶ Pekka Viljanen teoksessa Keskeiset rikokset s. 738.

Järvenpäässä 2002-2003 hyväksytystä kaavamuutoksesta, kun kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli syksyllä 2004 pyytänyt maksulliset vaalimainokset henkilökohtaiseen vaalilehteensä kolmelta keskisuurelta tai suurelta rakennusyhtiöltä. Maksut vaalimainoksista oli suoritettu ehdokkaan käytännössä yksin hallinnoiman rekisteröidyn tukiyhdistyksen tilille.

Tapahtumista saatua näyttöä arvioidaan päätöksessä nimenomaan RL:n lahjusrikkomuksen, lahjuksen antamisen ja lahjuksen ottamisen tunnusmerkkien valossa. Päätöksessä todetaan, että ”myös kunnanvaltuutetun vaalikampanjan rahoittaminen esimerkiksi nyt kysymyksessä olevan tukimarketingin avulla voi merkitä lahjusrikosten tunnusmerkkien tarkoitettua etua, mikäli edun pyytäminen, antaminen tai muut siihen liittyvät tunnusmerkkien mainitut toimenpiteet ovat käsillä olevien olosuhteiden vuoksi omiaan aiheuttamaan lahjusrikos- tai -rikkomussäännöksissä mainittuja seurauksia”. Seurauksilla tässä tarkoitetaan siis toimintaan vaikuttamista tai luottamuksen heikentymistä.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä toteaa päätöksessään, että asiassa jäi selvittämättä oliko rahoitusta saanut ehdokas vaikuttanut kaavamuutosasian käsittelyyn vuonna 2002-2003, tai oliko yhtiöiden ja ehdokkaan kanssakäymisessä muita seikkoja, joiden vuoksi rahoitus olisi ollut omiaan heikentämään luottamusta luottamusmiestoimintaan.

Edelleen päätöksessä todetaan, että ”rikosoikeudellisia säännöksiä on sovellettava vaalirahoitukseen vasta siinä tapauksessa, että yksittäiseen tapaukseen liittyy piirteitä, jotka *selvästi* osoittavat kysymyksen olevan muusta kuin edustukselliseen demokratiaan kuuluvasta hyväksyttävästä sidonnaisuudesta ja joiden perusteella rahoitus on selvästi omiaan vaikuttamaan luottamushenkilön toimintaan tai ainakin vaarantamaan yleistä luottamusta luottamusmiestoiminnan tasapuolisuuteen”(korostukset tämän kirjoittajan).

Nykytilanteessa päätöksentekijöiden toimia ja niiden suhdetta vaalirahoitukseen on pohdittava apulaisvaltakunnansyyttäjän mainitsemaa selvyyys-kriteeriä vasten. Näyttökynnys on päätöksellä nostettu kovin korkealle, joskin kansanedustajien osalta se on korkealla jo rangaistussäännöksellä. Näytön rakentaminen lahjusrikossäännökselle on erityisen vaativaa, kun vaalirahoitusta kanavoidaan jo ennestään tietyn tyyppisiä tavoitteita edistäneille poliitikoille. Esitutinnan edellytykset tulisi mahdollisissa ilmitulleissa tapauksissa selvittää huolella ja tutkintatarkasti suunnitella tarkkaan.

6.2.2 Oikeudesta käynnistää esitutkinta ministerivastuusiassa

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on ratkaisussaan käsitellyt esitutinnan aloittamisoikeutta ja esitutkintakynnystä ministerivastuusiassa.⁵⁷ Ratkaisussa pidetään vallitsevaa oikeudellista tilaa tulkinnanvaraisena ja epätyytyttävänä. Oikeusasiamies on saattanut tämän lainsäädännöllisen puutteen valtioneuvoston tietoon mahdollista lainsäädännön täsmentämistä varten.

Ratkaisun ja sen pohjana olevan muistion⁵⁸ mukaan on selvää, että poliisi ei voi omasta aloitteestaan tai sille tulleen ilmoituksen johdosta päättää esitutinnan aloittamisesta ministerivastuusiassa.⁵⁹

⁵⁷ Dnro 876/2/05, 20.12.2007.

⁵⁸ Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölösen muistio 12.11.2007, jossa kirjallisuusviitteitä ja mm. tiivistelmät sisäasiainministeriön poliisiosaston, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja valtakunnansyyttäjän lausunnoista.

⁵⁹ Ministerivastuusiassa tarkoitetaan valtioneuvoston jäsenenä ja ylimpien laillisuusvalvojen virkatointen lainmukaisuutta koskevaa tutkintaa (L 196/2000, 1 §).

