



Katsaus korruptiorikollisuuteen 2011

*Rikoskomisario Juuso Oilinki, korruptiovastaava
Keskusrikospoliisi*

Korruptiota ei ole määritelty yhdessäkään suomalaisessa laissa, lainvalmisteluohjelmassa hallitusohjelmassa tai sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.¹ Korruption yleisen määritelmän mukaan se on valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Korruptiivinen toiminta saattaa siten ilmetä hyvin erilaisten rikosepäilyjen yhteydessä. Julkisella sektorilla korruptio esiintyy yleensä virka- ja lahjusrikoksina. Yksityisellä sektorilla korruptio voi ilmetä muun muassa elinkeinoelämän lahjusrikoksina, yrityssalaisuusrikoksina, luottamusaseman väärinkäyttönä, sekä petos- ja kavallusrikoksina. Korruptio aiheuttaa talousrikollisuuden tavoin myös huomattavia välillisiä seurauksia. Korruptio vääristää muun muassa tervettä kilpailua elinkeinotoiminnassa ja vaikuttaa kansalaisten luottamukseen päätöksentekojärjestelmiin.

Suomessa korruptiorikosepäilyjä tulee poliisin tietoon edelleen hyvin vähän. Ilmitulleiden korruptiorikosepäilyjen vähäisen määrän vuoksi on vaikea vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä korruptioilmiön laajuudesta. Korruptiorikollisuus on talousrikollisuuden tavoin suuresti piilorikollisuutta, minkä seurauksena suomalaisilla saattaa olla liian positiivinen kuva ilmiöstä, sen laajuudesta ja vakavuudesta Suomessa. Poliisin tietoon tulleiden rikosepäilyjen perusteella, joihin voidaan olettaa liittyvän korruptiota, voidaan kuitenkin todeta, että Suomessa kansalaisten ja viranomaisten välisessä päivittäisessä asiointinnassa ei korruptiota juuri esiinny. Viranomaisten toimintaan liittyvä korruptio ei siten näyttäydy ainakaan kansainvälisesti vertailtuna vakavana ongelmana yhteiskunnassamme.

Toisaalta tilastoitujen korruptiorikosepäilyjen erittäin vähäinen määrä saattaa osaltaan viitata riittävien valvonta- ja raportointimekanismien puutteisiin niin julkishallinnossa kuin elinkeinoelämässäkkin. Se voi viitata myös esitutkintaviranomaisten puutteellisiin keinoihin torjua ja paljastaa korruptiorikoksia.

Vuonna 2010 korruptiota sisältäviä rikosepäilyjä tuli poliisin tietoon aikaisempia vuosia enemmän. Etenkin yritys- ja virkasalaisuuden rikkomista koskevat epäilyt lisääntyivät. Myös elinkeinoelämän lahjusrikos- ja luottamusaseman väärinkäytösepäilyt ovat lisääntyneet. Vaikka korruptiota sisältäviä rikosepäilyjä tulee Suomessa poliisin tietoon edelleen melko vähän, korruptiota ilmenee Suomessa niin elinkeinotoiminnassa kuin julkisellakin sektorilla.

Korruption haittavaikutukset näkyvät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tuomalla tarpeettomia lisäkustannuksia julkishallinnon tuottamiin palveluihin ja yritystoimintaan. Esimerkiksi ylimääräiset, laittomat tai puolilaittomat lupa-, rike- tai asiointimaksut

¹ Juslen & Muttilainen (2009): Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa





rajaliikenteessä muodostavat yrityksille merkittävän ylimääräisen kustannusrasitteen. Haittavaikutukset ilmenevät myös kilpailutilanteiden vääristymisenä. Korruptio ja muu epäasiallinen vaikuttaminen liittyvät tiiviisti myös harmaaseen talouteen ja korruption uhka on ilmeinen ainakin rakennusteollisuudessa. Poliisin tiedustelutiedot tukevat tätä käsitystä. Esimerkiksi urakoista päättävien henkilöiden lahjonta edesauttaa muuta harmaaseen talouteen liittyvää rikollista toimintaa luomalla otollisen toimintaympäristön muilla rikoksilla saatavan hyödyn tavoitteluun ja järjestäytyneiden rikollisryhmien rikollisen toiminnan jatkamiselle.

Jäljempänä esitetyt havainnot korruption ilmenemisestä yhteiskunnassamme perustuvat pääosin poliisin tietoon tulleisiin rikosepäilyihin, joihin liittyy tai saattaa liittyä korruptiota. Eri rikosten yhteydessä esitettävät luvut kuvaavat poliisin kirjaamien rikosilmoitusten eli juttujen määrää. Yhteen rikosilmoitukseen saattaa olla kirjattuna useita eri rikoksia ja rikoksesta epäiltyjä. Lukuja tarkastellessa on hyvä pitää mielessä, etteivät kaikki korruption rikokset välttämättä ole talousrikoksia tai niitä ei ole ainakaan luokiteltu sellaisiksi Poliisiasiantietojärjestelmässä.

