

Luonnos

Korruption vastaiseksi strategiaksi (2016–2020)

Strategian pitkän aikavälin tavoitteena ja visiona on

*Yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole
menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa
pysymisen edellytyksiä*

Korruption vastainen yhteistyöverkosto
20.9.2016

Sisällys

JOHDANTO	2
1. KORRUPTION VASTAISEN STRATEGIAN LAATIMISPROSESSI	3
2. KORRUPTION MÄÄRITELMÄ JA MUODOT	4
3. KORRUPTIOTILANNEKATSAUS	5
3.1. KORRUPTIOON LIITTYVÄT RIKOSILMOITUKSET JA MUUT ILMOITUKSET EPÄEETTISESTÄ TOIMINNASTA	6
3.1.1. <i>Rikosilmoitukset</i>	7
3.1.1.1. Lahjusrikokset	7
3.1.1.2. Virkarikokset	8
3.1.1.3. Muut korruptiorikokset	8
3.1.1.4. Esimerkkejä poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista	9
3.1.2. <i>Muut havainnot korruptiivisesta toiminnasta</i>	10
3.1.2.1. Eduskunnan oikeusasiamielelle tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot	10
3.1.2.2. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävien yhteydessä tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot	11
3.1.2.3. Verohallinnon tehtävien yhteydessä tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot	12
3.1.2.4. Transparency International Suomen vastaanottamat korruptioon viittaavat ilmoitukset	15
3.2. KORRUPTION YLEISYYTTÄ KUVAAVAT KYSELYTUTKIMUKSET	15
3.3. KORRUPTION YLEISYYTTÄ KUVAAVAT HAASTATTELU- JA MUUT TUTKIMUKSET	16
3.4. KANSAINVÄLISTEN JÄRJESTÖJEN SUOMELLE OSOITTAMAT SUOSITUKSET	19
3.4.1. <i>OECD:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat, toimeenpanematta olevat suositukset</i>	19
3.4.2. <i>Euroopan neuvoston (GRECO) Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat, toimeenpanematta olevat suositukset</i>	21
3.4.3. <i>YK:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset</i>	22
3.4.4. <i>EU:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset</i>	23
3.4.5. <i>ETYJ:in Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset</i>	24
3.5. KORRUPTION TORJUNTAAN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN TARKASTELUA	24
3.5.1. <i>Lahjusrikosten kriminalisointi</i>	25
3.5.2. <i>Lahjominen elinkeinotoiminnassa</i>	26
3.5.3. <i>Julkisen toiminnan yhtiöittäminen</i>	26
3.5.4. <i>Ennaltaehkäisy</i>	27
4. KESKEISIMMÄT KEHITYS- JA TOIMENPIDETARPEET	27
4.1. KORRUPTION TORJUNNAN JA ENNALTAEHKÄISYN VIRANOMAISRAKENTEET, TOIMINNAN KOORDINOINTI JA TOIMIJOIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ	28
4.2. KORRUPTIOTIETOISUUDEN LISÄÄMINEN	28
4.3. LÄPINÄKYVYYDEN LISÄÄMINEN	28
4.4. KORRUPTIOTAPAUSTEN PALJASTUMISEN HELPOTTAMINEN	29
4.5. LAHJUSRIKOKSIIN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN	29
4.6. KORRUPTIOON LIITTYVÄN TUTKIMUKSEN EDISTÄMINEN	29
5. TOIMINTASUUNNITELMA	30
6. STRATEGIAN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA TARVITTAVAT RESURSSIT	46
7. STRATEGIAN VOIMASSAOLO SEKÄ TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA ARVIOINTI	46
LIITTEET	47

Johdanto

Korruptiota on kuvainnollisesti verrattu tautiin, joka tunkeutuu yhteiskunnan rakenteisiin tuhoten sen keskeisiä toimintoja.¹ Tutkimukset osoittavat, että korruptiolla on vakavia seurauksia sekä yhteiskunnallisesti että yksilötasolla, sillä korruptio hidastaa taloudellista kehitystä, lisää eriarvoisuutta ja ympäristötuhoja sekä heikentää demokratiaa. Se vaikeuttaa ihmisten mahdollisuuksia saada palveluja ja elää tasa-arvoista, hyvää ja turvallista elämää.² Euroopan komission vuonna 2014 julkaiseman korruptiokertomuksen mukaan korruption arvioidaan maksavan EU:n taloudelle noin 120 miljardia euroa vuodessa.³ Tuoreen Euroopan Parlamentin tilaaman tutkimuksen mukaan korruption hinta saattaa olla jopa 990 miljardia vuodessa, jos sen epäsuorat vaikutukset otetaan mukaan laskelmiin.⁴

Korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn tärkeys nostetaan esiin monissa kansainvälisissä sopimuksissa, suosituksissa, ohjeissa sekä muissa julkaisuissa. Korruptionvastaisen työn suunnitelmallisuuden ja määrätietoisuuden tärkeyttä korostetaan monessa yhteydessä. Muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) korruptionvastaisen yleissopimuksen (UNCAC) 5. artikla määrää, että sopimuksen allekirjoittaneiden maiden tulee kehittää ja implementoida tehokkaita ja koordinoituja korruptionvastaisia strategioita, jotka toimivat porttina UNCAC:n ehtojen täytäntöönpanoon. Korruption torjunta on yksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteista (*Sustainable Development Goals*), joita Suomi oli mukana hyväksymässä syyskuussa 2015. Tämä merkitsee sitä, että Suomelta odotetaan toimenpiteitä kaikentyyppisen korruption vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Korruptiosta vapaita maita ei ole, tämä pätee myös Suomeen. Suomessa esiintyvistä korruptiosta tiedetään vähän eikä ainoastaan tarkastelemalla poliisin tilastoja saada riittävän kattavaa kuvaa maamme korruptiotilanteesta, sillä korruption rikollisuus on pääosin piilorikollisuutta. Kaikki korruptiivinen toiminta ei myöskään ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Vaikka näkyvää, ns. katutason korruptiota/lahjontaa ei Suomessa juurikaan ilmene, tutkimukset osoittavat, että korruptiota esiintyy suomalaisen yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä monella alalla ja kontekstissa. Tutkimusten mukaan keskeisimmät riskialueet ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen rahoitus ja päätöksenteko.⁵ Keskeisiä korruptiolle alttiita alueita ovat myös ulkomaankauppa ja urheilu. Monet tutkimukset korostavat korruption ja korruptionriskien esiintyvän elinkeinoelämän ja poliitikkojen tai virkamiesten päätöksenteon rajapinnassa. Korruptio ilmenee usein epäeettisten etuuksien antamisena tai ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena sekä epäeettisenä päätösten valmisteluna muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti.

Korruption esiintymisen keskeisinä syinä pidetään korruption torjunnan alhaista tasoa, valvonnan ja avoimuuden puutetta sekä korruption tunnistamisen vaikeutta. Tutkimuksissa korostetaan tarvetta

¹ Amundsen, I. (1999). *Political corruption: an introduction to the issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

² Ks. Andvig, J.C., Fjeldstad, O-H. et al. (2000). *Research on Corruption. A policy oriented survey*. Bergen & Oslo: CMI & NUPI tai Groop, C. (2013). *Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents*. Åbo Akademi University Press: Åbo.

³ European Commission (2014). *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT. EU ANTI-CORRUPTION REPORT*. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (31.3.2016).

⁴ European Parliament (2016). *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. Annex 2: Corruption*. Lähde: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU\(2016\)579319_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU(2016)579319_EN.pdf) (31.3.2016).

⁵ Ks. luku 3 "Korruptiotilannekatsaus".

tehostaa korruptionvastaista työtä tekevien toimijoiden yhteistyötä ja ohjata lisäresursseja korruptionvastaista työtä koordinoiville ja tekeville tahoille. Tätä taustaa vasten tämän korruptionvastaisen strategian tavoitteina ovat korruption torjuntaa tukevien rakenteiden vahvistaminen, korruptiotietoisuuden lisääminen ja asenteiden muuttaminen, läpinäkyvyyden lisääminen, korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen sekä korruption liittyvän tutkimuksen edistäminen. Olennaisena osana kokonaisvaltaista korruption torjuntaa on selkeä lainsäädäntö, joka antaa viranomaisille riittävät puuttumismahdollisuudet väärinkäytöksiin ja jolla on ennaltaehkäisevää vaikuttavuutta. Jotta korruptiota pystytään tehokkaasti ennaltaehkäisemään ja paljastamaan, tulee korruption rikosten kriminalisoinnin olla riittävän kattavaa. Lisäksi tulisi rikosvastuun toteutumisen kannalta varmistaa, että kriminalisointeihin ei liity ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia.

Korruption vastaisen strategian pitkän aikavälin tavoitteena ja visiona on yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa pysymisen edellytyksiä.

Strategia korostaa yhteistyön tärkeyttä korruption ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa, sillä viranomaisten lisäksi yksityisen sektorin toimijoilla, järjestöillä ja muilla toimijoilla on tärkeä rooli strategian täytäntöönpanossa ja tavoitteiden saavuttamisessa. Jo nyt, useat viranomaiset ja toimijat osallistuvat korruptionvastaiseen työhön, ks. liite 1.

1. Korruption vastaisen strategian laatimisprosessi

Valtioneuvoston vuosille 2014–2015 asettaman korruption vastaisen yhteistyöverkoston yhtenä tehtävänä oli laatia luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi tai ohjelmaksi yhteistyöverkoston käytettäväksi. Yhteistyöverkosto asetti 9.1.2015 työryhmän, jonka tehtävänä oli:

- a) muodostaa korruption käsitteelle tässä yhteydessä käyttökelpoinen määritelmä,
- b) kartoittaa korruptionvastaisen työn toimintaympäristö, ml. työhön osallistuvat instituutiot, ja korruption torjuntaan ja ehkäisyyn liittyvä lainsäädäntö, strategiat ja poliittiset asiakirjat,
- c) laatia tilannekuva korruption esiintymisestä ja muodoista eri sektoreilla ja konteksteissa olemassa olevan tutkimuksen perusteella sekä määritellä ne ongelmat ja ongelma-alueet, joiden ratkaisemiseksi strategia rakennetaan,
- d) määritellä strategian tavoitteet, ja laatia aikataulutettu ja keskeisiä toimijoita identifioiva toimintasuunnitelma, joka erittelee ne toiminnot, joiden avulla asetettuja tavoitteita saavutetaan,
- e) laatia seurantasuunnitelma, joka mahdollistaa strategian täytäntöönpanon seurannan ja arvioinnin sekä
- f) laatia arvio strategian täytäntöönpanon ja koordinoinnin edellyttämistä resursseista ja rakenteista.

Työryhmän toimikausi oli 1.2.2015 – 30.9.2015. Myöhemmin yhteistyöverkosto jatkoi työryhmän toimikautta 31.3.2016 saakka.

Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö Aarne Kinnunen oikeusministeriöstä. Jäseniksi nimitettiin ylitarkastaja Petri Lehtonen (Verohallinto), rikoskomisario Juuso Oilinki (keskusrikospoliisi), poliisitarkastaja Tarmo Lamminaho (poliisihallitus), neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki (sisäministeriö), IPR-lakimies Jukka Kivitie (Transparency International Suomi ry.), ulkoasiainneuvos Pekka Hukka (ulkoministeriö), lakimies Mervi Kuittinen (Kuntaliitto) ja neuvotteleva virkamies Catharina Groop (oikeusministeriö). Jälkimmäinen on myös toiminut työryhmän sihteerinä. Toimikauden aikana Pekka

Hukan tilalle on nimetty neuvonantaja Jaakko Jakkila ja Juuso Oilingin tilalle Mika Antosalo. Juuso Oilinki on jatkanut työryhmän jäsenenä oikeusministeriön virkamiehenä.

Työryhmä on työnsä kuluessa kokoontunut 28 kertaa. Työryhmä on toimikautensa aikana kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- Jaakko Eskola, tilintarkastuspäällikkö, valtiontalouden tarkastusvirasto
- Jan Hjelt, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulla Hurmeranta, johtava lakimies, Kuntaliitto
- Susanna Ijäs, lakimies, Kuntaliitto
- Ritva Laine, johtaja, Kuntaliitto
- Juha Myllymäki, johtava lakimies, Kuntaliitto
- Antti Norkela, tutkimuspäällikkö, Kilpailu- ja Kuluttajavirasto
- Kimmo Sasi, varatuomari, ent. kansanedustaja
- Jacob Söderman, ent. ministeri ja kansanedustaja
- Markus Ukkola, vanhempi hallitussihteeri, työ- ja elinkeinoministeriö

2. Korruption määritelmä ja muodot

Tässä strategiassa korruption käsite määritellään seuraavasti:

<i>Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi</i>
--

Vaikutusvallalla tarkoitetaan valtaa, kykyä tai asemaa tehdä päätöksiä tai vaikuttaa toisen toimijan toimintaan, käyttäytymiseen, mielipiteisiin tai päätöksentekoon. Vaikutusvalta ei edellytä muodollista määräys- tai toimivaltaa.

Vaikutusvallan väärinkäyttöön voivat yhtälailla syyllistyä yksityishenkilöt, virkamiehet, poliitikot ja talouselämän palveluksessa toimivat. Korruption voi syyllistyä myös henkilö, joka antaa toisen vaikuttaa käyttäytymiseensä tai päätöksentekoonsa edun saavuttamiseksi.

Väärinkäyttö voi olla lain ja muodollisten sääntöjen vastaista tai muuten epäeettistä toimintaa.

Edulla tarkoitetaan etuuksia tai hyötyjä, jotka suoraan tai välillisesti parantavat vastaanottajan tai hänen intressipiiriinsä asemaa, statusta tai tilannetta. Intressiryhmä voi olla esimerkiksi suku, ystävä, tuttavapiiri, poliittinen puolue, etninen tai uskonnollinen ryhmä tai muu viiteryhmä.

Tämänkaltaisten etujen antaminen, tarjoaminen, vastaanottaminen tai pyytäminen suoraan tai kolmannen tahon välityksellä on korruptiota, jos se on omiaan vaikuttamaan toisen toimintaan tai käyttäytymiseen lain tai sääntöjen vastaisesti tai muuten epäeettisesti tai on omiaan heikentämään luottamusta.

Korruptiolla on monta ilmenemismuotoa. Yleensä korruptio rinnastetaan lahjontaan eli rahan, palvelun tai muun edun antamiseen vastuullisessa asemassa olevalle henkilölle vastapalveluksen toivossa, tai vastaavasti oikeudettoman edun pyytämiseen palveluksesta. Lahjonta on kuitenkin vain yksi korruption muoto eikä korruptio Suomessa tutkimusten mukaan juurikaan ilmene lahjontana. Sen sijaan Suomessa tulisi tutkimusten mukaan kiinnittää huomiota ystävien ja tuttavien kesken tapahtuvaan suosintaan ja

vastavuoroiseen epäeettiseen ”avustamiseen” sekä kaksoisrooleihin ja eturistiriitoihin.⁶ Tällaiset tilanteet voivat vaikuttaa suoraan esimerkiksi kilpailuasetelmiin ja uusien toimijoiden pääsyyn markkinoille. Jos kaksoisroolissa oleva julkisen hankkijan työntekijä pääsee vaikuttamaan tarjouskilpailujen sisältöön ja valinta-kriteereihin, on hänellä mahdollisuus asettaa jokin toimija suosituimmuusasemaan hankinnoissa ja siten vääristää kilpailua. Tällaisilla ilmiöillä voi olla myös kytkentöjä kartelleihin eli lainsäädännöllä kiellettyyn yritysten väliseen kilpailun rajoittamiseen.

Korruptiivisen toiminnan lukuisat ilmenemismuodot vaikeuttavat sen tunnistamista ja ilmituloa. Korruptio saattaa ilmetä esimerkiksi viranomaisten ja elinkeinonharjoittajan välisessä toiminnassa yrityksen huomattavan suurina edustuskuluina, jotka kohdistuvat säännöllisesti tiettyihin virkamiehiin. Myös ylisuuret materiaalihankinnat saattavat viitata korruptioon ja siihen, että osa julkisin varoin hankituista materiaaleista päättyy hankinnasta vastanneen virkamiehen tai hänen lähipiirinsä käyttöön. Korruptiokäsitteen piiriin kuuluu myös esimerkiksi rekrytointien, hankintojen tai muun päätöksenteon yhteydessä tapahtuva perheenjäsenten tai tuttavien suosiminen.

Elinkeinoimintaan liittyvä korruptio saattaa ilmetä muun muassa siten, että aliurakoitsijan on maksettava ns. kynnysrahan suurta rakennushanketta suunnittelevalle yhtiölle. Myös aliurakointia suorittavien yhtiöiden huomattavan suuret edustusmenot saattavat viitata epäasialliseen vaikuttamiseen urakoista kilpailtaessa.

Ulkomaankauppaan liittyvät ylisuuret suoritukset esimerkiksi raaka-ainehankinnoissa tai korkeat myyntikomissiot myyntiagenteille voivat olla indikaatio korruptiosta.

Korruptioon voi liittyä myös muita väärinkäytöksiä, kuten kilpailulaissa kiellettyä kilpailevien yritysten välistä yhteistyötä. Hankinnoista päättävän tahon lahjonta voi edesauttaa kartellitoimintaa helpottamalla hankintojen ohjaamista tietyille tarjoajille.