Yksiselitteistä nykytilassa vaikuttaa olevan vain se, että yksinomainen toimivalta ministerivastuusiassa nostettavasta syytteestä kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Perustuslain 116 §:n ja sen esitöiden mukaan ministerisyytteellä on edelleen korotettu syyttämiskynnys.

Jos epäilyksiä tai väitteitä ministerin virkarikoksesta tulee ilmi, parhaat toimintaedellytykset on nykytilassa laillisuusvalvojana toimivalla eduskunnan oikeusasiamiehellä tai valtioneuvoston oikeuskanslerilla. He voivat päättää asian käsittelemisestä joko laillisuusvalvonnassa tai ilmoituksen tekemisestä perustuslakivaliokunnalle, ja perustuslakivaliokunta puolestaan voi pyytää valtakunnansyyttäjää toimituttamaan asiassa esitutkinnan.⁶⁰

6.2.3 Uudistussuunnitelmista

Suomi on saanut GRECO-elimeltä joulukuussa 2007 yhteensä seitsemän suositusta lahjusrikossäännösten uudistamiseksi. Suosituksista tässä yhteydessä merkittävin on velvoittavaan muotoon kirjattu "läpikäydä kansanedustajien, ulkomaisten kansanedustajien ja kansainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäseniä koskeva lainsäädäntö niin, että se noudattaisi EN:n korruption vastaista yleissopimusta".⁶¹

Oikeusministeriö on asettanut 1.12.2008 työryhmän valmistelemaan muutoksia. Työryhmän toimikausi kestää 30.5.2009 saakka.

6.3 Esteellisyydestä ja kunnallisessa päätöksenteossa epäilyistä rikoksesta

Paikallista päätöksentekoa voi helposti arvostella alttiimmaksi yksityisen hyödyntävoittelun vaikuttimille kuin valtiollista tai keskitettyä päätöksentekoympäristöä.⁶² Esimerkiksi päättäjä- tai rahoittajatahon yksityisen edun ja koko paikallisyhteisön edun yhtenevyys voi vaikeuttaa vallan väärinkäytön tunnistamista. Toisaalta paikalliset päättäjät todennäköisesti tuntevat päätöksen kohteena olevat olosuhteet, hankkeiden syyt tai niiden vaikutukset yksityiskohtaisemmin kuin kaukana asuvat.

Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että esteellisyyssäännösten tahallinen rikkominen täyttää virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:9 §) tai jopa virka-aseman väärinkäytön (RL 40:7 §) tunnusmerkistön. Esteellisyyssääntöjen noudattaminen on siis "säännöksiin tai määräyksiin" perustuva virkavelvollisuus.⁶³ Oikeuskäytäntöä asiasta on vain vanhan virkarikoslainsäädännön ajalta vuosilta 1988-1989.⁶⁴

Kunnissa päätöksenteon ketjuun voivat osallistua niin virkamiehet valmistelijoina, työntekijät käytännön järjestelijöinä kuin luottamushenkilökin varsinaisen päätöksen tekijöinä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan myös lahjusrikoksia ja virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä (RL 40:12 §). Luottamushenkilö ei ole virka- tai työsuhteessa julkisyhteisöön,

⁶⁰ Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuusioiden käsittelystä (196/2000) 4 §.

⁶¹ Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme I) s. 18 ja 22.

⁶² Johann Graf Lambsdorff erittelee tutkimustuloksia teoksessa *The Institutional Economics of Corruption and Reform* s. 6-8 esittämättä varsinaista johtopäätöstä.

⁶³ Pekka Viljanen teoksessa *Keskeiset rikokset*, s. 790-791 viitteineen sekä Pekka Viljanen: *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset* (1990) s. 457.

⁶⁴ Viljanen (1990) s. 457-458 viittaa KKO 2565:1989 ja I-SHO p. 10.11.1988 n:o 2213 (R 88/850).

mutta hän on rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun alainen. Vaalikelpoisuudesta luottamustehtäviin säädetään kuntalaissa.⁶⁵