Virkarikokset

Tarkasteltaessa korruption viittaavien rikosilmoitusten määrää ovat virkarikokset selkeästi suurin ryhmä, johon saattaa liittyä korruptiota. Poliisin tietoon tulleiden virkarikosepäilyjen määrä on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla. Virkarikoksia tarkasteltaessa on myös hyvä huomioda, että korruptiota saattaa olla aktiivisen toiminnan sijaan myös passiivista, virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä.

Vuonna 2010 poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjattiin kaikkiaan 355 rikosilmoitusta virkarikosepäilyistä, mikä on hiukan enemmän kuin edellisenä vuotena. Rikosnimikkeitä näihin tapauksiin liittyi yhteensä 594 kappaletta. Talousrikoksi rikosnimikkeistä oli luokiteltu hieman yli kaksi prosenttia. Eniten ovat lisääntyneet virkavelvollisuuden rikkomisiin liittyvät rikosepäilyt, joihin ei kuitenkaan näyttäisi liittyneen korruptiivisia elementtejä. Myös lahjusrikos-, virkasalaisuuden rikkomisiin ja virka-aseman väärinkäyttöön liittyvät rikosepäilyt ovat lisääntyneet edellisvuosiin verrattuna.

Lahjusrikokset

2000-luvulla lahjusrikoksista kirjattiin poliisin tietojärjestelmiin vuosittain keskimäärin noin 10 rikosilmoitusta. Viime vuonna poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjattiin kaikkiaan 20 rikosilmoitusta lahjusrikosepäilyistä, joka on selvästi enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Törkeitä lahjusrikosepäilyjä ei poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjattu vuoden 2010 aikana yhtään.

Suomessa 2000-luvun alkupuolella esiin tulleet lahjusrikokset ovat olleet valtaosin ns. vähäisen katukorruption tyyppisiä rikoksia, joissa virkamiehelle on tarjottu toimenpiteestä luopumiseksi oikeudetonta etuutta, yleensä rahaa. Ominaista näille rikosepäilyille on ollut se, että lahjusta on tarjottu, mutta sitä ei ole vastaanotettu. Vuonna 2009 ja 2010 poliisin tietoon tulleiden lahjusrikosten tekotavan perusteella vaikuttaisi siltä, että lahjusrikollisuuden rakenne on muuttumassa. Viime vuonna kirjattiin ainoastaan yksi rikosilmoitus toimenpiteestä luopumiseksi tarjotusta lahjuksesta. Viime ja edellisvuonna lahjontarikosepäilyt kohdistuivatkin entistä enemmän korkeamman tason virkamiehiin,



jotka osallistuvat yhteiskunnallisesti merkittävien päätösten tekemiseen. Myös poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuneita rikosepäilyjä on tullut viime vuonna poliisin tietoon aikaisempaa enemmän.

Elinkeinotoiminnassa ilmenevä korruptio

Elinkeinoelämän lahjusrikoksia ei juuri tule poliisin tietoon. Piilorikollisuuden määrän voidaan olettaa olevan vähintäänkin vastaavalla tasolla kuin muussa talousrikollisuudessa eli huomattavan korkea. Vuositasolla elinkeinoelämän lahjusrikosepäilyjä kirjataan vain muutama eikä niiden tarkastelun perusteella voida tehdä kovinkaan luotettavia johtopäätöksiä ilmiön laajuudesta. Poliisin tietoon elinkeinoelämän lahjusrikosepäilyt tulevat tyypillisesti asianomistajan tekemästä tutkintapyyntöstä. Tunnusomaista näille lahjusrikoksille on se, että lahjuksen ottajat toimivat usein työnantajaltaan salassa, mutta antajat yleensä työnantajaansa hyödyttääkseen. Rikostilastot elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista näyttäisivät kertovan enemmän työnantajien valvontamekanismeista ja ilmoittamishalukkuudesta kuin rikosten todellisesta määrästä².

Viime vuonna poliisi kirjasi viisi talousrikosjutuksi luokiteltua rikosilmoitusta elinkeinotoiminnassa tapahtuneesta lahjonnasta. Näistä neljään ilmoitukseen oli kirjattu epäilyksi sekä lahjuksen antaja että ottaja.

Vaikka elinkeinotoiminnan lahjusrikosepäilyjä ei juuri tule poliisin tietoon, voidaan olettaa, että lyhytaikaiseen elinkeinotoiminnan rakenteiden hyväksikäyttöön tarkoitettussa harmaan talouden liiketoiminnassa yritysten keskinäiseen kanssakäymiseen liittyy todennäköisesti lahjus- tai kiristysvaateita, jotka eivät näy poliisin tilastoissa. Harmaan talouden talousrikoskokonaisuuksia tutkittaessa on poliisin tietoon tullut vuoden 2010 aikana muutamia epäiltyjä elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia. Nämä esitutkintaan päätyneet tapaukset vahvistavat käsitystä siitä, että myös lahjusrikokset liittyvät tiiviisti rakennusalan harmaaseen talouteen.