Korruptio ja rahanpesu linkittyvät olennaisesti toisiinsa. Korruptiorikoksilla, kuten lahjonnalla tai julkisten varojen väärinkäytöllä yleisimmin tavoitellaan omaa yksityistä etua. Rahanpesu on suunnitelmallinen tapahtumaketju, jossa on eri rooleissa olevia toimijoita. Menettelyn pyrkimyksenä on häivyttää rikoksella saatu hyöty ja saada se näyttämään lailliselta. Onnistuessaan rahanpesu mahdollistaa laittoman omaisuuden käytön. Rahanpesussa hyödynnetään usein yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Rahanpesu voi tapahtua muun muassa kierrättämällä varoja pankkien ja muiden rahalaitosten kautta, ostamalla omaisuutta tai sijoittamalla sitä yhteistyökumppanien harjoittamaan liiketoimintaan tai pelitoiminnan avulla.

3. Korruptiotilannekatsaus

Suomea pidetään yhtenä vähiten korruptoituneista maista maailmassa. Vaikka korruptiotapauksia Suomessa esiintyykin, suomalaiset harvoin törmäävät korruptioon arkipäivässään. Suomalaisessa yhteiskunnassa on tekijöitä, jotka vähentävät korruption esiintymisen mahdollisuuksia. Korruption vähäisyys Suomessa selittyy usean osatekijän avulla, esimerkiksi:

⁶ Ks. luku 4.

- Suomalaisia pidetään yleensä lakia ja oikeusjärjestelmää kunnioittavina.⁷ Historiallisista syistä lainsäädäntöjärjestelmällä on laaja kaikkien yhteiskuntaluokkien läpileikkaava hyväksyntä. Poliisia ja oikeusjärjestelmää sekä poliittista järjestelmää pidetään luotettavina.
- Suomalaisilla on korkea koulutustaso.
- Suomalainen hallintojärjestelmä on kohtuullisen kevyt ja helposti ymmärrettävä. Turhia byrokratian portaita ei ole rakennettu. Virkamieskuntaa arvostetaan kohtuullisen korkealle ja palkkaus on riittävällä tasolla. Tasa-arvoinen koulutusjärjestelmä on mahdollistanut virkauran luomisen periaatteessa kenelle vain ylenemisten perustuen meriitteihin eikä esimerkiksi sukulais- ja ystävyysuhteisiin.
- Suomalaisen hallinnon periaatteisiin kuuluu yhdenvertaisuus, objektiivisuus ja suhteellisuus. Esimerkiksi esittelymenettelyllä, monijäsenisten toimielinten päätöksenteolla sekä lakiin ja johtosääntöihin perustuvalla toimivallanjoolla ja sidonnaisuusilmoituksilla on vähennetty korruption menestymisen mahdollisuuksia. Lisäksi päätöksentekijän tulee jäädä itsensä, jos hänellä tai hänen lähipiirinsä kuuluvalla on henkilökohtaisia intressejä asiassa. Hallintoa leimaa myös tietynlainen pragmaattisuus. Vallitsevat olosuhteet voidaan ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä. Suomessa on suhteellisen tehokas viranomaisvalvonta.
- Kansalaisilla on mahdollisuus valittaa päätöksistä.
- Avoimuus on aina ollut suomalaisen hallintojärjestelmän peruseriaatteita. Viime vuosina tätä on edistetty julkaisemalla valmisteluaineistoja internetissä. Julkisuusperiaatteen mukainen asiakirjojen julkisuus lisää avoimuutta, mikä puolestaan vähentää korruption riskiä.
- Suomessa on suhteellisen korkea elintaso. Suhteellisen pieni osa väestöä elää absoluuttisessa köyhyydessä ja väestön tuloerot ovat kohtuullisen pienet. Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan malli on tarjonnut kaikille koulutuksen ja terveydenhuollon. Työttömien ja muiden erityisryhmien tarpeet huomioidaan sosiaaliturvajärjestelmissä. Sukupuolten välinen tasa-arvo ja väestöryhmien yhdenvertaisuus ovat pitkälle edenneitä.
- Medialla on merkittävä rooli korruption ehkäisemisessä ja paljastamisessa. Suomi on sananvapauden ykkösmaita ja Suomen mediaympäristö on yksi maailman vapaimmista.⁸ Sananvapauden ylläpitäminen on koettu arvokkaaksi suomalaisessa yhteiskunnassa. Väestön korkea ja kattava koulutustaso on aikaansaanut sen, että mediaa seurataan tiiviisti ja väestö on kiinnostunut yhteiskunnallisista asioista.

Edellä mainitut seikat ovat myötävaikuttaneet siihen, että katutason, perustarpeiden tyydyttämiseen perustuvaa korruptiota esiintyy maassamme vain vähän. Samat seikat tukevat myös muuta korruption torjuntaa ja ennaltaehkäisemistä. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että Suomessa esiintyy rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa korruptiota.

3.1. Korruption liittyvät rikosilmoitukset ja muut ilmoitukset epäeettisestä toiminnasta

Korruptio on ilmiönä laaja-alainen eikä kaikki korruptiivinen toiminta ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Korruptio tapahtuu useimmiten julkisuudelta piilossa ja siksi vain murto-osa korruptiotapauksista tulee

⁷ Haavisto, I. (2014). *Työlle Ahneet*. Lähde: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2014/07/Tyolle-ahneet2.pdf> (16.5.2016).

⁸ Freedom House (2016). *Finland*. Lähde: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/finland> (5.3.2016).

viranomaisten tai kansalaisten tietoon.⁹ Usein korruptiivinen toiminta tulee poliisin tietoon muiden rikosepäilyjen yhteydessä, ks. taulukko 1.

Taulukko 1: Poliisille ilmoitetut, korruptiivisia piirteitä mahdollisesti sisältävät rikokset

Poliisille ilmoitetut rikokset koko maassa	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LAHJUksen ANTAMINEN	14	4	4	6	3	5
TÖRKEÄ LAHJUksen ANTAMINEN	0	2	6	2	0	2
LAHJUksen OTTAMINEN	17	3	3	6	2	4
TÖRKEÄ LAHJUksen OTTAMINEN	0	2	3	3	1	2
LAHJUSRIKKOMUS	2	0	2	1	0	4
LAHJOMINEN ELINKEINOTOIMINNASSA	5	10	7	8	13	2
LAHJUksen OTTAMINEN ELINKEINOTOIMINNASSA	4	16	7	3	0	1
VAALILAHJONTA	0	0	6	1	0	0
TÖRKEÄ LAHJUksen OTTAMINEN ELINKEINOTOIMINNASSA	0	0	2	2	0	0
TÖRKEÄ LAHJOMINEN ELINKEINOTOIMINNASSA	0	0	1	1	2	0
LAHJUksen ANTAMINEN KANSANEDUSTAJALLE	1	0	0	0	0	0
LAHJUksen OTTAMINEN KANSANEDUSTAJANA	0	0	0	0	1	0
Yhteensä	43	37	41	33	22	20
VIRKASALAISSUUDEN RIKKOMINEN	87	40	35	36	64	28
TUOTTAMUKSELLINEN VIRKASALAISSUUDEN RIKKOMINEN	2	3	8	6	7	5
VIRKA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMINEN	53	62	38	42	47	40
TÖRKEÄ VIRKA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÄMINEN	12	10	7	16	22	11
VIRKAVELVOLLISUUDEN RIKKOMINEN	386	420	536	700	942	481
TUOTTAMUKSELLINEN VIRKAVELVOLLISUUDEN RIKKOMINEN	62	61	64	74	57	41
Yhteensä	602	596	688	874	1 139	606
YRITYSSALAISSUUDEN RIKKOMINEN	45	33	38	37	32	35
YRITYSSALAISSUUDEN VÄÄRINKÄYTTÖ	10	6	12	13	3	9
YRITYSSALAISSUUDEN RIKKOMISEN YRITYS	1	0	1	0	0	2
LUOTTAMUSASEMAN VÄÄRINKÄYTTÖ	89	92	87	153	80	74
SISÄPIIRINTIEDON VÄÄRINKÄYTTÖ	0	2	0	2	0	2
TÖRKEÄ SISÄPIIRINTIEDON VÄÄRINKÄYTTÖ	1	0	0	0	0	4
Yhteensä	146	133	138	205	115	126

Lähde: PolStat (2016).

Edellä kuvatut tilastot ovat vain suuntaa-antavia eikä niiden perusteella voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä korruption esiintymisestä yhteiskunnassamme. Taulukossa esitettävien virkarikosepäilyjen ja elinkeinotoimintaan liittyvien rikosepäilyjen osalta on tärkeää huomioida, että vain osaan niistä liittyy tai saattaa liittyä korruptiivinen elementti. Niiden seuraaminen on kuitenkin perustelua, sillä merkittävä osa poliisin tietoon tulevista korruptioepäilyistä ilmenee näiden rikosnimikkeiden yhteydessä.

3.1.1. Rikosilmoitukset

3.1.1.1. Lahjusrikokset

Varsinaisia lahjusrikoksia tulee poliisin tietoon edelleen äärimmäisen harvoin eikä niiden määrän vähäisyyden vuoksi voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Piilorikollisuuden määrä on oletettavasti suurempi kuin muussa talousrikollisuudessa. 2000-luvulla lahjusrikoksista on kirjattu poliisin tietojärjestelmiin vuosittain keskimäärin vain noin kymmenen rikosasiaa. Vuonna 2015 kirjattiin yhteensä

⁹ Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

11 lahjusrikosasiaa, joihin sisältyi kaikkiaan 20 eri rikosta. Vuonna 2014 elinkeinotoiminnan lahjusrikosepäilyistä kirjattiin kaikkiaan 13 rikosasiaa, mikä oli enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Valtaosa näistä lahjusrikoksista oli elinkeinotoimintaan liittyviä lahjusrikosepäilyjä, joilla on kiinteä yhteys kunnalliseen päätöksentekoon. Vuonna 2015 kirjattiin vastaavia ilmoituksia ainoastaan yksi, vuoden lopussa avoimena oli kuitenkin edelleen 14 tällaista tapahtumaa.

Poliisin tietoon tulleista lahjusrikosepäilyistä osa on sellaisia, joihin epäillään liittyvän päätöksentekijän tai vaikuttaja-asemassa olevan henkilön esittämä vaatimus lahjuksen saamiseksi. Tämä huolestuttava ja kilpailua vääristävä piirre viittaa siihen, että tarjoajan tulisi esimerkiksi urakan saadakseen maksaa urakkasummasta tietty osuus päätöksenteosta vastaavalle taholle. Tekotapaa esiintyy sekä yritysten välisessä tarjouskilpailutuksessa että julkisen sektorin hankintamenettelyissä.

Lahjusrikoksiin lukeutuvat myös suorat lahjukset tarjouskilpailujen yhteydessä, ns. katutason korruptio liikennevalvontatilanteissa ja kestitykset, jolloin päätöksentekijään yritetään vaikuttaa tarjoamalla matkoja, majoitusta, aterioita tai vaikkapa pääsylippuja erilaisiin tapahtumiin.

3.1.1.2. Virkarikokset

Poliisin tietoon tuleva korruptiorikollisuus ilmenee pääosin erityyppisinä virkarikoksina. Poliisin tietoon tulleiden virkarikosepäilyjen määrä on pääsääntöisesti kasvanut 2000-luvulla. Virkarikosepäilyistä kirjattiin vuonna 2014 poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kaikkiaan 469 rikosasiaa (rikosilmoitusta), vuonna 2015 tällaisia tapahtumia kirjattiin 357 kappaletta. Vuosituhannen alun lukuihin verraten määrä on suuri: vuonna 2000 virkarikoksista kirjattiin vain 156 rikosasiaa. Vuoden 2015 virkarikosasioihin kirjattiin yhteensä 606 rikosta (rikosnimikettä). Yhteen rikosasiaan voi sisältyä useita eri rikosnimikkeitä ja rikoksesta epäiltyjä henkilöitä. Vuonna 2015 vähentyivät eniten virkavelvollisuuden rikkomisiin liittyvät rikosepäilyt, joita oli yli viidenneksen vähemmän kuin edellisellä vuonna. Virkavelvollisuuden rikkomisiin liittyvien rikosepäilyjen kasvua erityisesti vuonna 2014 selittänevät osaltaan lukuisat rikosilmoitukset viranomaisrekisterien väärinkäytöistä. Myös virka-aseman väärinkäyttöön ja virkasalaisuuden rikkomiseen liittyvät rikosepäilyt vähentyivät vuonna 2015 edellisvuoteen verrattuna.

3.1.1.3. Muut korruptiorikokset

Epäiltyjen yrityssalaisuuden rikkomisten määrä on pysynyt vakaana viime vuodet: vuonna 2015 poliisi kirjasi niistä 28 rikosasiaa. Yrityssalaisuuksien rikkomisia näyttää rikosilmoitusten perusteella ilmenevän elinkeinoelämässä useilla eri toimialoilla. Luottamusaseman väärinkäyttöepäilyistä kirjattiin vuonna 2015 kaikkiaan 48 rikosasiaa, jotka sisälsivät kaikkiaan 74 rikosnimikettä, kun niitä vuonna 2014 kertyi 37 asiaa, joissa oli yhteensä 80 rikosnimikettä. Myös luottamusaseman väärinkäyttöepäilyjä näyttäisi ilmenevän kaikilla liike-elämän sektoreilla. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevat rikosepäilyt ovat yrityksille ja muille yhteisöille vakava uhka, sillä taloudellisten menetysten lisäksi niihin liittyy usein myös mainetta ja julkisuuskuvaa koskevia uhkia.

Myös arvopaperimarkkinarikoksiin saattaa liittyä korruptiivisia piirteitä. Tunnuksenomaista sisäpiiritiedon väärinkäyttöön liittyvillä rikosepäilyillä on rajatun intressipiirin tiedossa olevan informaation hyödyttäminen ja väärinkäyttö (oikeudettoman) taloudellisen edun hankkimiseksi itselleen tai toiselle. Tapaukset päätyvät rikosprosessiin äärimmäisen harvoin ja on otaksuttavaa, että piilorikollisuuden määrä on vähintäänkin samalla tasolla kuin muussa talousrikollisuudessa.

Poliisin tietoon tulevat lahjusrikosepäilyt näyttäisivät liittyvän tiiviisti muuhun talousrikollisuuteen ja erityisesti harmaaseen talouteen. Korruption ja muu epäasiallisen vaikuttamisen riski on ilmeinen rakennusteollisuudessa ja julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi urakoista päättävien henkilöiden lahjonta edesauttaa muuta harmaaseen talouteen liittyvää rikollista toimintaa luomalla otollisen toimintaympäristön muilla rikoksilla saatavan hyödyn tavoitteluun ja järjestäytyneiden rikollisryhmien rikolliselle toiminnalle ja sen jatkamiselle.

Edellä esitetyistä rikostilastoista syntyy helposti mielikuva, että Suomessa esiintyy korruptiota vain vähän. Poliisin tilastoista ei kuitenkaan saa totuudenmukaista kuvaa Suomen korruptiotilanteesta (Peurala ja Leppänen 2012). Valtaosa korruptiorikoksista jää tulematta viranomaisten tietoon ja kaikki korruptiivinen toiminta ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa.¹⁰

Toinen ongelma korruptiokartoituksen kannalta on se, ettei poliisin tietojärjestelmissä luokitella rikoksia erikseen korruptiorikoksiksi. Kun Poliisiammattikorkeakoulu 2011 etsi korruptioon viittaavia juttuja poliisin tietojärjestelmistä erilaisia hakusanoja käyttäen, tunnistettiin tilastoja enemmän korruptioon viittaavia rikostilanteita. Järjestelmistä löytyi muun muassa eturistiriitoihin ja puolueellisuuteen, varojen väärinkäyttöön, toimivallan ylitykseen yms. liittyviä tapauksia. Tapaukset liittyivät useimmiten tarjouskilpailuihin, hankintoihin ja rakentamiseen. Myös yritystoimintaan, kaavoitukseen ja vaalirahoitukseen liittyviä tapauksia ilmeni. Lisäksi todettiin, että paikallisen tason päätöksentekoon liittyy kansallista tasoa suurempi kaksoisroolien riski, muun muassa liiketoiminnassa, jos päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuvan kuntapäättäjän oma tai hänen intressipiirinsä liiketoiminta hyötyvät vähintäänkin välillisesti esimerkiksi tietyn palveluntarjoajan valinnasta.¹¹

3.1.1.4 Esimerkkejä poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista

Yhtenä esimerkkinä voidaan kuvata kansainväliseen liiketoimintaan liittyvä tapaus. Suomalainen yritys solmii aiesopimuksen kehittyvän valtion kansallisen energiaviranomaisen kanssa. Tarkoituksena on toimittaa avaimet käteen -periaatteen mukaisesti energia-alan kokonaisratkaisu. Projektin toteuttamiseksi suomalainen yritys laatii kontrahdin veroparatiisiin rekisteröidyn konsulttiyrityksen kanssa. Konsulttiyrityksen ja suomalaisen yhtiön välinen sopimus pyrittiin yksityiskohdiltaan pitämään vain pienen ydinjoukon tiedossa. Suomalainen yritys valitaan mittavan hankkeen toimittajaksi, kauppasopimus tehdään ja projekti energia-alaansa uudistavassa valtiossa käynnistyy. Hankkeen edetessä konsulttiyhtiölle virtaa huomattavia summia rahaa. Konsultointiin käytetty summa vastaa jo lähes puolta hankkeen koko arvosta. Konsulttiyhtiölle menneet varat kanavoidaan edelleen useiden eri tilien kautta toiselle konsulttiyritykselle, joka toimii eräässä toisessa veroparatiisivaltiossa. Tämä konsulttiyritys kuuluu tilaajavaltion kansallisen energiaviranomaisen johtajan välittömään intressipiiriin. Samaan aikaan johtaja toimi määräävässä asemassa hanketta suunnitelleessa tilaajamaan suunnittelukomiteassa. Suomalaisen yrityksen maksamia varoja ohjataan konsulttiyritysten tileiltä myös tilaajavaltion valtiovarainministerin ja energiaministerin hallinnoimille *offshore* -tileille. Hanke päättyy ja osapuolet vaikuttavat julkisuudessa tyytyväisiltä lopputulokseen. Menettelyllä haettiin toivottua vaikutusvaltaa tilaajavaltion päätöksentekoon suomalaisen yrityksen toimesta ja sen lukuun.