Jos kunnallista luottamushenkilöä epäillään luottamustoimen hoitamiseen liittyvästä virkarikoksesta tai velvollisuuksien vastaisesti toimimisesta, tulisi kunnanhallituksen ryhtyä asianmukaisiin toimiin, kuten selityksen vaatimiseen epäillyltä sekä mahdollisesti valtuustolle ilmoittamiseen. Epäilykselle tulisi olla todennäköisiä perusteita.⁶⁶ Kynnyksen ei voi päätellä olevan rikosprosessuaalisen todennäköisyysarvion tasolla vaan kyse voi yksinkertaisesti olla kunnanhallituksen tietoon saatetusta tai tulleesta epäilystä.⁶⁷ Jos kyseessä on "ilmeinen virkarikos", kunnanhallituksen on tehtävä asiasta viipymättä rikosilmoitus. Oletettavasti kunnanhallitukset eivät ole "ilmeisiä" rikosilmoituksia tehneet sillä virka- ja erityisesti lahjusrikossäännöstömme on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon. Myös korruptiotilannekuvan havainnot puoltavat tätä oletusta.⁶⁸

Hallintolain yleiset esteellisyyssäännökset koskevat kunnallisia virkamiehiä ja työntekijöitä. Kuntalain 52 § täsmentää luottamushenkilöiden esteellisyyttä: valtuutettu on esteellinen käsittelemään henkilökohtaisesti häntä tai läheistään koskevaa asiaa, josta on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan.⁶⁹ Lähtökohtana on pidetty, ettei kunnallista päätöksentekoa vaikeuteta liikaa. Kunnanhallituksen jäseniä koskevat siis hallintolain pääsäännöt mutta valtuutettuja kuntalain tyhjentävät poikkeussäännöt. Asian käsittelykielto koskee kaikkia asian ratkaisun vaiheita ja myös toimielimen pöytäkirjanpitäjänä toimimista.

Hallintolain pääsääntö on, että virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään mutta monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Myös kuntalain mukaan on esteellisen henkilön kuitenkin itse ilmoitettava esteellisyydestään.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut usein valtuutetun esteellisyyttä koskevia kysymyksiä. Esteellisyyttä ei esimerkiksi automaattisesti muodosta jäsenyys yhdistyksessä tai osakkeiden omistaminen osakeyhtiössä, kun näiden asiaa käsitellään valtuustossa. Edes yhteisön toimitusjohtaja ei yleensä ole valtuutettuna esteellinen käsittelemään yhteisöä koskevaa asiaa. Kaava-asioissa on maata omistava valtuutettu yleensä katsottu esteelliseksi osallistumaan yksityiskohtaista suunnittelua koskevien asema-, rakennus- ja rantakaavan käsittelyyn.⁷⁰ Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia ns. yleiskirjeillä esteellisyytilanteista, ja liiton Internet-sivustolle on kerätty aiheesta esitettyjä yleisimpiä kysymyksiä vastauksineen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuonna 2007 ottanut kantaa hallinto- ja kuntaministerin jäsenyyteen Helsingin kaupunginvaltuustossa sekä vuonna 1992 sisäasiainministerin mahdollisuuteen jatkaa kaupunginvaltuuston jäsenenä ministerikautensa aikana.⁷¹ Ratkaisukäytännössä ei ole nähty estettä jatkaa valtuustotehtävässä, kuitenkin vetäytyen ministerinä sellaisen asian käsittelystä, joka koskee suoranaisesti kotikaupunkia.

⁶⁵ L 365/1995.

⁶⁶ Kuntalain 40 §.

⁶⁷ HE 192/1994 ja Heikki Harjula - Kari Prättälä: Kuntalaki - tausta ja tulkinat (2007) s. 344

⁶⁸ Keskusrikospoliisin korruptiotilannekuvaa 2008 varten tarkasteltiin virka-aseman väärinkäyttöä ja virkasalaisuuden rikkomista koskevia rikosilmoituksia: kunnallisia luottamushenkilöitä epäillään näistä rikoksista erittäin harvoin, jos koskaan.

⁶⁹ Harjula-Prättälä s. 424

⁷⁰ Harjula - Prättälä s. 425-427, esteellisyydestä sivut 421-453

⁷¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007 s. 20.

6.4 Yhteenveto

Johtopäätöksenä voi todeta, että niin vaalirahoituksen laillisuutta kuin kunnallisia menettelyjäkin sääntelee puolenkymmentä limittäistä laintasoista säännöstä. Säännöksillä pyritään osin eri tavoitteisiin, vaikka ne täydentävät toisiaan ja niissä käytetään osittain samaa termistöä. Sääntelyyn liittyy toisaalta laajoja yleislinjoja, kuten rikoslain "edun" ja "säännöksiin tai määräyksiin perustuvan" virkavelvollisuuden käsitteet, ja toisaalta tiukahkoa erityissääntelyä ja -tulkintaa kuten kunnanvaltuutetun esteellisyys. Rangaistavan korruption paljastaminen ja tutkiminen näiltä yhteiskuntaelämän alueilta on erityisen vaativaa niin säännösten kuin käytännön tutkinnan järjestämisen kannalta. Tekijöiden piiri voi olla hyvinkin suppea ja vaikutusvaltainen.