Epäillyt yrityssalaisuuden rikkomiset ovat viime vuosina lisääntyneet tasaisesti ja viime vuonna poliisi kirjasi niistä 40 rikosilmoitusta. Rikosnimikkeenä yrityssalaisuuden rikkomisia oli kirjattu yhteensä 44 kappaletta ja yli 60 prosenttia näistä oli luokiteltu talousrikoksiksi. Määrä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Yrityssalaisuuksien rikkomisia näyttäisi ilmenevän elinkeinoelämässä edelleen kaikilla toimialoilla ja tyypillisesti epäilyn kohteena ovat uutta omaa yritystoimintaa aloittelevat entiset työntekijät.

Luottamusaseman väärinkäyttöön liittyvät rikosepäilyt ovat yrityksille ja muille yhteisöille vakava uhka. Epäilyt kohdistuvat henkilöihin, jotka nauttivat vastuuasemassaan yrityksen tai yhteisön luottamusta ja pystyvät luottamusta hyväksi käyttäen saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä ja aiheuttamaan asianomistajalle siten huomattavaakin vahinkoa. Luottamusaseman väärinkäytölle onkin ominaista rikoksesta epäillyn aktiivinen hyödyn tavoittelu itselle. Usein luottamusaseman väärinkäyttö epäilyihin liittyy myös muita rikosepäilyjä kuten kavallus ja petosrikoksia.

Poliisin tietoon tulleet luottamusaseman väärinkäytösepäilyt ovat lisääntyneet tasaisesti

² Juslen & Muttilainen (2009): Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa



2000- luvulla. Poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjattiin vuonna 2010 yhteensä 54 rikosilmoitusta, joissa epäiltiin luottamusaseman väärinkäyttöä. Määrä on suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Osa poliisin viime vuonna kirjaamista luottamusaseman väärinkäyttöepäilyistä kohdistuivat säätiöiden vastuuhenkilöihin. Poliisin tietoon tulevien rikosepäilyjen jatkuva lisääntyminen saattaa osittain selittyä yritysten madaltuneesta kynnyksestä ilmoittaa poliisille sisäisistä väärinkäytöksistä sekä myös yritysten panostamisesta sisäiseen valvontaan ja väärinkäytösten paljastamiseen.

Kansainvälinen korruption torjunta ja sopimusvelvoitteet

Suomi on ollut aktiivisesti mukana kansainvälisessä korruption vastaisessa toiminnassa ja liittynyt kaikkiin merkittäviin korruption vastaisiin sopimuksiin. Kansainväliset sopimusvelvoitteet ovatkin vaikuttaneet merkittävästi Suomen korruptio- ja lahjusrikoslainsäädännön laajenemiseen kansainvälisten järjestöjen suositusten mukaiseksi. Kansainvälisten sopimusten myötä Suomi on velvoitettu osallistumaan sopimusvelvoitteiden implementointia ja velvoitteiden noudattamista valvovien tahojen maa-arviointeihin.

Suomi on ratifioinut myös OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen. Viime vuonna OECD:n lahjonnan vastainen työryhmä kohdisti Suomeen kolmannen vaiheen maa-arvion, jonka seurauksena OECD antoi Suomelle useita suosituksia korruption torjunnan tehostamiseksi.

OECD:n työryhmä suositti erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin tietoisuuden lisäämistä ulkomailla tapahtuvasta lahjusrikollisuudesta ja siihen liittyvästä rangaistusvastuusta.

OECD kiinnitti maa-arvioinnissaan huomiota myös Suomen viranomaisten passiivisuudesta ilmoittaa epäilemästään ulkomailla tapahtuvasta tai tapahtuneesta lahjonnasta toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. Järjestön mukaan Suomen tulisi luoda tehokkaampia mekanismeja, joiden avulla viranomaiset voisivat helpommin ilmoittaa ulkomaiseen lahjontaan liittyvistä epäilyistään esitutkintaviranomaisille. OECD suosittaa, että erityisesti veroviranomaisille asetetaan velvollisuus ilmoittaa epäilemästään ulkomailla tapahtuvasta lahjonnasta esitutkintaviranomaisille. Lisäksi järjestö suosittaa raportissaan Suomea ottamaan käyttöön keinoja, joilla suojataan yleissopimuksen mukaisista rikosepäilyistä ilmoittaneita työntekijöitä syrjinnältä tai kurinpidollisilta toimilta.

OECD:n työryhmä antoi raportissaan Suomelle myös suosituksia muuttaa lainsäädäntöään. Esimerkiksi oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi OECD:n mukaan ulottaa koskemaan kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksia.

Myönteisenä kehityksenä lahjonnan vastaisessa toiminnassa OECD toteaa, että Suomessa on parhaillaan tutkittavana useita ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyviä epäilyjä, ja että tutkintaan on tältä osin suunnattu riittävästi resursseja. Lisäksi työryhmä pitää myönteisenä Suomen aktiivista korruption vastaista yhteistyötä muun muassa Kiinan ja Venäjän kanssa.