¹⁰ Leppänen, A. & Muttilainen, V. (2012). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

¹¹ Leppänen, A. & Muttilainen, V. (2012). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010*. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Toinen esimerkki liittyy kuntapäätäjän ja yksityisen yrityksen välisiin sidonnaisuuksiin. Yksityinen yritys A omistaa kunnan kaavoitusmenettelyyn tulevan maa-alueen. Asemakaavamuutosta koskevassa päätöksentekoprosessissa on mukana merkittävässä asemassa kunta politiikassa oleva henkilö. Hän on aiemmin toiminut muun muassa kunnanvaltuustossa ja kunnanhallituksen puheenjohtajana. Asemakaava-asiaa valmistellaan kunnassa ja samanaikaisesti kuntavaikuttaja perheineen asuu maa-alueen omistavan yksityisen yrityksen kiinteistöosakeyhtiössä vuokralaisena. Vuokra tosin ei vastaa alueen normaalia keskivuokrahintaa, vaan on tätä selkeästi alhaisempi. Kiinteistön muut asunnot on myyty omistusasunnoiksi. Myöhemmin myös kuntavaikuttaja ostaa asuntonsa omakseen. Kuntavaikuttajan tytär omistaa yrityksen B osakekannan. Itse kuntavaikuttaja on kuitenkin yrityksen hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja. Yritys vastaanottaa tililleen vuoden kuluessa neljä n. 10.000 euron suuruisia suorituksia yritykseltä A. Yhtäältä kunnassa on työn alla yrityksen omistaman maa-alueen kaavoitusta koskeva asia. Kuntapolitiikko ottaa osaa kaavamuutosta koskeviin kunnan kokouksiin ja osallistuu päätöksentekoon tasavertaisena muiden kokouksen osanottajien kanssa. Asemakaavamuutos toteutetaan ja yrityksen A maa-alueen arvo kaavapäätöksen myötä nousee huomattavasti.

Kolmas esimerkki liittyy erään kaupungin apulaiskaupunginjohtajan ja arkkitehtitoimiston omistajan läheisiin väleihin sekä apulaiskaupungin johtajan vastaanottamiin etuuksiin. Asiassa epäiltiin kaupungin maankäytön ja ympäristön toimialasta vastanneen apulaiskaupunginjohtajan vastaanottaneen itselleen ja lähipiirilleen taloudellisia etuja arkkitehtitoimistolta, joka toimi samaan aikaan merkittävässä kaupungin asemakaava- ja rakennuslupahankkeissa rakennusliikkeiden konsulttina. Arkkitehtitoimisto sai myös toimeksiantoja kaupungin omistamien kiinteistöyhtiöiden toimesta. Arkkitehtitoimisto kannattavuus lahjusepäilyjen aikaan oli 45–57 prosenttia, mikä poikkeaa merkittävästi alan keskiarvosta. Esitutkinnassa apulaiskaupungin johtajaa ja sittemmin kaupunginjohtajaa epäiltiin törkeistä virka- ja lahjusrikoksista ja arkkitehtitoimiston omistajaa törkeästä lahjuksen antamisesta. Asiassa tutkittiin myös useita rahanpesuepäilyjä, joiden epäillään liittyvän osallisten pyrkimyksiin peitellä maksetut lahjukset laillisiksi liiketapahtumiksi.

3.1.2. Muut havainnot korruptiivisesta toiminnasta

3.1.2.1. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot

Kansalaiset voivat tehdä eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA) kanteluja viranomaisten epäeettisestä toiminnasta. EOA:lle tehtiin vuosina 1992–2015 korruptiiviseen toimintaan viittaavia ilmoituksia. Useimmat näistä liittyivät sidonnaisuuksiin ja eturistiriitoihin, ks. taulukko 2.

Taulukko 2: Eduskunnan oikeusasiamiehen korruptiiviseen toimintaan viittaavat ratkaisut

Ilmiö / korruption muoto	Hakusana	Ratkaisuja, joissa hakusana mainitaan yhden tai useamman kerran	Vireilletulo-vuodet	Päätöksiä, jotka ovat johtaneet toimenpiteisiin
Korruptio	korrupt*	42	1994–2015	1
Lahjonta	lahjon*	44	1993–2015	0
Hyvä veli- / suljetut piirit	hyvä veli*	29	2001–2015	0
Sidonnaisuudet	sidonnai*	139	1992–2015	16
Nepotismi	nepotis*	7	2010	0
Suosinta	suosint*	38	1992–2015	7
Epäeettinen toiminta	epäeetti*	19	1993–2014	1
Eturistiriidat	eturistirii*	44	1992–2014	2

Lähde: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian sisäiseen käyttöön tarkoitettu ratkaisuarquivo (14.9.2015 ja 16.2.2016). Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tehdään n. 4 500-5 000 päätöstä vuodessa.

Kuten taulukosta voidaan todeta, merkittävin korruptioon liittyvä asiaryhmä oli sidonnaisuudet, joihin liittyviä toimenpiteisiin johtaneita päätöksiä oli myös eniten. Myös suosintaa koskevia tapauksia oli jonkin verran.

3.1.2.2. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävien yhteydessä tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on tarkastuksien ja selvitysten yhteydessä tehnyt korruptioon viittaavia havaintoja. KKV:lle on vuosien saatossa kertynyt jonkin verran havaintoja tai epäilyjä siitä, että tarjoajayritykset ovat tarjonneet julkisessa omistuksessa olevien ostajatahojen edustajille kestitystä tai lahjoja, joiden arvoa ei voida pitää vähäisenä. Esimerkiksi eräässä selvityksessä virasto havaitsi, että tarjoajayritys oli tarjonnut useana perättäisenä vuotena ostajien edustajille useamman päivän seminaarimatkoja yöpöydillä kotimaassa ja ulkomailla. Viraston selvitykset osoittivat samaan aikaan, että tavarantoimittaja ei ollut vuosikausiin vaihtunut siitä huolimatta, että hankinnat oli vuosittain kilpailutettu. Heräsi epäily, että etuuksilla oli vaikutettu hankinnan lopputulokseen. Eräät havainnot viittasivat siinä määrin lahjontaan, että virasto konsultoi niistä poliisia.

KKV:llä ei ole toimivaltaa tutkia havaitsemiaan etuuksia esimerkiksi rikos- tai virkamieslain näkökulmasta. KKV:n näkökulma etuuksiin on, että niillä voi olla suoria yhtymäkohtia kilpailuoikeuden soveltamiseen tai ainakin merkitystä markkinoiden kilpailullisuuteen, ml. kilpailuneutraalisuus. On ensinnäkin mahdollista, että tuotteita tai palveluita tarjoavat yhtiöt pyrkivät etuuksia antamalla turvaamaan nimenomaisesti sopimiaan eli kilpailulaissa kiellettyjä markkinajakoja. Toiseksi etuuksilla voidaan pyrkiä turvaamaan myös ilman nimenomaista sopimista syntyneitä vakiintuneita tarjontarakenteita. Jos kilpailutuksia toteuttavat henkilöt hyötyvät itse tilanteesta, jossa hankinnat esimerkiksi kohdistetaan vuodesta toiseen yhdelle ja samalle toimittajalle, se voi tehdä kilpailijoiden välisen *status quo*:n ylläpitämisen huomattavasti helpommaksi ja on joka tapauksessa omiaan heikentämään kilpailun intensiteettiä. Tällaiset staattiset rakenteet johtavat pidemmällä aikavälillä julkisten varojen tehottomaan käyttöön, vaikka ne eivät sopimuksen tai muun nimenomaisen yhteisymmärryksen puuttuessa olisikaan kiellettyjä kilpailulain nojalla.

Vaikka KKV:n suoranaiseen lahjontaan viittaavat havainnot ovat harvalukuisia, kansantalouden tasolla kaikenlaisen kestityksen vastaanottamista erityisesti julkisia varoja käytettäessä olisi syytä paitsi lainvastaisen korruption myös kilpailun aikaansaamisen näkökulmasta tarkastella erittäin kriittisesti.

KKV:lle on useissa kartelliepäilyjä koskevissa selvityksissä sekä erilaisissa muissa asiayhteyksissä tuotu esiin, että hankintayksiköt kyllä noudattavat hankintalain hankintaprosesseja koskevia sääntöjä (joiden noudattamisesta on mahdollista valittaa markkinaoikeuteen), mutta eivät arvioi kriittisesti kilpailun edellytysten luomista eli julkisten varojen mahdollisimman tehokasta käyttöä (jonka valvonta ei ole välttämättä aktiivista).

Hankintalain mukaisten prosessien noudattaminen on jo itsessään aidosti haasteellista. KKV:lle on silti esitetty, että hankintavirkamiehet kiinnittävät aidon kilpailun aikaansaamiseen joskus tietoisesti hyvin vähän huomiota tai pyrkivät suosimaan ”oman kylän” tai muuten ”hyviksi havaittuja” vakiintuneita tarjoajia. Esimerkiksi erään kaupungin infrastruktuuriin liittyvän palvelun kilpailutuksessa tuli kartelliepäilyn lisäksi ilmi piirteitä, jotka viittasivat hankinnan kilpailuttamisesta vastaavan virkamiehen välinpitämättömyyteen saada aikaan kilpailua tai yksittäisen yritystoiminnan suosimiseen. Kilpailutusten kriteerit oli rakennettu karkeasti ottaen siten, että urakoiden luonteen tarkasti tunteva tarjoaja (jonka taustalla oli aiemmin tilaajan palveluksessa ollut henkilö) osasi tarjota ns. perustyöt erittäin edullisesti ja veloittaa myöhemmin mittaviksi tietämistään lisätöistä huomattavan korkean hinnan. Kilpailutus oli rakennettu siten, että se painotti nimenomaan perustöiden hintaa. Sen lisäksi, että KKV tutki kilpailutukseen liittyvää kartelliepäilyä, tilaaja teki kilpailutuksen toteuttamistavasta tutkintapyyntöä poliisille.

KKV:lle on kertynyt havaintoja siitä, että julkisten hankintojen yhteydessä tilaajataho on antanut tarjoajien vaikuttaa tarjouskilpailun ehtoihin kilpailun intensiteettiä pienentävästi ja jopa potentiaalisia kilpailijoita poissulkevasti. Lisäksi on todettu, että tilaaja on saattanut tarjoajayrityksen esityksestä asettaa esimerkiksi referenssivaatimuksia siten, että tosiasiasiasa vain kyseinen yritys tai vain harva yritys pystyy täyttämään vaatimukset (esimerkiksi x kappaletta tietyn euromäärän arvoisia projekteja Suomessa viimeisten x vuoden aikana). Havaintoja on myös siitä, että hankintoja on niputettu isoiksi kokonaisuuksiksi tarjoajien tai niitä edustavan toimialajärjestön suosituksesta, jotta pienempien alueellisten yhtiöiden kapasiteetti ja referenssit eivät riittäisi hankkeiden toteutukseen ja siten tarjouksen tekemiseen.

Vaikka luonnollisesti esimerkiksi referenssivaatimuksille ja hankintojen niputukselle voi olla objektiivisesti katsoen täysin perusteltuja syitä, niiden sisällyttämiseen kilpailutuksen ehtoihin tarjoajien toiveesta tulisi suhtautua kriittisesti.

KKV:n näkemyksen mukaan valvontaviranomaisten yhteistoimintaa olisi parannettava tehottomien hankintakilpailutusten torjumiseksi siten, etteivät viranomaisten toimivaltarajat olisi esteenä tarkoituksenmukaiselle yhteistyölle ja tietojenvaihdolle.¹²

3.1.2.3. Verohallinnon tehtävien yhteydessä tehdyt korruptiiviseen toimintaan viittaavat havainnot

Verohallinnon menettelyistä rikosasioissa on säädetty Verohallinnosta annetun lain 28 §:ssä. Sen mukaan Verohallinnolla on oikeus veronsaajien puolesta ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle verorikosta tai muuta

¹² Kilpailu- ja Kuluttajaviraston laatima muistio, Dnro 1302/00.99.01/2015, 26.10.2015.

verotukseen liittyvää rikosta (esimerkiksi verojen perintään liittyvät velallisen rikokset tai verotukseen liittyvien asiakirjojen väärentämiset) koskeva asia tutkintaa varten. Lisäksi Verohallinnolla on oikeus ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle havaitsemansa kirjanpitorikosta koskeva asia.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa lain 18 §:ssä on säädetty Verohallinnon oikeudesta tietojen oma-aloitteiseen antamiseen eli siinä on lueteltu niitä tietoja, joista Verohallinto voi tehdä valvontailmoituksen toiselle viranomaiselle silloin, kun asia kuuluu kyseisen viranomaisen valvontavastuulle. Pykälän mukaan Verohallinto voi esimerkiksi ilmoittaa epäilyttävästä liiketoimesta rahanpesun selvittelykeskukselle (KRP). Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävä ei kuitenkaan ole korruption tutkiminen. Missään lainsäädännössä ei anneta Verohallinnolle oikeutta tehdä poliisille ilmoitusta havaitsemastaan korruptiosta ilman, että kyseessä on samalla epäilyttävä liiketoimi, josta voidaan tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle tai että kyseessä on samalla myös rikos, josta Verohallinto voi tehdä rikosilmoituksen. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että pienistä verorikoksista rangaistaan veronkorotuksilla eikä niistä tehdä rikosilmoitusta. Tämän estää kahdenkertaisen rankaisemisen kielto (*ne bis in idem* –periaate). Tästä syystä pienistä verorikoksista, joissa saattaa olla korruptiivisia piirteitä, ei voida tehdä rikosilmoituksia.

Verohallinto on verotarkastusten ja valvontatoimenpiteiden yhteydessä tehnyt korruption viittaavia havaintoja. Näistä osa on täyttänyt myös verorikoksen tai muun sellaisen rikoksen epäilyn, joista Verohallinto on oikeutettu tekemään rikosilmoituksen. Osasta on voitu myös tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle, mutta osaa tapauksista Verohallinto ei ole nykyisen lainsäädännön estäessä pystynyt ilmoittamaan poliisille.

Yhtenä esimerkkinä korruption viittaavasta toiminnasta voidaan mainita erään maarakennusyrityksen toiminnassa havaitut epäkohdat. Verotarkastus suoritettiin emoyhtiöön ja kahteen tytäryhtiöön. Verotarkastajat kiinnittivät huomiota huomattavan suuriin edustuskuluihin. Järjestettyihin edustustilaisuuksiin ja matkoihin osallistui säännöllisesti tiettyjä kaupungin virkamiehiä, joiden saamat edut viittasivat luonteeltaan lahjusten luonteisiin etuihin (muun muassa Lapin- ja pelimatkoja). Sellaisen rikoksen epäilyjä, joista Verohallinto on oikeutettu tekemään rikosilmoituksen, ei kuitenkaan havaittu. Epäilyttäviä liiketoimia kuitenkin havaittiin, joten rahanpesun selvittelykeskukselle voitiin tehdä ilmoitus. Verohallinto tekee aika ajoin havaintoja poikkeuksellisista edustuskuluista. Havaintojen määrä on kuitenkin selvästi laskenut aikaisempaan verrattuna.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita pienen yhtiön verotarkastuksen aikana havaittu epäilyttävä toiminta. Tarkastuksen aikana havaittiin, että yhtiö sai huomattavia kiinteistönvälityspalkkioita. Havaittiin myös, että yhtiön omistajan päätyö oli isossa rakennusyhtiössä, jossa hän hankki kiinteistöjä tämän ison rakennusliikkeen omistukseen. Verotarkastajan havaitsi, että kyseinen henkilö oli toiminut eräässä kaupassa kiinteistön omistajan eli myyjän edustajana. Hän toimi myös ison rakennusliikkeen eli työnantajansa puolesta ostajana kaupassa, jossa hänen omistamansa pieni yhtiö, jossa kyseisen henkilön poika työskenteli, sai huomattavan välitys/konsulttipalkkion. Palkkio oli poikkeuksellisen suuri. Vaikutti myös siltä, että toimijat olivat tunteneet toisensa hyvin pitkän aikaa. Asiaan saattoi liittyä myös lahjontaa. Verotarkastajalla ei kuitenkaan ole sellaisia tiedonsaantioikeuksia, että asiaa voisi tutkia lahjonnan kannalta. Palkkioita käsiteltiin verotuksellisesti asianmukaisesti, joten tapaukseen ei liittynyt verorikosepäilyä eikä muutenkaan sellaista rikosepäilyä, joista Verohallinto on oikeutettu tekemään rikosilmoituksen. Verotarkastuksen tai muun valvontatoimen aikana tehdään aika ajoin korruptiiviseen toimintaan viittaavia havaintoja, jolloin herää epäilyjä epäasiallisesta käytöksestä tai jopa rikoksesta, jossa esimerkiksi jokin yhtiö olisi asianomistaja. Verohallinnon tehtäviin ei kuitenkaan kuulu, eikä tulisikaan

kuulua, etsiä näyttöä näistä teoista. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, jos Verohallinnolla olisi oikeus oma-aloitteisesti tehdä ilmoitus esimerkiksi poliisille silloin, kun Verohallinto tehtäviä suorittaessaan tekee korruptioon viittaavia havaintoja.