Sekä vaalirahoituksen ilmoittamisjärjestelmää että rikoslain lahjontasäännöstöä on uudistettu kansainvälisiin yleissopimuksiin liittymisen ja sopimusten valvontamekanismien johdosta toistuvasti, ja muutokset jatkuvat lähivuosina. Uudistustyön sujumista eduskunnassa tullaan varmasti seuraamaan tarkasti. Yksittäisen kansalaisen on käytännössä mahdoton laatia asiassa kovin kattavaa tutkintapyyntöä, joten esitutkinnan edellytysten asiallinen selvittäminen vaatii poliisilta ehkä keskimääräistä useamman työtunnin.

Kunnan päätöksenteon epäselvyyksiä koskevia väitteitä selvitettyä on ensiarvoisen tärkeää hahmotella päätöksenteon valmistelu ja toteutus vaihe vaiheelta sekä eritellä, mitkä säännökset kussakin vaiheessa ovat toimijoita velvoittaneet. Kunnilla on kuntalain mukaan oltava (julkinen) hallinto-/johtosääntö, jossa vastuista ja päätöksenteosta säädetään lakia tarkemmin.

7. Tilannekuvan tärkeimmät havainnot

Kotimainen korruptiota koskeva tutkimustoiminta on vilkastunut, mutta tätä tilannekuvaa varten oli saatavissa vasta alustavia tutkimustuloksia. Tuoreen selvityksen mukaan "hyvä veli" -verkostot koetaan korruption vaikuttavimmaksi muodoksi Suomessa. Niistä on kuitenkin vaikea tehdä havaintoja poliisin tietojärjestelmien, tutkintapyyntöjen tai kanteluiden perusteella. Itseilmoittamistutkimuksilla voidaan saada arvokasta tietoa viranomaisten korruptiivisista tai epäeettisistä käytännöistä. Kaksoisrooleihin ja päätöksenteon intressikonflikteihin sisältyy olennaisia riskejä vallan väärinkäytöstä.

Kansainvälisen viranomaisten ja poliitikkojen korruptioalttiutta mittaavan Transparency Internationalin havaintoindeksin (*Corruption Perceptions Index*) mukaan tilanne Suomessa ei ole niin esimerkillinen kuin ennen vaalirahoituskohua tehdyt havainnot ovat antaneet olettaa. Suomi on tippunut indeksin ensimmäiseltä sijalta viidenneksi. Korruptio- tai lahjontarikosten tekemuotoja voi ryhmitellä esimerkiksi kotimaisiin, Suomeen suuntautuviin ja Suomesta ulkomaille suuntautuviin tekoihin.

Tehokkaaseen korruption ennalta ehkäisemiseen ja paljastamiseen tarvitaan myös elinkeinoelämän aktiivisuutta. Maailmanlaajuiset tutkimukset osoittavat, että ulkomailta tapahtuvan lahjonnan rangaistavuudesta on selvillä vain vähäinen osa kansainvälistä kauppaa harjoittavien valtioiden yritysjohtajista. Suurien vientimaiden yrityksistä venäläiset turvautuvat yleisimmin kohdemaissaan lahjontaan, erityisesti poliitikoille tai puolueille maksettuihin lahjuksiin.

Korruption torjunta on huomioitu valtiovallan toimissa laajalti Suomen lähialueilla. Viron ja Latvian tilanne on parantunut, kun taas Norjassa se näyttää heikentyneen 2000-luvulla.

Talousnäkökymien synkkeneminen ja finanssikriisi luovat uusia paineita ja mahdollisuuksia korruptiiviselle hyödyntävoittelulle. Päätöksenteon kiirehtiminen elvytyksen nimissä tai julkisten tukien valvontamekanismien tai avoimen kilpailun unohtaminen voi tulla lopulta kalliiksi.

Yrityssektori kohtaa Suomessa kansalaisia enemmän lahjontaa, ja valtaosa lahjonnasta jää viranomaisilta piiloon. Tapaukset tulevat viranomaisten tietoon yritysten itsensä tekemien tutkintapyyntöjen kautta. Välikäsien käyttämisestä ei ilmoitulleessa rikollisuudessa juurikaan esiinny. Lahjusten antajat toimivat työnantajayritystään hyödyttääkseen ja lahjusten vastaanottajat usein työnantajaltaan salassa.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevissa rikosilmoituksissa näkyy selvästi taloudellisen hyödyn tavoittelu, vaikka se ei ole osa tämän rikoksen tunnusmerkistöä. Ilmoitusten yleisin tekotyyppe oli ryhtymine taloudellisissa asioissa sellaiseen tekoon, johon ei työsopimuksen tai toimeksiannon nojalla ollut oikeutta.