Kolmantena esimerkkinä voidaan antaa keskisuureen rakennusyhtiöön suoritettu verotarkastus. Tarkastuksessa havaittiin, että eräässä yleishyödyllisessä yhteisössä johtavassa asemassa oleva henkilö oli saanut huomattavan, yli 100 000 euron, lainan rakennusyhtiöltä. Myöhemmin tämä yleishyödyllinen yhteisö oli myynyt isohkon suomalaisen kaupungin keskustassa sijaitsevan kiinteistöyhtiön (asuin- ja liiketiloja) edullisesti. Ostajana oli tämä rakennusyhtiö sekä eräitä muita toimijoita. Myöhemmin yleishyödyllinen yhteisö osti yhden rakennuksen takaisin maksaen kauppahinnan luovuttamalla asunto-osakkeita kyseisen kaupungin alueelta. Vaikuttaa siltä, että asunto-osakehuoneistot oli kaupan yhteydessä arvostettu alihintaan. Kauppoja yleishyödyllisen yhteisön puolesta hoiti yllä mainittu yhteisön johtavassa asemassa oleva henkilö. Tarkastuksen aikana havaittiin myös, että kyseisen yleishyödyllisen yhteisön johtavassa asemassa oleva henkilön tilille oli kahden vuoden aikana tallennettu vajaa 100 000 euroa. Verotarkastuksen johdosta yhtiölle ei esitetty veroseuraamuksia eikä rikosilmoitusta tullut tehtäväksi. Yhteisön johtohenkilölle määrätyt veronkorotukset estivät tuolloin voimassa olleen normiston mukaisesti rikosilmoituksen tekemisen veropetoksesta (*ne bis in idem* –periaate). Kyseinen tapaus toimii esimerkkinä siitä, että vaikka tässä tapauksessa tarkastustoimi ei ensisijaisesti liittynyt yleishyödyllisen yhteisön toimintaan, tehdään myös niiden toiminnassa havaintoja Verohallinnon laajan verotarkastustoiminnan tuloksena. Vaikka tämänkaltaisissa tilanteissa voidaan tehdä Rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta, olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä ilmoitus taholle, joka tutkii korruptiiviseen toimintaan liittyviä epäilyjä.

Neljäs esimerkki koskee tapausta, jossa suoritettiin verotarkastus ulkomaankauppaa tekevään henkilöyhtiöön. Yhtiön pankkitileille tuli huomattavia rahasuorituksia Venäjältä ja ne maksettiin edelleen toisiin maihin saaden itse pitää joidenkin kymmenien tuhansien palkkio. Tämä selitettiin ulkomailla käydyllä välityskaupalla. Tapaukseen liittyi noin puolen miljoonan euron ilmoittamattomat myynnit. Tästä tapauksesta Verohallinto ei voinut tehdä muuta kuin rikosilmoituksen kirjanpitorikoksesta. Tämä on esimerkki toimintatavasta, jossa ulkomaankauppaan liittyy korruptiivisia piirteitä. Tällöin rikos saattaa tapahtua toisessa maassa ja liiketoimet kolmannessa maassa. Tällaisten tapausten tutkinta on erittäin vaikeaa.

Viides esimerkki liittyy myös Venäjän kanssa tehtävään ulkomaankauppaan. Siinä verotarkastus suoritettiin rakennusyhtiöön, joka osti raaka-aineita ulkomailta. Samanaikaisesti suoritettiin verotarkastus eräisiin muihin samassa intressipiirissä oleviin yhtiöihin. Tarkastuksen aikana havaittiin, että yhtiö maksoi huomattavia ylisuorituksia raaka-ainehankinnoista Venäjälle. Yhtiön toimihenkilöt myönsivät, että ylimääräisiä maksuja oli pakko maksaa tuotteiden saamiseksi ja verotarkastuksessa ylisuoritukset katsottiinkin EVL 16 §:n 8 –kohdan mukaisiksi lahjuksiksi tai lahjuksen luonteisiksi menoiksi.

Viimeinen esimerkki kertoo myös verotarkastuksen aikana tehdyistä havainnoista. Tapauksessa on vahvoja viitteitä siitä, että suomalainen yhtiö, jolla oli osittain ulkomainen omistus, on käsitellyt vähennyskelpoisina kuluina lahjontakuluja. Kyseinen yhtiö tehnyt kauppaa Itä-Euroopan maahan ja maksanut jokaisen kaupan perusteella n. 40 %:n suuruisen myyntikomission ns. veroparatiisimaihin rekisteröityihin ”myyntiagentti-yhtiöihin”. Verotarkastuksessa ei kuitenkaan ole selvitetty rahan liikkumista noista myyntiagenttiyhtiöistä eteenpäin, koska verotusesityksen tekemiseksi se ei ollut kyseisessä tapauksessa tarpeellista.¹³

¹³ Verohallinnon laatima muistio, 29.2.2016.

3.1.2.4. Transparency International Suomen vastaanottamat korruptioon viittaavat ilmoitukset

Transparency International Suomi ry:n vuosina 2012–2014 yksityishenkilöiltä vastaanottamat korruptioilmoitukset liittyivät pääosin oikeuslaitoksen, kuntien ja valtion virkamiesten ja lääkintä- ja terveysalan toimintaan sekä julkisiin hankintoihin kunnissa ja valtiolla. Ilmoitukset liittyivät 42 eri korruptioepäilyyn. Esimerkiksi kunnallisista ns. hyvä veli -verkostoista vastaanotettiin ajanjakson aikana yhdeksän ilmoitusta ja oikeuslaitoksen toiminnasta viisi.¹⁴ Ilmoitusten käsittely on jäänyt hyvin suppeaksi koska usein yhdistyksen tiedossa ei ole ollut tahoja, jonka puoleen ilmoittajia olisi voitu ohjata. Poikkeuksen muodostavat eräät julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset, joissa mukana on ollut valtio-omisteinen, Valtiotalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastustoiminnan piiriin kuulunut yhtiö, tai esimerkiksi rikostutkinnan myötä yleisöjulkisiksi tulleet tapaukset.

3.2. Korruption yleisyyttä kuvaavat kyselytutkimukset

Kansainvälisten selvitysten mukaan Suomessa esiintyy korruptiota edelleen erittäin vähän. Transparency Internationalin (TI) laatiman *Corruption Perceptions Indexin* (2014) mukaan Suomi kuuluu maailman vähiten korruptoituneimpiin maihin. TI:n laatiman *Global Corruption Barometerin* (2013) mukaan 44 % suomalaisista kuitenkin kokee, että korruptio on viimeisten kahden vuoden aikana lisääntynyt. 45 % suomalaisista pitää puolueita, 42 % yksityistä sektoria ja yrityksiä, 35 % mediaa, 31 % eduskuntaa ja 25 % virkamiehiä korruptoituneina tai erittäin korruptoituneina. Valtaosa (92 %) suomalaisista sanoo itse olevansa kiinnostunut osallistumaan korruptionvastaiseen työhön tavalla tai toisella. Barometrin mukaan 35 % suomalaisista ei kuitenkaan ilmoittaisi havaitsemistaan korruptiotapauksista kenellekään, sillä he eivät tiedä, minne korruptiotapauksista voi ilmoittaa (29 %), tai he pelkäävät vastatoimia (15 %).¹⁵

Vuonna 2014 julkaistun Eurobarometrin mukaan 43 % suomalaisista pitää korruptiota yleisenä poliittisten puolueiden keskuudessa, 31 % julkisia hankintoja hoitavien tai rakennuslupia myöntävien virkamiesten keskuudessa ja 24 % yritysten keskuudessa. Suomalaisista 45 % katsoo, että korruptiota esiintyy paikallisella ja aluetasolla, ja 51 %:n mielestä kansallisen tason instituutioissa. 63 % suomalaisista on sitä mieltä, ettei puoluerahoitus ole tarpeeksi läpinäkyvää ja että valvontaa voisi tehostaa. 35 % suomalaisista on sitä mieltä, että korruptio on osa yrityskulttuuria, ja 48 % katsoo, että suosinta ja korruptio vaikeuttavat yritysten kilpailua. 38 % vastaajista ilmoittaa, ettei tiedä minne korruptioepäilyistä voi ilmoittaa.¹⁶

Vuonna 2015 julkaistun, yritysten asenteita kuvaavan, *Flash*-barometrin mukaan 17 % suomalaisyrityksistä katsoo, että klientelismi¹⁷ ja nepotismi¹⁸ ovat ongelmia liiketoiminnassa ja 31 % yrityksistä katsoo, että korruptio on Suomessa laajalle levinnyttä. 42 % suomalaisyritysten vastaajista oli sitä mieltä, että lahjonta ja vallan väärinkäyttö omaksi eduksi ovat yleisiä politikkojen, poliittisten puolueiden ja (alue- tai paikallistason) johtavien virkamiesten keskuudessa. Kyseinen tutkimus kiinnitti huomiota hankintojen yhteydessä tapahtuvaan korruptioon. 35 % suomalaisyritysten vastaajista katsoi, että eturistiriidat ovat yleisiä tarjousten arvioinnissa, kun taas 34 % katsoi, että on yleistä, että tarjoajat pääsevät osallistumaan

¹⁴ TI:n entisen puheenjohtajan Erkki Laukkasen laatima muistio 31.8.2015.

¹⁵ Transparency International (2015). *In detail: Global Corruption Barometer 2013*. Lähde: http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail (22.2.2016).

¹⁶ European Commission (2014). *Special Eurobarometer 397. Corruption*. Lähde: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (22.2.2016).

¹⁷ Klientelismilla tarkoitetaan järjestelmää, jossa valta-asemassa olevalla henkilöllä on vastavuorosiin palveluksiin perustuvia henkilökohtaisia suhteita ulkopuolisiin toimijoihin ja tahoihin.

¹⁸ Nepotismilla tarkoitetaan sukulaisen suosimista.

hankintakriteerien valmisteluun. 30 % vastaajista katsoi, että hankintasopimuksia usein muokataan sen jälkeen, kun sopimus on solmittu. Seuraamusten suhteen 32 % vastaajista oli sitä mieltä, ettei pienimuotoisesta (*petty*) korruptiosta kiinni jääneitä henkilöitä ja yrityksiä rangaista tarpeeksi. 49 % vastaajista oli sitä mieltä, että poliittisen rahoituksen valvontaa tulisi tehostaa ja läpinäkyvyyttä lisätä.¹⁹

Salmisen ja Ikola-Norrbackan tekemän kyselytutkimuksen mukaan suomalaisten näkemyksen mukaan lahjontaa esiintyy Suomessa vain vähän: vain 15 % vastaajista oli sitä mieltä, että lahjontaa esiintyy melko tai erittäin paljon. Vastaajien arvion mukaan muuntyyppistä korruptiota sen sijaan esiintyy enemmän: 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että pienten piirien (joista usein käytetään nimitystä ”hyvä veli -verkosto”) sisällä tapahtuva sääntöjenvastainen tai epäeettinen päätöksenteko ja suosinta ovat melko tai erittäin tavallisia. 49 % vastaajista taas piti nepotismia (perheenjäsenen tai sukulaisen epäeettinen suosiminen) melko tai erittäin tavallisena.²⁰

3.3. Korruption yleisyyttä kuvaavat haastattelu- ja muut tutkimukset

Rakenteellisen korruption riskitekijöitä ja niiden hallintaa on käsitelty tuoreessa tutkimuksessa, joka perustuu asiantuntijahaastatteluihin.²¹ Tutkimuksessa korostetaan, että rakenteellinen korruptio ilmenee laillisissa rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia. Rakenteellisessa korruptiossa on kyse korruptiivisesta toiminnasta, josta on tullut normi ja jota harva kyseenalaistaa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan rakenteellisen korruption riski on Suomessa selvä. Rakenteellisen korruption piirteitä esiintyy esimerkiksi poliittisissa virkanimityksissä, poliittisessa rahoituksessa, julkisissa hankinnoissa sekä epävirallisissa päätöksentekoverkostoissa (suljetut piirit). Näille yhteistä on toiminnan vakiintuneisuus, epäavoimuus ja tarkoitus vääristää sekä se, että toiminta horjuttaa luottamusta, vääristää demokratiaa ja on hyvän hallintotavan vastainen.

Korruption riskisektoreita ja aloja on käsitelty tutkimuksessa, joka niin ikään perustuu asiantuntijahaastatteluihin.²² Tutkimuksessa nostetaan esiin korruption riskejä julkisissa hankinnoissa, rakennusallalla, yhdyskuntasuunnittelussa ja poliittisessa toiminnassa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan korruptiota esiintyy julkisissa hankinnoissa muun muassa epäasiallisena suosimisena kilpailutuksissa ja tiettyjä tarjoajia varten räätälöityinä tarjouspyyntöinä. Erään haastattelun mukaan rakennusallalla korruptio ilmenee muun muassa aliurakoitsijoiden urakoitsijoille tekeminä epäeettisinä palveluksina. Poliittisessa toiminnassa korruptio ilmenee muun muassa poliittisina virkanimityksinä, joiden yhteydessä palkitaan puolueuskollisuutta pätevyyden sijasta, sekä epäeettisenä päätösten valmisteluna muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Tutkimuksen mukaan maamme korruption riskit liittyvät pienkorruption asemasta yleensä suuremman mittaluokan korruption ja esiintyvät usein liike-elämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa. Tutkimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota suosinnan riskiä lisääviin eturistiriitatilanteisiin, viranomaisten, yritysten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden

¹⁹ European Commission (2015), *Flash Barometer 428. Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. Lähde: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKY/2084> (5.3.2016).

²⁰ Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Trust and Integrity Violations in Finnish Public Administration: The Views of Citizens*. Halduskultuur. Vol 10, s. 93.

²¹ Salminen, A. (2015). *Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203.

²² Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.

alhaiseen korruptiotietoisuuteen sekä avoimuuden puutteeseen, etenkin riskialoilla. Tutkimuksessa todetaan myös, että sallitun ja kielletyn raja ei ole kaikille selvä.

Peurala (2013) toteaa, että urheilun alalla esiintyy korruptiota Suomessa. Korruptio ilmenee useimmiten ottelumanipulaatioina jalkapallossa, ja poliisin tietoon tulleissa tapauksissa on ollut kyse pelaajien lahjomisesta. Vuosina 2009–2012 tuomioistuimet käsittelivät 5 tapausta, joissa kaikissa todettiin syytettyjen syyllistyneen aktiiviseen tai passiiviseen lahjontaan. Tutkimuksen mukaan ottelumanipulaatiota voidaan ennaltaehkäistä lisäämällä pelaajien ja tuomareiden tietoisuutta korruptiosta, tiukentamalla rangaistuksia sekä varmistamalla, että viranomaisilla on asianmukaiset keinot havaita ottelumanipulaatiotapauksia.²³

Transparency International Suomi ry:n julkaisema Kansallinen integriteettitutkimus nostaa esiin korruption ja korruption torjuntaan liittyviä haasteita. Raportin mukaan Suomen tulisi lisätä korruptiotietoisuutta ja koulutusta, julkisten hankintojen (etenkin kuntatasolla) ja lobbauksen läpinäkyvyyttä sekä tehostaa korruptionvastaista työtä julkishallinnossa ja vaali- ja puoluerahoituksen valvontaa. Raportti painottaa korruptionvastaisen työn koordinoinnin tärkeyttä ja korostaa, että eri toimijoiden välistä yhteistyötä, resursseja ja korruptionvastaisen työn suunnitelmallisuutta pitäisi lisätä. Korruptionvastaisen viraston perustamista pitäisi raportin mukaan harkita ja korruption liittyvää tutkimusta lisätä.²⁴

Venho (2015) käsittelee suomalaista vaalirahoitusta koskevassa tutkimuksessaan piiloon jääviä poliittisen tuen kanavia. Tutkimuksessa todetaan, että *”lakimääräiset julkisuusvelvoitteet eivät ulotu kaikkiin kampanjoinnissa mukana oleviin toimijoihin”*.²⁵ Esimerkkejä toimijoista, joiden ei tarvitse ilmoittaa varainhankinnastaan tai vaalirahoitusjärjestelyistään ovat: (i) valitsematta jääneet ehdokkaat, (ii) puolueiden perus-, kunnallis- ja oheisjärjestöt. Tutkimuksessa todetaan myös, että ilmoitusrajan ylittävistä tuesta ei aina ilmoiteta Valtiontalouden Tarkastusvirastolle ja että ulkopuolista tukea tuodaan kirjanpitoon esimerkiksi vuokrana tai myyntitulona, jolloin varojen lähde jää näkymättömiin.

Kosken (2015) tiedonsaantiin ja avoimuuteen keskittyvä tutkimustyö taas osoittaa, ettei julkisen tiedon saaminen ole mikään itsestäänselvyys. Ongelmat johtuvat muun muassa digitalisaation ja organisoinnin puutteesta ja toimijoiden haluttomuudesta luovuttaa tietoa. Koski toteaa, että avoimuutta voi vielä parantaa ja edistää monella tavalla ja että avoimuuden lisääminen on tärkeää viranomaisvalvonnan ja eettisyyden edistämisen näkökulmasta.²⁶

Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportissa todetaan, että lobbaus tai edunvalvonta kohdistuu sekä päätöksentekijöihin että päätöksiä valmisteleviin virkamiehiin. Lobbaukseen osallistuvat etujärjestöjen lisäksi lobbaukseen erikoistuneet viestintätoimistot. Raportissa todetaan, ettei lobbaukseen tulisi liittyä epäasiallista etuuksien tarjoamista. Lobbaustoiminnan pitää olla läpinäkyvää ja viranomaisten on oltava eri tahojen kuulemisessa tasapuolisia. Toimikunnan enemmistö katsoo kuitenkin, ettei Suomessa ole yhtä

²³ Peurala, J. (2013). *Match-manipulation in football - the challenges faced in Finland*. International Sports Law Journal (13).

²⁴ Transparency International Suomi (2011). *Kansallinen Integriteettitutkimus*. Lähde:

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_finland_finnish (3.12.2015).

²⁵ Venho, T. (2015). *Rahastaa, ei rahasta, rahastaa – suomalaisen vaalirahoituksen seurantalutkimus*. Kaks – kunnallisan alan kehittämissäätiö, julkaisu nro 94.

²⁶ Koski, A. (2015). *Tietopyynnöt kunnallishallinnossa. Ongelmia ja kehityskohteita*. Esitys korruption vastaisen päivän tapahtumassa Helsingissä 9.12.2015, ks. myös Koski, A. & Kuutti, H. (2016). *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa. Tietopyyntöihin vastaaminen*. KAKS.

suurta tarvetta lobbaajien rekisteröinnille kuin esimerkiksi EU-tasolla. Toimikunta toteaa myös, ettei vaikuttamistyön yhteydessä käytyjä keskusteluja ole helppo kontrolloida. Samassa raportissa otetaan kantaa virkamiesten siirtymiseen julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä. Toimikunta toteaa, että suora poissiirtyminen valtion palveluksesta tietyissä tilanteissa voi johtaa eturistiriitatilanteisiin. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi ehdotetaan, että valtionhallinnon ylimmille virkamiehille sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa tehdään virkasopimus, jonka perusteella on mahdollista asettaa 6-12 kuukauden pituinen karenssi ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Ehdotetaan myös, että tulevan palvelussuhteen ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös lisätään valtion virkamieslakiin. Toimikunta toteaa, että karenssin käyttö merkitsee nykyjärjestelmään selvää muutosta ja lisärajoituksia asiattoman vaikuttamisen mahdollisuuksille. Uusien sääntöjen perusteella lobbarina toimivalle entiselle virkamiehelle tai ministerille voitaisiin myös asettaa kieltoja olla yhteyksissä aiempaan organisaatioonsa tai kollegoihinsa työasioista määrätyn ajan.²⁷

Jaatinen toteaa tutkimuksessaan, ettei demokraattiseen lobbaukseen kuulu vaikuttaminen epälegitiimeillä valtasuhteilla, tiettyjen tahojen hiljentäminen tai poissulkeminen, moniarvoisuuden väheksyminen tai läpinäkyvättömyys.²⁸ OECD:n lobbausta koskevassa ohjeistuksessa korostetaan lobbauksen läpinäkyvyyden tärkeyttä ja todetaan että, lobbaustoiminnan integriteettiä voidaan edistää laatimalla toimintaan osallistuville suunnatut ohjeet ja/tai normistot. Kansalaisten luottamusta lobbareita ja päätöksentekijöitä kohtaan lisätään varmistamalla, että kansalaisilla on tieto lobbareista sekä toimeksiantajista ja heidän tavoitteistaan.²⁹

Vuonna 2015 laaditussa korruptiotilannekatsauksessa todetaan, että julkisten toimintojen yhtiöittämisen myötä julkisen rahankäytön päättävä valtaa on siirtymässä merkittävässä määrin tehtäväksi muuten kuin virkavastuulla. Viime vuosina johdonmukaisesti edennyt kuntien toimintojen yhtiöittäminen asettaa uusia vaatimuksia myös korruptiorikosten paljastamiselle ja tutkinnalle. Kuntien tuottamien palvelujen hankinnat ovat siirtyneet yhä laajemmin kuntakonsernien tytäryhtiöille, jotka toimivat osakeyhtiölain puitteissa. Näin julkisuuslain mukaiset selonteot niiden taloudellisesta toiminnasta ja päätösten perusteista eivät enää ole avoimesti esillä kuntalaisille ja valtuutetuille. Julkisia palveluja yhtiöitetään usein merkittävien liiketaloudellisin perustein. Julkisten varojen käytön edellyttämä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus saattavat kuitenkin heikentyä toimittaessa osakeyhtiölain mukaan. Korruptiotilannekuvassa todetaan myös, että poliittisia virkanimityksiä usein tarkastellaan yhtenä korruptiivisen toiminnan tärkeänä ilmenemismuotona. Poliittisilla virkanimityksillä todetaan olevan vaikutusta viranomaistoiminnan uskottavuuteen, mutta käytäntö rapauttaa myös kansalaisten käsitystä viranomaistoiminnan moraalista.

²⁷ Valtiovarainministeriö (2014). *Valtion virkamiesseettisen toimikunnan raportti*. Lähde: http://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamiesseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340 (16.5.2016).

²⁸ Jaatinen, M. (1999). *Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies*. University of Helsinki.

²⁹ OECD (2009). *Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*. Teoksessa *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*. OECD Publishing. Lähde: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-4-en> (22.5.2016).

Rikosoikeudellisesti menettelyyn on nykyainsäädännön keinoin vaikea tai mahdoton puuttua, ja myös ensisijaiset väylät hallinnolliseen oikaisuun ja nimityksen moitittavuuteen ovat yleensä tehottomia.³⁰

Korruption vastainen yhteistyöverkosto on myös käynyt keskustelua siitä, että korruptiota esiintyy vakiintuneesti siellä missä rahaa ja taloudellisia etuja siirtyy tai syntyy epäavoimuudessa ja julkisuudelta piilossa ja että salassapito on tyypillinen korruption piilossa pysymisen edellytys. Suurten ja erityisesti miljardiluokan tulojen olisi siten hyvä olla julkisia. Tältä pohjalta voisi esimerkiksi harkita, pitäisikö esim. vuosittain saatavilta miljardiluokan verottomilta tuloilta poistaa niiden salassapito lisäämällä verovapaat tulot julkisten tulojen luetteloon.

3.4. Kansainvälisten järjestöjen Suomelle osoittamat suositukset

OECD:n, Euroopan Neuvoston (GRECO), YK:n ja EU:n Suomea koskevissa maa-arvioinneissa ja korruptionraporteissa korostetaan korruptionriskejä, jota liittyvät muun muassa vaali- ja puoluerahoitukseen, julkisiin hankintoihin ja edunvalvontaan sekä kuntien ja kansanedustajien toimintaan. Raporteissa ja arvioinneissa todetaan myös, että Suomen tulisi panostaa korruptiotietoisuuden lisäämiseen sekä korruptionepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojeluun. Korruptionvastaiseen työhön osallistuvien viranomaisten kapasiteettia tulisi myös rakentaa ja näiden resursseja lisätä.³¹

3.4.1. OECD:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat, toimeenpanematta olevat suositukset

Suomi on ollut mukana OECD:n lahjonnanvastaisessa työryhmässä vuodesta 1999 alkaen. Työryhmän tehtävänä on seurata OECD:n lahjonnanvastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopimukseen liittyneissä maissa. Yleissopimus on Suomen osalta pantu täytäntöön valtiosopimuksena ja siihen liittyvillä täytäntöönpanosäädöksillä. Suomea työryhmässä edustaa oikeusministeriö yleissopimuksen keskusviranomaisena. Suomen ns. kolmannen vaiheen arviointi saatiin päätökseen lokakuussa 2010, jolloin OECD antoi Suomelle kaikkiaan 19 suositusta korruptiontorjunnan tehostamiseksi ja OECD:n lahjonnanvastaisen yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi. Joulukuussa 2015 lahjonnan vastainen työryhmä katsoi, että Suomella on edelleen 13 suositusta joko osittain tai kokonaan toimeenpanematta.

Kokonaan täytäntöön panematta olevien suositusten osalta OECD:n työryhmä suosittaa, että Suomi:

- (i) muuttaa ulkomaisen virkamiehen määritelmää rikoslain 40 luvun 11 pykälän 1 momentin 4 kohdassa siten, että se kattaisi henkilöt, joilla on vieraassa valtiossa lainsäädännöllinen tehtävä (Suositus 2).

³⁰ Keskusrikospoliisi (2015). Korruptiotilannekuva 2014-2015. Lähde: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/31549_Korruptiorikollisuuskatsaus_2014_-_2015_20150623.pdf?9e4314f06c9dd288 (16.5.2016).

³¹ European Commission (2014). *EU:n korruptiontorjuntakertomus*. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_finland_chapter_fi.pdf (17.6.2015); GRECO (2015). *Forth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report. FINLAND*. Council of Europe: Strasbourg; OECD (2013). *Finland: Follow-up to the phase 3 report & recommendations*. Lähde: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf> (6.8.2015), UNODC (2011). *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption. State under Review: Finland*. Lähde: <http://uncaccoalition.org/files/official-documents/country-review-report-finland.pdf> (24.8.2015).

- (ii) ryhtyy toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että ulkomaiseen virkamieheen kohdistuvaan lahjusrikokseen sovellettava vanhentumisaika on riittävän pitkä esitutinnan ja syytteen nostamisen pidentämiseen käytettävät mekanismit ovat riittävät ja kohtuullisesti käytettävissä (Suositus 3).
- (iii) ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamiseksi kirjanpito- ja tilintarkastusrikoksiin (Suositus 4)
- (iv) ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin kehittämällä mekanismeja, joilla varmistetaan, että ilmoittajaa, joka hyvässä uskossa ja perustelluista syistä ilmoittaa kansainvälisiin liikesuhteisiin liittyvistä lahjontaepäilyistä toimivaltaiselle viranomaiselle, suojataan syrjiviltä toimilta ja kurinpitoseuraamuksilta. Suomea kehoitetaan myös ryhtymään toimiin, joilla lisätään tietoisuutta näistä mekanismeista ja ilmiintajan suojasta (Suositus 7).
- (v) ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen, että se merkittävä joukko yhtiöitä, joilta tilintarkastusvelvollisuus on tilintarkastuslain muutoksen myötä poistunut, jatkaa tiliensä tarkastuttamista vapaaehtoisesti ja että kyseisissä yrityksissä tiedostetaan ulkomailla tapahtuvan lahjontarikollisuuden mahdollisuus ja niihin liittyvät kirjanpito- ja tilintarkastusrikokset (Suositus 8 (a)).
- (vi) julkaisee julkisista hankinnoista vastaaville viranomaisille ohjeistuksen jonka mukaan hankintayksiköiden (i) tulee ottaa huomioon tarjouskilpailussa kansainväliset sanktiolistat (*blacklists*); (ii) tulee sisällyttää edellä kuvattu listaus yhdeksi perusteeksi tarjouskilpailusta poissulkemiselle; (iii) luoda mekanismeja, joilla varmistetaan tarjouskilpailuun osallistuneiden toimittamien tietojen oikeellisuus; sekä (iv) tulee sisällyttää hankintasopimuksiin ehdot, joiden mukaan hankintasopimus voidaan purkaa tai hankinta keskeyttää, jos sopimuskumppanin osalta selviää, että heidän toimittamansa tiedot olivat vääriä tai sopijaosapuoli on syyllistynyt lahjontaan sopimuksen voimassaoloaikana (Suositus 12).

Osittain täytäntöön panematta olevien suositusten osalta työryhmä on suosittanut, että Suomi:

- (vii) antaa lainvalvonta- ja syyttäväviranomaisille ...”sisäistä ohjeistusta ulkomailla tehtyjen lahjontarikosten tutkinnasta ja syytteen nostamisesta, muun muassa rikoslaissa tarkoitettujen tavallisen ja törkeän tekemuodon aktiivisen tekemuodon (lahjuksen antaminen) välisistä eroista ja siitä, missä määrin aktiivisesta lahjontarikoksesta voidaan asettaa syytteen nostamiseen oikeushenkilöitä, ja myös niistä seikoista, jotka synnyttävät oikeushenkilön rangaistusvastuun.”
- (viii) ryhtyy konkreettisiin toimiin, joilla lisätään tietoisuutta siitä, miten Suomi torjuu ulkomailla tapahtuvaa lahjontaa yksityissektorilla, muun muassa niillä sektoreilla, joilla riskit ovat suuria, kuten puolustusteollisuudessa, ja valtio-omisteisissa yhtiöissä, pk-yrityksissä sekä lainopillisen neuvonnan, kirjanpidon ja tilintarkastuksen ammattilaisten piirissä.
- (ix) ryhtyy konkreettisiin toimiin, joilla lisätään tietoisuutta oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta ulkomailla tehdyissä lahjontarikoksissa, muun muassa valtio-omisteisten yhtiöiden ja niiden tilintarkastajien piirissä.
- (x) edistää vuoden 2009 suositusten liitteessä 2 olevien hyviä käytänteitä koskevien linjausten tuomista kaikkiin suomalaisyrityksiin, elinkeinoelämän organisaatioihin ja toimialajärjestöihin ja myös Suomen ulkomaanedustustoihin.
- (xi) ryhtyy tarvittaviin toimiin edistääkseen sitä, että virkamiehet ilmoittavat lainvalvontaviranomaisille oman toimintansa yhteydessä ilmenneistä epäilyistä, jotka koskevat lahjonnan harjoittamista ulkomailla.

- (xii) muuttaa tilintarkastuslakia siten, että tilintarkastajat, jotka huomaavat merkkejä epäilyttävistä toimista, jotka viittaavat ulkomailla harjoitettavaan lahjontaan, veloitetaan ilmoittamaan huomioistaan yritysjohdolle ja tapauksesta riippuen myös yhtiön valvontaa hoitaville elimille.
- (xiii) ryhtyy toimiin, joilla huolehditaan siitä, (i) että kehitysapusopimuksia tavoittelevilta tahoilta vaaditaan vakuutus siitä, ettei niitä ole tuomittu korruptiorikoksista, (ii) että huolellisuusveloitteet täytetään ennen kuin kehitysapusopimuksia myönnetään, (iii) että kehitysapusopimuksissa sopimuspuolia ja kumppaneja nimenomaisesti kielletään ryhtymästä ulkomailla lahjontatoimiin ja (iv) että kiello ulotetaan koskemaan myös alihankkijoita ja sopimuspuolisesti käytettäviä paikallisia edustajia.

Suomi ei ole myöskään toimeenpannut suositusta siitä, että kukin maa järjestää lainsäädännön ja ohjeistuksen siten, että verohallinnosta raportoidaan esitutkintaviranomaiselle verohallinnon työtehtäviä suoritettaessa havaituista epäilyistä ulkomaisten viranomaisten lahjontatapauksista. Saman sisältöinen suositus on myös OECD:n työryhmän suositus 9a iii.³²

Maaliskuussa 2016 OECD käynnisti virallisesti neljännen vaiheen arviointikierroksen. Suomi ja Iso-Britannia ovat ensimmäiset jäsenvaltiot, jotka arvioidaan. Suomen osalta arviointikierros käynnistyy kesäkuussa 2016. Neljännen arviointikierroksen pääteemoiksi on valittu korruption paljastaminen, yleissopimuksen täytäntöönpano ja oikeushenkilöön liittyvä kysymykset. Lisäksi Suomen arvioinnissa tullaan kiinnittämään huomiota aikaisempien arviointikierrosten aikana annettuihin suosituksiin, joita ei ole vielä toimeenpantu.

3.4.2. Euroopan neuvoston (GRECO) Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat, toimeenpanematta olevat suositukset

Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen ryhmä (GRECO) valvoo, että sen 49 osapuolta noudattavat Euroopan neuvoston korruption torjuntaa koskevia asiakirjoja. Parhaillaan on käynnissä neljäs arviointikierros, jonka aiheena on kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen. Maaliskuussa 2015 GRECO arvioi, että Suomi on pannut täytäntöön neljä saamistaan kahdeksasta suosituksesta ja neljä on pantu osittain täytäntöön. Osittain täytäntöön pannuksi suosituksiksi arvioitiin:

- kansanedustajille laadittavia käytäntösääntöjä ja sääntöjen täytäntöönpanoa koskeva suositus,
- tuomareiden eettisistä periaatteista tiedottaminen ja periaatteiden täydentäminen muun muassa koulutuksella,
- tuomareiden sivutoimia (erityisesti välimiestehtäviä) koskevien sääntöjen edelleen kehittäminen ja sivutoimilupien myöntämistä koskevien menettelyjen kehittäminen sekä
- eettisten normien ja ammatillista toimintaa koskevien sääntöjen laatiminen syyttäjiin ja sääntöjen täytäntöönpano muun muassa koulutuksella.

Suomi raportoi GRECO:lle näiden suositusten osalta syyskuuhun loppuun 2016 mennessä.