Yrityssalaisuusrikoksista epäillään yleisimmin elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla uutta yritystoimintaa aloittelevaa entistä miestyöntekijää.

Vaalirahoitusta koskeva keskustelu jatkunee vilkkaana, kun rahoitusjärjestelmän valvontaa ja mahdollisia sanktioita koskeva hallituksen esitys tulee eduskunnan käsiteltäväksi. Päätöksentekoon liittyvien rikosepäilyjen selvittäminen vaatii esitutkintaviranomaiselta erityistä tarkkuutta.

Lähteet

The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005.

The Global Enabling Trade Report 2008. World Economic Forum.

Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. Martin-Luther-University and PriceWaterhouseCoopers 2007.

Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme I, 7 December 2007). Council of Europe, Group of States against Corruption.

Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme II). Group of States against Corruption.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. Talentum 2007.

Koistinen, Jarmo: Suomen ja Venäjän korruptiosäädösten vertailuanalyysi, esitelmä 26.11.2008

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. Tallinn 2008.

Kuznetsov, Kirill: Asetusten ja säädösten ja niiden luonnosten antikorruptiotarkastus Murmanskin alueella, esitelmä 26.11.2008

Kääriäinen, Juha - Lintonen, Tomi - Laitinen, Ahti - Pollock, Joycelyn: Are self-report surveys a viable means for studying police misconducts? Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 2008.

Lehtonen, Mikko: Huono veli lähti - verkostot jäivät? HS 7.2.2008

Mäkinen, Pentti: Elvyttävä talouspolitiikka saattaa altistaa korruptiolle, HS Vieraskynä 20.12.2008.

Nyblin, Klaus: Yrityssalaisuuksien suojaaminen ja oma henkilöstö. Defensor Legis 4/2008, 535-549.

Orttung, Robert W - Latta, Anthony (ed.): Russia's Battle with Crime, Corruption, and Terrorism. Routledge 2008.

Olimpieva, Irina ja Pachenkov, Oleg: Who fights corruption in Russia?, 121-143.

Salagaev, Alexander - Shashkin, Alexander - Konnov, Alexey: One hand washes the other. Informal ties among organized crime groups and law-enforcement agencies in Russia, 76-102.

Sobolnikov, Valerii V.: Crime and migration in Siberia, 36-51.

Tyurkyukanova, Elena ja Kostyrya, Elena: The socio-economic and criminal effects of contemporary migration in large Russian cities, 11-35.

Overseas Bribery and Corruption Survey. KPMG 2007.

Profile of a Fraudster Survey 2007. KPMG.

de Sousa, Luis: Korruptio ja etiikka demokraattisissa yhteiskunnissa, esitelmä 4.9.2007.

Tapani, Jussi: Luottamusaseman väärinkäyttö. Defensor Legis 4/2008, 453-471.

Salminen, Ari - Ikola-Norrbacka, Rinna: Trust and integrity violations in Finnish public administration. Artikkelit (ns. EGPA paper) sivuilla www.egpa-ethics.eu. Tekijöiltä on saatu viittauslupa.

Salminen, Ari - Viinamäki, Olli-Pekka - Ikola-Norrbacka, Rinna: The Control of Corruption in Finland. Administration and Public Management Review 9/2007. Academy of Economic Studies, Bucharest.

Ulkoistamiskumppanuusien hallinta Suomessa - matkalla kehittyneisiin käytäntöihin. KPMG 2007.

Valkama, Pekka - Kallio, Olavi - Kankaanpää, Jari: Kuntatalouden kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa II. Kunnallissalan kehittämissäätiö 2008

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset, teoksessa Keskeiset rikokset, 733-799. Edita 2006.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKE: Uusi tutkimus osoittaa sekä ulkomaisen työvoiman että kotimaisen harmaan työvoiman lisääntyneen rakennusalaalla viime vuonna, tiedote 15.12.2008.

www.coe.int

www.just.ee

www.stat.fi

www.stt.lt

www.transparency.fi

www.transparency.org

www.worstlobby.eu

Yritysten rikosturvallisuus 2008: Riskit ja niiden hallinta. Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari 2008.