³² Ongelma on tuotu esille tämän raportin kappaleessa 3.1.2. sekä strategian toimintasuunnitelmassa.

3.4.3. YK:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset

Eduskunta hyväksyi vuonna 2006 Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC, SopS 58/2006). Arviointiraportissaan YK antaa Suomelle suosituksia korruption torjunnan tehostamiseksi.³³

Kriminalisoinnit

Arviointiraportissa todetaan, että yleissopimukseen perustuvat rikokset on kriminalisoitu Suomen rikoslaissa. Eräiden rikosten määritelmä on arvioijien mukaan jopa laajempi kuin mitä yleissopimus edellyttää. Yleissopimukseen sisältyvistä ei-pakollisista kriminalisoinneista Suomi on jättänyt kriminalisoimatta ainoastaan vaikutusvallan kauppaamisen ja laittoman vaurastumisen. Näistä sekoista huolimatta arviointitiimi esittää tiettyjä parannusehdotuksia. Se ehdottaa muun muassa, että Suomi:

- (i) harkitsee asianmukaisesti tarvittavia perustuslaillisia muutoksia, jotta kansanedustaja menettäisi automaattisesti asemansa eräissä tapauksissa, esimerkiksi tultuaan tuomituksi törkeästä lahjonnasta,
- (ii) varmistuu siitä, että ulkomaisen virkamiehen määritelmä nimenomaisesti kattaa myös henkilöt, jotka hoitavat julkista tehtävää julkisessa liikelaitoksessa, mikä poistaa mahdolliset epävarmuustekijät,
- (iii) harkitsee uudelleen mahdollisuutta kriminalisoida vaikutusvallan kauppaaminen selvittämällä, miten kyseinen käyttäytyminen on kriminalisoitu samankaltaisen oikeusjärjestelmän omaavissa maissa,
- (iv) harkitsee mahdollisuuksia kriminalisoida kansanedustajien osalta viran väärinkäyttö,
- (v) jatkaa keskustelua siitä, onko ns. itsepesun (*self-laundering*)³⁴ kriminalisointi sopusoinnussa Suomen lain peruseriaatteiden kanssa,
- (vi) harkitsee oikeudenkäytön haitanteon kriminalisointia olosuhteissa, joissa korruptoituneiden keinojen, väkivallan tai uhan käytöllä pyritään vaikuttamaan muun kuin suullisen tai kirjallisen lausunnon esittämiseen,
- (vii) selvitetään mahdollisuus korottaa oikeushenkilöön kohdistuvan sakkorangaistuksen tasoa ja lisätä rangaistusvalikoimaan muita kuin rahamääräisiä seuraamuksia.

Lainvalvonta

Yleisesti ottaen yleissopimuksen lainvalvontaan liittyvien vaatimusten osalta arviointitiimi ehdottaa seuraavaa:

- (i) harkitaan jäädytettyjen tai menetetyksi tuomittujen varojen hallinnoinnin tehostamista siten, että menettelyn sääntely olisi järjestelmällisempää, eikä sääntely koskisi vain tapauksia, jossa omaisuus on helposti pilaantuvaa ja sen arvo on nopeasti alentuvaa

³³ UNODC (2011). *Korruptionvastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen täytäntöönpanon arviointia koskeva mekanismi Arvioitavana oleva valtio: Suomi*. Lähde: http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/tiedotteet/sv/2011/6AHC9FBVG/UNCAC_Suomen_arviointiraportti.pdf (15.3.2016).

³⁴ Itsepesulla tarkoitetaan tilanne jossa, alkurikoksen tekijä itse pyrkii häivyttämään rikoksella saadun rahan alkuperän ja saamaan se näyttämään lailliselta.

- (ii) tehostetaan toimenpiteitä ilmiantajien henkilöllisyyden suojaamiseksi, jotta pelko todistajien henkilöllisyyden paljastumisesta hälventyi
- (iii) selvitetään mahdollisuutta perustaa kokonaisvaltainen järjestelmä rikoksen ilmiantajien suojelemiseksi
- (iv) keskusrikospoliisissa toimii nykyisin yksi virkamies, joka vastaa korruptioon liittyvien rikosten selvittämisestä ja muiden poliisiviranomaisten kouluttamisesta ja kapasiteetin vahvistamisesta. Tähän varattuja henkilöstö- ja muita resursseja tulee lisätä
- (v) harkitaan mahdollisuutta jättää korruptioon liittyvään rikokseen syyllistynyt tuomitsematta tapauksessa, jossa hän omaehtoisesti ja aktiivisesti avustaa lainvalvontaviranomaisia
- (vi) harkitaan rangaistuksen vähentämistä koskevien kansallisten säännösten soveltamisalan laajentamista siten, että alennettua rangaistusasteikkoa voidaan soveltaa korruptioon liittyvään rikokseen syyllistyneeseen tapauksessa, jossa hän omaehtoisesti ja aktiivisesti avustaa lainvalvontaviranomaisia muiden samaan tapaukseen liittyvien rikoksentehtäjäiden tekemien rikosten selvittämisessä
- (vii) harkitaan virkamiesten velvoittamista ilmoittamaan lainvalvontaviranomaisille havaitsemistaan korruptioon liittyvistä rikoksista

Rikoksentehtäjän luovuttaminen

Arviointiraportissa todetaan, että yleisesti ottaen Suomi on ryhtynyt useimpiin yleissopimuksen edellyttämiin rikoksentehtäjän luovuttamista koskeviin toimenpiteisiin. Olemassa olevia luovutukseen liittyviä menettelyjä voisi kuitenkin vahvistaa seuraavilla toimenpiteillä:

- (i) luovutusmenettelyissä alennetaan "todennäköisiin syihin" perustuvaa näyttöstandardia
- (ii) vaikka Suomi ei edellytä sopimusta rikoksentehtäjän luovuttamisen perustaksi, on edelleen tutkittava mahdollisuuksia aktiivisesti ryhtyä kahden- ja monenvälisiin luovutusjärjestelyihin toisten valtioiden kanssa luovutuksen tehostamiseksi

Keskinäinen oikeusapu

Arviointiraportissa todetaan, että kaiken kaikkiaan Suomessa ovat käytössä kaikki keskinäistä oikeusapua koskevan yleissopimuksen edellyttämät toimenpiteet. Suomi voisi kuitenkin arvioijien mukaan edelleen harkita lisämahdollisuuksia aktiivisesti osallistua kahden- ja monenvälisiin järjestelyihin toisten valtioiden ja erityisesti Euroopan ulkopuolisten valtioiden kanssa, keskinäisen oikeusavun tehokkuuden parantamiseksi.

Korruptionvastaiseen yleissopimukseen ei ole perustettu arviointiraporttien seurantarjestelmää.

3.4.4. EU:n Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset

Vuonna 2014 julkaistussa Suomea koskevassa korruptiokertomuksessa Euroopan komissio kehottaa Suomea parantamaan (i) hankintasopimusten läpinäkyvyyttä kunta- ja aluetasolla, erityisesti tilanteissa, joissa sopimuksia tehdään yksityisten yrittäjien kanssa ja (ii) vahvistamaan keskusrikospoliisin korruptiontorjuntayksikköä niin, että yksikkö voi tuloksellisesti tukea korruptioon liittyvien rikosten havaitsemista ja tutkimista, ja koordinoita korruptiontorjuntamenettelyjä virastojen välillä.

Raportissa todetaan lisäksi, ettei Suomessa ei ole säännöksiä lobbauksesta. Lobbajia ei vaadita rekisteröitymään, eikä virkamiesten ja lobbajien välisestä yhteydenpidosta tarvitse ilmoittaa. Koko EU -

aluetta koskevassa raportissa painotetaan, että lobbaustoimintaan voi liittyä korruption ja sääntelyvallankaappauksen riski. Siksi on komission mukaan toivottavaa, että käytössä olisi mekanismeja, joilla lobbausta säännellään, tapahtuipa se sitten lainsäädännön tai lobbaajien vapaaehtoisen rekisteröitymisen avulla.³⁵

3.4.5. ETYJ:in Suomelle antamat korruption torjuntaa koskevat suositukset

ETYJ:n vuoden 2011 eduskuntavaaleja koskevissa suosituksissa todetaan, että puolueilta ja ehdokkailta tulisi vaatia yksityiskohtaisempia vaalirahoitusta koskevia selvityksiä: *”Puolueiden ja ehdokkaiden toimittamia lopullisia rahoitusilmoituksia voitaisiin tarkentaa. Yksityiskohtaisemmat ilmoitukset voisivat lisätä avoimuutta ja tarjota parempia mahdollisuuksia niiden täsmällisyyden tarkistamiseen.”*³⁶ Suosituksissa ehdotetaan myös, että Suomi harkitsee VTV:n valvontavaltuuksien laajentamista niin, että VTV:llä olisi oikeus suorittaa kattavampia vaalikampanjoiden tilitarkastuksia.

3.5. Korruption torjuntaan liittyvän lainsäädännön tarkastelua

Tuomioistuimissa annetaan tuomioita lahjusrikoksista ja muista korruptiivisia elementtejä sisältävistä rikoksista vain muutamia vuodessa, ks. taulukko 3.

³⁵ Euroopan Komissio (2014). *LIITE SUOMI asiakirjaan EU:n korruptiontorjuntakertomus*. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_finland_chapter_fi.pdf (16.5.2016) ja Euroopan Komissio (2014). *KOMMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE EU:N KORRUPTIONTORJUNTAKERTOMUS*. Lähde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fi.pdf (16.5.2016).

³⁶ Oikeusministeriö (2015). *ETYJ:n arviointimissiot Suomen eduskuntavaaleissa* (epävirallinen käännös). Lähde: http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/eduskuntavaalit/etyjinvaaliarviointi2011/286W8jH9j/ETYJn_raportti_2011_kaannos_suomi.pdf (15.3.2016). Virallinen englanninkielinen raportti: OSCE (2011). *REPUBLIC OF FINLAND. PARLIAMENTARY ELECTIONS, 17 April 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Lähde: <http://www.osce.org/odihr/81121?download=true> (22.10.2015).

Taulukko 3: Korruptiivisia piirteitä mahdollisesti sisältävät rikokset, oikeudessa tuomitut

Oikeudessa tuomitut (lkm)	2010	2011	2012	2013	2014	Yhteensä
14:2§ Vaalilahjonta	-	-	-	2	1	3
16:13§ Lahjuksen antaminen	3	1	-	1	3	8
16:14§ Törkeä lahjuksen antaminen	-	-	1	2	-	3
16:14a§ Lahjuksen antaminen kansanedustajalle	-	-	-	-	-	0
16:14b§ Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle	-	-	-	-	-	0
30:7§1 Lahjominen elinkeinotoiminnassa	-	3	-	-	-	3
30:7a§1 Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa	-	-	-	-	-	0
30:8§1 Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa	-	9	-	-	2	11
30:8a§1 Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa	-	-	-	-	-	0
40:1§1-2 Lahjuksen ottaminen	-	-	2	-	1	3
40:2§ Törkeä lahjuksen ottaminen	-	-	1	1	-	2
40:3§ Lahjusrikkomus	-	1	-	-	-	1
40:4§ Lahjuksen ottaminen kansanedustajana	-	-	-	-	-	0
40:4a§ Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana	-	-	-	-	-	0
40:5§1 Virkasalaisuuden rikkominen	2	2	5	8	1	18
40:5§2 Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	1	4	-	-	-	5
40:7§1 Virka-aseman väärinkäyttäminen	2	5	1	1	3	12
40:8§ Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen	-	-	1	1	-	2
40:9§1 Virkavelvollisuuden rikkominen	11	15	11	21	11	69
40:10§ Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	12	15	11	13	8	59
30:5§1 Yrityssalaisuuden rikkominen	8	3	4	6	3	24
30:5§3 Yrityssalaisuuden rikkomisen yritys	-	-	-	-	-	0
30:6§ Yrityssalaisuuden väärinkäyttö	1	-	-	-	-	1
36:5§ Luottamusaseman väärinkäyttö	8	12	7	14	10	51
51:1§1-2 Sisäpiirintiedon väärinkäyttö	5	-	-	-	-	5
51:1§3 Sisäpiirintiedon väärinkäytön yritys	-	-	-	-	-	0
Yhteensä	53	70	44	70	43	

Lähde: Tilastokeskus, Rangaistukset rikoksittain, 2009-2014 (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena).

Taulukossa esitettävien virkarikostuomioiden ja elinkeinotoimintaan liittyvien tuomioiden osalta on tärkeää huomioida, että vain osaan niistä liittyy korruptiivinen elementti. Lisäksi poliisin tietoon tulleita rikosepäilyjä (ks. taulukko 1) ei voida vuositason suoraan verrata oikeudessa tuomittuja kuvaavaan taulukkoon (taulukko 3). Yleisellä tasolla voidaan todeta, että lahjusrikoksiin liittyviä rikosepäilyjä näyttäisi olevan selvästi enemmän kuin kyseisistä rikoksista annettuja tuomioita.

Ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyvien lahjusrikoskokonaisuuksien osalta OECD:n lahjonnanvastainen työryhmä on kiinnittänyt huomiota Suomen tuomioistuinten antamien tuomioiden vähyyteen. Maaliskuussa 2016 lahjonnan vastainen työryhmä totesi Suomea koskevassa tiedotteessaan olevansa huolissaan siitä, että yksikään ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittynyt esitutkinta ei ole johtanut tuomioon. Suomessa on ollut tutkinnassa viisi ulkomaisen virkamiehen lahjontaan liittyvää laajaa kokonaisuutta, eikä niissä yhdessäkään tuomittu ketään rangaistukseen.

3.5.1. Lahjusrikosten kriminalisointi

Lahjusrikoksista annettujen tuomioiden vähyyteen voi olla useita syitä, kuten esimerkiksi lainsäädännön puutteellisuus tai epätasällisyys. Oikeuskäytännön vähyyden vuoksi pitkälle meneviä johtopäätöksiä

näiden tilastojen välisestä syy-yhteydestä ei kuitenkaan tulisi tehdä, ilman tarkempaa perehtymistä yksittäisiin tapauksiin ja tuomioistuinten perusteluihin.

Lahjusrikosten yhdeksi haasteeksi on koettu niihin liittyvä korkea näyttökynnys, joka saattaa osaltaan selittää tuomioiden vähäisyyttä. Haasteelliseksi on koettu muun muassa näytön saaminen siitä, että etuus on vastaanotettu ja että vastaanotettu etuus on vaikuttanut henkilön toimintaan. Joskus tuomitsematta jättäminen on perustunut siihen, että etuuden vastaanottaneella henkilöllä ei ole katsottu olleen mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon.³⁷ Kansainväliset organisaatiot ovat suosittaneet, että myös päätöksentekoon välillisesti vaikuttaminen, ns. vaikutusvallan kauppaaminen, kriminalisoitaisiin Suomessa. Suomessa vaikutusvallan kauppaamista ei ole toistaiseksi kriminalisoitu. Oikeuskäytännössä tulkintaongelmia on aiheuttanut myös ulkomaisen virkamiehen määritelmä, joka on laajempi kuin vastaava kotimaisen virkamiehen määritelmä.³⁸ Ulkomaisen virkamiehen määritelmä kattaa myös valtio-omisteisten yhtiöiden työntekijät. Myös OECD:n lahjonnan vastainen työryhmä on kiinnittänyt seurantaraporteissaan huomiota ulkomaisen virkamiehen käsitteen vaikeaselkoisuuteen (ks. luku 3.4.1.).

Voidaan myös todeta, että tyyppirangaistus lahjusrikoksista on ollut sakkorangaistus. Tiedot sakkorangaistuksista eivät välity keskeisille toimijoille kuten hankintayksiköille, jotka tarvitsevat tiedot pystyäkseen sulkemaan korruptiivisesti toimineita pois tarjouskilpailusta. Tältä osin viranomaisyhteistyötä ja tiedonsaantioikeuksia voisi parantaa.

3.5.2. Lahjominen elinkeinotoiminnassa

Elinkeinotoiminnan lahjusrikosten osalta näyttökynnys näyttäisi olevan korkeampi kuin viranomaistoiminnan lahjusrikoksissa, joka saattaa osaltaan vaikuttaa elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista annettujen tuomioiden vähyyteen. Oikeuskirjallisuudessa³⁹ on myös pohdittu olisiko rangaistavaksi syytä saattaa selkeämmin myös se tilanne, jossa lahjus annetaan työnantajalle, koska elinkeinoelämän lahjusrikoksissa on entistä enemmän tarkoitus suojata myös kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä sekä kilpailuneutraliteettia. Elinkeinotoiminnan lahjusrikosten tunnusmerkistöön liittyy lain esitöiden mukaan edellytys lahjoman salaamisesta elinkeinonharjoittajalta. Elinkeinotoiminnan lahjusrikosten kriminalisointiin liittyvissä lain esitöissä todetaan, että jos elinkeinonharjoittajan alaiselle työntekijälle tarjotaan ylimääräinen etu hänen työnantajansa nimenomaisin tai hiljaisin suostumuksin, kysymyksessä ei ole lahjus (HE 66/1988 vp). Kyseistä edellytystä salaamisesta ei ole viranomaistoimintaan koskeissa lahjusrikospykälissä.⁴⁰

3.5.3. Julkisen toiminnan yhtiöittäminen

Rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjontarikossäännösten keskeisenä tavoitteena on turvata virkatointen oikeellisuus ja kansalaisten luottamusta virkatointen lainmukaisuuteen (yleistä kansalaisluottamusta) sekä erityisesti edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta eli riippumattomuutta epäasialliselta vaikuttamiselta. Rikoslain 30 luvun elinkeinoelämän lahjontarikossäännösten tavoitteena on pyrkiä suojaamaan työnantajan

³⁷ Halonen, K-M. (2016). *Julkisiin hankintoihin liittyy korruptionriski*. Haaste 1/2016.

³⁸ Korkka, H. (2016). *Lahjonta riskin tunnistaminen yritystoiminnassa*. Haaste 1/2016.

³⁹ Ks. esim. Haavisto, J. (ei vuosilukua). *Lahjusrikoksista – Edunsaajana työnantaja*. Lähde: http://www.oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/kirjoituksiatalousrikosoikeudesta2007/Ho8wB7iWd/04_Lahjusrikoksista_-_Edunsaajana_työnantaja_Jukka_Haavisto.pdf (31.3.2016) tai Pihlajamäki, A. (2008). *YKSITYISEN SEKTORIN LAHJONTA*. Lähde: <https://www.edilex.fi/defensor legis/5380.pdf> (31.3.2016).

⁴⁰ Oilinki, J. (2016). *Yksityistä vai Julkista palvelua?* Oilinki, Haaste 1/2016.

ja työntekijän taikka tehtävän antajan ja vastaanottajan välistä luottamussuhdetta, joka rikoslaissa edellytetään yleensä olevan elinkeinonharjoittajan ja hänen puolestaan tehtävää suorittavan välillä. Säännöksillä pyritään myös ehkäisemään lahjomisen haittavaikutuksia elinkeinotoiminnassa ja suojata kilpailevien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä.⁴¹

Viime vuosina rajanveto julkisen toiminnan ja yksityisen toiminnan välillä on hämärtynyt merkittävästi. Osittain EU:n valtioneuvoston päätöksen ja kilpailuneutraaliteettiperiaatteen edellyttämästä kuntien ja valtion liikelaitosten yhtiöittämisvaatimuksesta johtuen, vastuuta julkisista palveluista on siirretty yhä enemmän valtion ja kunnan viranomaisilta ja liikelaitoksilta niiden omistamille osakeyhtiöille. Toisaalta myös monet usean hankintayksikön puolesta julkisia hankintoja keskitetyksi kilpailuttavat yhteishankintayksiköt toimivat yhtiömuodossa.⁴² Julkisen sektorin yhtiöittäminen on tuonut merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Voidaankin pohtia, vastaako nykyinen lahjusrikosten sääntely enää nykyistä toimintaympäristöä ja kansalaisten yleistä oikeustajua nykytilanteessa, jossa julkisia palveluita tuotetaan lisääntyvässä määrin osakeyhtiö- muotoisten yksiköiden kautta. Kun julkisen vallan käyttöä siirretään entistä enemmän joko julkisen tahon omistamien yritysten hoidettaviksi taikka kilpailutusten kautta kokonaan yksityisten tahojen hoidettavaksi, voisi olla perusteltua pohtia, tulisiko viranomaistoimintaan ja elinkeinotoimintaan liittyvien lahjusrikossäännösten olla nykyistä lähempänä toisiaan.

3.5.4. Ennaltaehkäisy

Lainsäädännön kehittämisessä tulisi korruptiontorjunnan näkökulmasta painottaa kriminalisointien ennaltaehkäisevää vaikutusta. Esimerkiksi oikeushenkilöön kohdistettavat seuraamukset lahjontarikosten yhteydessä tulisi olla riittävän suuria, jotta seuraamuksilla olisi todellisuudessa ennaltaehkäisevä vaikutus myös isoille kansainvälisille yrityksille. Myös tehokkaalla menettämisseuraamuksen määräämisellä voidaan tehostaa ennaltaehkäisevää vaikutusta. Menettämisseuraamussäädäntöä on vastikään tarkistettu.⁴³ Lainsäädäntöä tarkistanut työryhmä ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, olisiko syytä muuttaa rikoslakia menettämisseuraamuksen osalta siten, että menettämisseuraamus voidaan kohdistaa myös lahjuksen antajan tavoittelevaan hyötyyn, kuten lahjuksilla mahdollistetun tilauksen kautta saavutettavaan voittoon.

4. Keskeisimmät kehitys- ja toimenpidetarpeet

Kuten edellä todetaan, korruptiota esiintyy suomalaisen yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä monella alalla ja kontekstissa. Korruption keskeisiä riskialueita ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu, poliittinen päätöksenteko ja rahoitus. Muita keskeisiä korruption alueille ovat ulkomaankauppa ja urheilu. Moni tutkimus korostaa elinkeinoelämän ja poliittisen/virkamiesten päätöksenteon rajapinnassa esiintyvää korruptiota ja korruptionriskejä. Korruptio esiintyy usein epäeettisten

⁴¹ Haavisto, J. (ei vuosilukua). *Lahjusrikoksista – Edunsaajana työnantaja*. Lähde: http://www.oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/kirjoituksiatalousrikosoikeudesta2007/Ho8wB7iWd/04_Lahjusrikoksista_-_Edunsaajana_tyonantaja_Jukka_Haavisto.pdf (31.3.2016).

⁴² Halonen, K-M. (2016). *Julkisiin hankintoihin liittyy korruptionriski*. Haaste 1/2016.

⁴³ Oikeusministeriö (2015). *Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen*. Lähde: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1421671648957/Files/OMML_3_2015_Konfiskaatiot_yryhma_132s.pdf (30.5.2016).

etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena sekä epäeettisenä päätösten valmisteluna muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti.

Tilastoista, tutkimuksista, arvioinneista ja raporteista voidaan tunnistaa tiettyjä selkeitä korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä osa-alueita, joilla kehitys- ja toimenpidetarpeet ovat erityisen suuret.

4.1. Korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn viranomaisrakenteet, toiminnan koordinointi ja toimijoiden välinen yhteistyö

Monessa tutkimuksessa korostetaan, että korruption vastaisen työn rakenteita Suomessa tulisi vahvistaa ja selkiinnyttää ja että tarvitaan selkeä taho, jolla olisi aineelliset voimavarat ja henkilöstöresurssit korruption vastaisen työn koordinoimiseksi, tukemiseksi, seuraamiseksi ja uusien aloitteiden tekemiseksi. Raporteissa ja tutkimuksissa todetaan myös, että korruptiotapausten paljastamiseen ja tutkintaan tulee panostaa entistä enemmän ja että korruptioepäilyjen tutkintaan osallistuvien virkamiesten korruptio-osaamista tulee parantaa.

Toimijoiden mukaan saaminen korruption vastaiseen työhön on toinen selkeä osa-alue, jolla tehostamista tarvitaan. On varmistettava, että korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn työkaluja otetaan käyttöön käytännön työssä ja että kaikille välittyy viesti siitä, missä raja hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän toiminnan välillä kulkee. Kaikille pitää olla selvää, ettei korruptiivinen toiminta missään yhteydessä ole hyväksyttävää. Toiminnan jalkauttaminen edellyttää pysyvät ja toimivat viranomaisrakenteet. Korruption vastaisen työn yhteyshenkilöt ovat tässä avainasemassa.

4.2. Korruptiotietoisuuden lisääminen

Korruptio on monimuotoinen ja vaikeaselkoinen ilmiö. Monelle suomalaiselle on vaikea tunnistaa korruptiota eikä kaikille ole selvää miten korruptio ilmenee. Tilannekuvassa selostetuissa tutkimuksissa ja raporteissa korostetaan voimakkaasti tarvetta parantaa korruptio-osaamista, sillä korruptiota vastaan on vaikea taistella, ellei tiedä, mitä vastaan taistelee. Tutkimusten ja raporttien mukaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja sektoreilla tulisi parantaa tietoisuutta korruptiosta ilmiönä, korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvistä normeista sekä korruption vastaisen työn työkaluista. Erityisesti tulisi panostaa tietoisuuden lisäämiseen ja asenteiden muuttamiseen identifioituilla riskialueilla ja konteksteissa (rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu, ja poliittinen päätöksenteko ja rahoitus). Myös kansallisen ja kunnallistason virkamiesten kykyä tunnistaa, ennaltaehkäistä ja torjua korruptiota tulee parantaa.

4.3. Läpinäkyvyyden lisääminen

Suomi on maa, jossa avoimuutta ja median vapautta pidetään korkeassa arvossa. Asiakirjojen ja päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyttä pidetään tärkeänä. Tästä huolimatta julkista tietoa on usein vaikea saada. Parantamalla eri toimijoiden tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia mahdollistetaan kriittisen tarkastelun ja tilivelvollisuuden toteutumista, lisätään korruptiivisesti toimineiden kiinnijäämisriskiä, muutetaan päätöksentekijöiden ja muiden toimijoiden kannustimia, vähennetään mahdollisuuksia korruptiiviseen toimintaan ja vahvistetaan demokratian toteutumista. Avoimuuden lisäämisellä on täten sekä korruptiota ennaltaehkäisevä että torjuva vaikutus. Tilannekuvassa selostetuissa julkaisuissa

kehotetaan Suomea panostamaan avoimuuden lisäämiseen, erityisesti korruption riskialueilla. Näitä ovat vaali- ja puoluerahoitus, poliittisten edustajien ja virkamiesten sidonnaisuudet, virkanimitykset ja rekrytoinnit, julkiset hankinnat, kaavoitusprosessit, yhtiöittäminen ja yritystoiminta.⁴⁴

4.4. Korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen

Tilannekuvassa selostetuissa tutkimuksissa ja raporteissa korostetaan, että korruptiotapausten paljastamista tulisi tehostaa. Tämä edellyttää panostamista korruptiotietoisuuden lisäämiseen sekä entistä parempaa osaamista korruption torjunnan alueella. Tietyissä tapauksissa korruptiotapausten paljastumista voidaan myös edistää parantamalla valvovien tahojen tiedonsaantimahdollisuuksia tai velvoittamalla toimijoita raportoimaan entistä yksityiskohtaisemmin. Nimettömän tai ainakin luottamuksellisen korruption liittyvän raportoinnin mahdollistaminen sekä ilmoittajien suojelu erilaisilta vastatoimilta on myös olennaista paljastumisen edistämisen kannalta. Lisäksi viranomaisten mahdollisuuksia ilmoittaa korruptioepäilyistä lainvalvontaviranomaisille tulee parantaa.

4.5. Lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen

Olenaisena osana kokonaisvaltaista korruption torjuntaa on tarkoituksenmukainen lainsäädäntö. Jotta korruptiota pystytään tehokkaasti ennaltaehkäisemään ja paljastamaan, tulee korruption rikosten kriminalisoinnin olla myös riittävän kattavaa. Lisäksi tulisi rikosvastuun toteutumisen kannalta varmistaa, että kriminalisointiin ei liity ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Tilannekuvassa selostettujen analyysien mukaan lahjusrikoksiin ja muun korruption torjuntaan liittyvän lainsäädännön toimivuutta tulee analysoida ja tarvittaessa parantaa.

4.6. Korruption liittyvän tutkimuksen edistäminen

Tutkimuksissa ja raporteissa todetaan, että maassamme esiintyvistä korruptiosta tiedetään edelleen vain vähän. Korruptiivinen toiminta tapahtuu useimmiten julkisuudelta piilossa ja korruptioepäilyistä tehdään vuosittain vain joitakin rikos- ja muuntyyppisiä ilmoituksia. Harva korruptiotapaus tulee viranomaisten tai kansalaisten tietoon. Suomessa tehdään vain vähän korruption liittyvää tutkimusta. Korruption vastaisen työn seurannan sekä torjunnan ja ennaltaehkäisyn tehostamisen kannalta on ensisijaisen tärkeää, että säännöllisin väliajoin kerätään laadullista ja määrällistä tietoa korruption eri ilmenemismuodoista ja niiden esiintymisestä. Näin varmistetaan, että korruption vastaista työtä tekevillä tahoilla on ajan tasalla olevaa tietoa ja että korruption vastainen työ keskittyy maamme varsinaisiin korruption-ongelmiin.

⁴⁴ Virkanimitysten osalta valtiovarainministeriössä on valmisteilla esitys valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Eturistiriitojen ennaltaehkäisyn osalta valtiovarainministeriöön perustetaan järjestelmä, jossa valtion ylempien virkamiesten sidonnaisuudet julkaistaan yhdessä paikassa tietoverkossa ja että eduskunnan puhemiesneuvosto on antanut ohjeet kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, ks. Valtiovarainministeriö (2015). Valtion virkamieslaki uudistuu. Ylimmän johdon virkoihin nimitetään jatkossa viiden vuoden määräajaksi Lähde: http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ylimman-johdon-virkoihin-nimitetaan-jatkossa-viiden-vuoden-maaraajaksi (31.3.2016) ja Eduskunta (2015). *Puhemiesneuvoston ohjeet edustajan sidonnaisuuksia ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä*. Lähde: <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/sidonnaisuudet/Documents/sidonnaisuudetFIB.pdf> (14.3.2016).

5. Toimintasuunnitelma

Kukin viranomainen toteuttaa aiottuja toimenpiteitä omalla toimialallaan itseään koskevien säädösten puitteissa.

Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytäntöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
1. Korruption torjuntaa tukevien rakenteiden vahvistaminen						
1.1. Korruptionvastaisen työn rakenteita selkiinnytetään ja vahvistetaan						
1.1.1. Koordinaatiota ja yhteistyötä tehostetaan ja tiivistetään	Oikeusministeriöön perustetaan toiminto, joka vastaa korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn edistämisestä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, tukemisesta ja koordinoinnista, tietoisuuden lisäämisestä, neuvonannosta ja korruptionvastaisten toimintasuunnitelmien laatimisesta ja seurannasta korruptiostrategian mukaisesti. Toiminto seuraa ja arvioi lainsäädännön toimivuutta ja tekee ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Se myös seuraa ja edistää kansainvälisten velvoitteiden täytäntöön-	OM	Vuoden 2017 loppuun mennessä	1-2 htv Toimenpide edellyttää lisärahoitusta. a. Taloudelliset vaikutukset selvitettävä.	3.3. 3.4.	Korruptiotoiminto perustettu ja toimintakykyinen (kyllä/ei).

	panoa. Joka toinen vuosi toiminto julkaisee korruptiotoimintoja ja tilannetta koskevan raportin.					
	Viranomaisia kehoitetaan nimeämään korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn yhteyshenkilöitä, jotka pitävät korruption torjuntaa esillä oman organisaationsa sisällä, seuraavat strategian täytäntöönpanoa ja raportoivat siitä korruptionvastaiselle toiminnolle.	Ministeriöt ja virastot	2017 loppuun mennessä		3.3. 3.4.	Yhteyshenkilöt nimetty ministeriöissä (lkm) Toiminta käynnistynyt (kyllä/ei).
1.1.2. Korruptio-rikollisuuden paljastaminen ja tutkinnan tukeminen	Nykyisiä viranomaisrakenteita hyödyttään perustetaan poliisiin yksikkö, joka keskittyy korruptiorikosten paljastamiseen. Yksikkö vastaa: – operatiivisen vihje-, tiedustelu- ja ilmiötiedon sekä muiden korruptioon liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta, analysoinnista ja esitutkintaan saattamisesta valtakunnallisesti, – poliisin operatiivisen	SM, POHA, KRP	2017 loppuun mennessä	2-3 htv	3.3. 3.4.3. 3.4.4.	Yksikkö perustettu ja erillisrahoitus turvattu (kyllä/ei).

	korruptiotilannekuvan ylläpitämisestä, – vastaa viranomaisilta tulevien tutkintapyyntöjen, vihjeiden ja muun tiedon vastaanottamisesta, analysoinnista ja esitutkintaan saattamisesta valtakunnallisesti, – poliisin valtakunnallisen yhdyshenkilöverkoston toiminnasta, – vastaa kansallisen ja kansainvälisen viranomais- ja sidosryhmäyhteistyön ja tiedonvaihdon kehittämisestä yhdessä POHA:n ja muiden poliisilaitosten kanssa					
	Poliisirekistereihin tehtävien kirjausten yhteydessä korruptioon liittyvä rikosilmoitus-, vihje- ja ilmiötieto luokitellaan korruptioon liittyväksi	POHA	2019 loppuun mennessä		3.1.1.	Korruptioluokitus otettu käyttöön (kyllä/ei).

Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytäntöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
2. Tietoisuuden lisääminen ja asenteiden muuttaminen						
2.1. Yleinen korruptiotietoisuus						
2.1.1. Kansalaiset tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät sen haitallisuuden	Laaditaan kansallinen anti-korruptioverkkosivusto (www.korruptio.net), jonka kautta kansalaiset saavat puolueetonta, tosiasiapohjaista tietoa korruptiosta ja ilmoituskäytännöistä.	OM		Toimenpide edellyttää lisärahoitusta. a. Taloudelliset vaikutukset selvitetty.	3.3. 3.4.	Sivusto laadittu ja aktiivisessa käytössä (kyllä/ei). Kävijämäärä?
	Korruptionvastaisista toimista tiedotetaan aktiivisesti virastojen/toimijoiden verkkosivuilla, uutiskirjeissä ja mediassa	kaikki toimijat	jatkuva		3.3. 3.4.	
	Järjestetään koulutuksia ja laaditaan korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvää materiaalia muun muassa yhteiskuntatietoa opettaville opettajille.	Opetushallitus				Koulutukset järjestetty (kyllä/ei) Opettajat ilmoittavat ottaneensa aiheen esiin opetuksessaan (kyllä/ei)
	Korruption torjunnan tärkeyttä pidetään esillä erilaisissa yleisötapauksissa ja korruption-vastaisen päivän yhteydessä järjestetään	OM, TI, Yhteistyö-verkosto	Vuosittain / 9.12.		3.3. 3.4.	Jokavuotiset tapahtumat (kyllä/ei)

	korruptiotietoisuuden lisäämiseen tähtääviä tapahtumia					
2.1.2. Median edustajat jatkavat aktiivista työtään korruption torjumiseksi	Vuorovaikutusta median kanssa tiivistetään kehittämällä uusia yhteistyömuotoja viranomaisten ja median välillä.	OM, TI, VIKES			3.3. 3.4.	Uusia yhteistyömuotoja kehitetty (kyllä/ei).
2.2. Korruptiotietoisuus julkisella sektorilla						
2.2.1. Virkavastuulla toimivat virkamiehet hallinnon kaikilla tasoilla sekä kuntien puolesta tehtäviä hoitavat henkilöt tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät sen haitallisuuden	Valtion ja kuntien viranomaiset sekä paikallis- ja aluetason toimijat kuten julkisomisteiset yhtiöt laativat sisäiset ohjeet korruption torjumiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. OM laatii ohjeistuksen korruption torjumiseksi.	Kukin viranomainen, Kuntaliitto, OM			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.4.	Ohjeet laadittu (kyllä/ei).
	Valtakunnallisen anti-korruptiosivun alaisuuteen laaditaan korruptio- ja etiikka-aiheinen virkamiehille suunnattu internet-sivusto. Siihen sisällytetään korruptioaiheinen verkkopohjainen koulutus, josta tulee osa virkamiesten perehdytysprosessia.	OM, VM, KL			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.	Ala-sivusto laadittu (kyllä/ei). Verkkopohjainen koulutus laadittu ja otettu käyttöön (kyllä/ei). >50 % uusista virkamiehistä osallistuu koulutukseen (kyllä/ei).

	Järjestetään temaattisia korruptioriskejä koskevia koulutuksia rekrytointeja, kaavoitusta, hankintoja ja rakennusurakoita ja valtion avustuksia käsitteleville virkamiehille sekä sisäisille tarkastajille ja luottamushenkilöille.	Kukin viranomainen oman toimintaympäristönsä näkökulmasta.			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.1. 3.4.4.	Koulutukset järjestetty (kyllä/ei) Koulutusten osallistujille kysely seminaarin hyödyllisyydestä: >50 % vastaajista sitä mieltä, että koulutus auttoi paremmin hahmottamaan korruptioilmiötä ja oman alan korruptioriskejä (k/e).
2.2.2. Korruptionvastaiseen työhön osallistuvilla virkamiehillä ja luottamushenkilöillä on korruption torjunnassa, ennaltaehkäisyssä ja tutkinnassa tarvittava osaaminen.	Parannetaan korruptionvastaista työtä tekevien virkamiestenosaamista mahdollistamalla osallistuminen esim. IACA:n, CEPOL:n, U4:n tms. korruption torjuntaan liittyviin koulutuksiin.	OM, SM, KRP (+ korruption vastainen yhteistyöverkosto)	jatkuva		3.3. 3.4.	Vuosittainen osallistuminen IACA:n, U4:n (tms.) järjestämiin korruption torjuntaan liittyviin koulutuksiin (kyllä/ei)
	Järjestetään erikoissyyttäjille, poliiseille ja oikeuslaitoksen henkilökunnalle sekä rahanpesun selvittelykeskuksen henkilökunnalle suunnattuja erillisiä ja tarpeen mukaan yhteisiä korruptioaiheisia koulutuksia.	PolAmk, VKSV, OM/OHO, KKV			3.3. 3.4.	Koulutukset toteutettu (kyllä/ei).

	Poliisi- ja syyttäjä-organisaatioille järjestetään koulutusta korruptioon liittyvän rikoksen tuottaman hyödyn takaisin saamisesta				3.3. 3.4.	Koulutukset toteutettu (kyllä/ei).
2.3. Korruptiotietoisuus poliittisella areenalla						
2.3.1. Poliittiset toimijat tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät sen haitallisuuden	Poliittisille puolueille, uusille kansanedustajille ja muille poliittisille edustajille laaditaan materiaalia korruptiosta ja sen ilmenemismuodoista.	Eduskunta, KL, OM			3.3. 3.4.	Materiaali laadittu ja jaettu (kyllä/ei).
	Laaditaan lobbajille suunnattu sidonnaisuuksia ja avoimuutta koskeva ohjeistus	OM yhteistyössä lobbareiden / edunvalvontatahojen kanssa.			3.1.2. 3.3.	Ohjeistus laadittu (kyllä/ei).
2.4. Korruptiotietoisuus yksityisellä sektorilla						
2.4.1. Valtio-omisteisten yritysten työntekijät tietävät mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät korruption haitallisuuden	Valtio-omisteisia yrityksiä veloitetaan laatimaan korruption vastainen toimintaohjelma	VNK (omistajaohjaus-osasto)			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.1.	Valtio-omisteisilla yrityksillä on korruption vastainen toimintaohjelma (%).
2.4.2. Kansainvälistä kauppaa harjoittavien yritysten työntekijät tietävät mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät korruption haitallisuuden	Järjestetään kansainvälistä kauppaa tekeville yrityksille suunnattuja yhteiskuntavastuu-seminaareja / koulutustilaisuuksia, joihin sisällytetään osio korruptiosta kansainvälisissä	TEM (päävastuuviranomainen), UM (yhteistyössä, Team Finland), FIBS, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän Keskusliitto, yritykset			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.	Seminaari järjestetty (kyllä/ei) Seminaarin osallistujille kysely seminaarin hyödyllisyydestä: >50 % vastaajista sitä mieltä, että seminaari auttoi paremmin hahmottamaan

	liikesuhteissa, sen seurauksista ja ehkäisykeinoista.					korruptioilmiötä (k/e).
2.4.3. Kehitysyhteistyörahoitusta saavat yritykset tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät korruption haitallisuuden	Kehitysyhteistyörahoitusta (Finnfund / Finnpartnership) saaville yrityksille järjestetään koulutusta yhteiskuntavastuusta, johon sisällytetään osuus korruption haitoista, seuraamuksista ja ehkäisykeinoista.	UM / Finnpartnership, yritykset	vuosittain?		3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.	Koulutus järjestetty (kyllä/ei) Koulutukseen osallistujille kysely seminaarin hyödyllisyydestä: >50 % vastaajista sitä mieltä, että seminaari auttoi paremmin hahmottamaan korruptioilmiötä (k/e).
2.4.4. Rakennusallalla toimivien yritysten työntekijät tietävät, mitä korruptiolla tarkoitetaan ja ymmärtävät sen haitallisuuden	Järjestetään rakennusallalla toimiville yrityksille suunnattuja seminaareja, joiden aiheena on korruptio ja kartellit rakennusallalla, korruption haitallisuus sekä seuraamukset sekä esitellään keinoja korruption ehkäisyyn	YM, KKV, poliisi, verohallinto			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.	Seminaarit järjestetty (kyllä/ei) Seminaarien osallistujille kysely seminaarin hyödyllisyydestä: >50 % vastaajista sitä mieltä, että seminaari auttoi paremmin hahmottamaan korruptioilmiötä (k/e).
2.4.5. Rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvolliset ymmärtävät mitä korruptiolla tarkoitetaan ja tunnistavat korruption eri ilmenemismuotoja	Järjestetään rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille ja muille ilmoituksia tekeville tahoille koulutusta korruption tunnistamisen tehostamiseksi	AVI (Etelä-Suomi) POHA PRH yhteistyössä rahanpesulain mukaisten valvontaviranomaisten kanssa.			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.	Koulutus järjestetty (k/e).

Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytäntöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
3. Läpinäkyvyyden lisääminen						
3.1. Läpinäkyvyyden lisääminen virkanimityksissä ja rekrytoinneissa						
3.1.1. Rajoitetaan ja estetään ennalta tilanteita, joissa valtion virkamiehen siirtyessä pois valtionhallinnosta salassa pidettävää tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaa tietoa ja siihen liittyvää tietämystä käytettäisiin uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.	Erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa laaditaan karenssisopimus, jonka perusteella on mahdollista asettaa karenssiaika ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Selvitetään mahdollisuuksia ulottaa sama käytäntö myös (maa-) kuntien viranhaltioihin.	VM		Toimenpide edellyttää lisärahoitusta. Taloudelliset vaikutukset selvitettävä.	3.3.	Karenssisopimuksia laaditaan ja niihin sisällytetään tietoa mahdollisesta karenssiajasta (kyllä/ei). Selvitys tehty (kyllä / ei).
3.1.2. Parannetaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä	Selvitetään keinoja edistää päätöksentekoon vaikuttamisen avoimuutta ja mm. tarvetta ammattimaisten vaikuttamistyötä tekevien toimijoiden rekisteröintiin (lobbausrekisteri)	VM			3.3.	Selvitetty (kyllä/ei).
3.2. Läpinäkyvyyden lisääminen julkisissa hankinnoissa						
3.2.1. Hankintaprosessia tehdään läpinäkyvämmäksi ja	Hankintalakia muutetaan niin, että hankintalain mukaisista suorahankinnoista tulee	TEM			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.1.	Hankintalakia muutettu (kyllä/ei).

tervettä kilpailua edistetään	ilmoittaa julkisesti jälki-ilmoituksella.				3.4.4.	
	Huolehditaan, että hankintayksiköt saavat tiedon yhteisösakkotuomioista.	TEM			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.1 3.4.4	
	Selvitetään mahdollisuuksia muuttaa hankintalakia niin, että muidenkin kuin viranomaishankintayksiköiden hankintaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi JulkisuusL 6 ja 7 §:n mukaisesti, ammatti- ja liikesalaisuuksia lukuun ottamatta.	TEM/VM			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.1. 3.4.4.	Selvitys tehty (kyllä/ei).
	Selvitetään mahdollisuuksia edellyttää sidonnaisuusilmoituksia hankintojen valmisteluun osallistuvilta henkilöiltä.	TEM VM			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.1. 3.4.4.	Selvitys tehty (kyllä/ei).
3.3. Läpinäkyvyyden edistäminen yritystoiminnassa						
3.3.1. Toimijoilla on mahdollisimman paljon tietoa yritysten velvoitteiden hoitamisesta	Selvitetään edellytykset julkiselle palvelulle, josta kansalaiset, yritykset ja viranomaiset voivat luotettavasti ja kustannustehokkaasti tarkistaa, että yritykset täyttävät työnantajina ja sopimusosapuolina lakisääteiset veloitteensa.	VM/Verohallinto		Toimenpide edellyttää lisärahoitusta. Taloudelliset vaikutukset selvitettävä.	3.3.	Selvitys tehty (kyllä/ei). Velvoitteidenhoitotodistukset säädetään julkisiksi (kyllä/ei).

	Julkisen palvelun toteuttaminen edellyttää velvoitteidenhoitotodistukseen sisältyvien yrityksen velvoitteiden hoitoa kuvaavien tietojen säätämistä julkisiksi tiedoiksi.					
Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytántöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
4. Korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen						
4.1. Korruptiotapausten paljastumisen edistäminen vaali- ja puoluerahoituksessa						
4.1.1. Korruptiivista vaali- ja puoluerahoitusta havaitaan	Etsitään keinoja, joiden avulla poliittisten paikallisjärjestöjen saaman vaalirahoituksen avoimuutta voitaisiin edelleen lisätä nykyisestä.	OM/DKY			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.5.	Selvitetty (kyllä/ei).
	Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutetaan niin, että VTV:lle lisätään oikeus saada maksutta tarvittaessa luottolaitokselta sen valvonta tai tarkastustehtävän hoitamiseksi tieto siitä, onko valvottavalla tai tarkastettavalla taholla tili kyseisessä luottolaitoksessa sekä mahdolliset tiliotteet tarpeelliselta ajanjaksolta.				3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.5.	Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettu (kyllä/ei).

	VTV määrittää sen, milloin ja miten pitkältä ajalta tietojen saaminen on tarpeen.					
	Vaalirahoituslakiin lisätään säännös siitä, että kaikissa vaaleissa ehdokkaana oleville henkilöille tulee avata erillinen pankkitili käytettäväksi vaalitulina. Ehdokkaalle vaaleissa käytettäväksi osoitetut lahjoitukset tulee maksaa kyseiselle vaalitulille.	OM/DKY			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.5.	Vaalirahoituslakia muutettu (kyllä/ei).
4.2. Korruptiotapausten paljastumisen edistäminen julkisissa hankinnoissa						
4.2.1. Julkisissa hankintaprosesseissa esiintyvää korruptiivista toimintaa havaitaan	Perustetaan julkisia hankintoja valvova elin. Elimellä on valtuudet esittää seuraamusmaksujen määräämistä markkinaoikeudelle.	TEM, KKV			3.1.1. 3.1.2. 3.2. 3.3. 3.4.1. 3.4.4.	Elin perustettu (kyllä/ei).
4.3. Korruptioepäilyistä ilmoittamisen helpottaminen ja ilmoittajien suojelun parantaminen						
4.3.1. Korruptioepäilyistä ilmoittamista helpotetaan ja ilmoittajien suojelua tehostetaan	Perustetaan erillinen sähköinen ilmoituskanava, jonka kautta kaikenlaisesta korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti.	OM			3.1.2. 3.2. 3.4.1. 3.4.3.	Ilmoituskanava perustettu (kyllä/ei).
	Perustetaan erillinen ulkoiseen ilmoittamiseen keskittyvä työryhmä suunnittelemaan kyseistä ilmoituskanavaa	OM				Työryhmä perustettu (kyllä/ei).

	Laaditaan ohjeistus ilmoituskanavista, ilmoittamiskäytännöistä ja ilmoittajien suojelusta	OM yhteistyössä ilmoituskanavasta vastuussa olevan tahon kanssa			3.1.2. 3.2. 3.4.1. 3.4.3.	Ohjeistus laadittu ja julkaistu (kyllä/ei).
	Järjestetään ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevia koulutuksia ilmoituksia vastaanottaville ja käsitteleville sekä suojeluun osallistuville viranomaisille.	OM yhteistyössä ilmoituskanavasta vastuussa olevan tahon kanssa			3.1.2. 3.2. 3.4.1. 3.4.3.	Koulutukset järjestetty (kyllä/ei).
4.3.2. Virkamiehillä ja viranomaisilla on oikeus ilmoittaa korruptioepäilyistä	Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää muutetaan siten, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti ilmoittaa esitutkinta-viranomaiselle myös korruptioon liittyvistä havainnoista.	VM, Verohallinto			3.1.2. 3.4.1. 3.4.3.	Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki muutettu (k/e).
	Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutetaan niin, että VTV:lle annetaan oikeus oma-aloitteisesti ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle korruptioon liittyvistä havainnoista.				3.4.1. 3.4.3.	Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettu (kyllä/ei).

	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 38 § muutetaan siten, että eräitä viranomaisia koskeva yleinen huolehtimisvelvoite ulotetaan koskemaan myös Valtiontalouden tarkastusvirastoa ja kilpailu- ja kuluttajavirastoa.	SM			3.1.2. 3.4.1. 3.4.3.	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettua lakia muutettu (kyllä/ei).
	KKV:lle säädetään oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa oman tehtävänsä yhteydessä havaitsemansa korruptioon viittaavat tiedot esitutkinta- ja veroviranomaisille sekä oikeus saada vastaavalla tavalla esitutkinta- ja veroviranomaisilta kiellettyyn kilpailun- rajoitukseen viittaavat tiedot.					
	Selvitetään virkavastuun laajentamista kuntien ja valtion osakeyhtiöiden toimintaan.	VM			2.3.	
Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytäntöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
5. Lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen						
5.1. Varmistetaan että lahjusrikoksiin liittyvä lainsäädäntö on riittävän tehokasta, tarkoituksenmukaista ja että sillä on ennaltaehkäisevä vaikutus						

5.1.1 Kriminalisointia tehostetaan	Rikoslain 16. lukuun lisätään vaikutusvallan kauppaamisrikos	OM			3.5.	Rikoslakia muutettu (kyllä/ei).
	Yhteisösakon rahamäärää korotetaan.	OM			3.5.	Yhteisösakon rahamäärää korotettu (kyllä/ei).
	Selvitetään tulisiko Rikoslain 30 -luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia koskevaa sääntelyä muuttaa sitten, että viranomaistoimintaan ja elinkeinotoimintaan liittyvät lahjusrikossäännökset olisivat nykyistä lähempänä toisiaan.	OM		Toimenpide edellyttää lisärahoitusta. Taloudelliset vaikutukset selvitettävä.	3.5.3.	Selvitetty (kyllä/ei).
Tavoite	Toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi	Päävastuu Muut tahot	Aikataulutus (täytäntöön pantu)	Rahoitus	Käsitelty tilanne- katsauksessa (kohta)	Mittarit tavoitteen saavuttamisesta
6. Korruptiotutkimuksen edistäminen						
6.1. Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen korruptioon liittyvän tiedonsaannin parantaminen						
6.1.1. Edistetään korruptioon liittyvää tiedonsaantia	Toteutetaan tutkimushankkeita, joiden kautta saadaan kvalitatiivista ja kvantitatiivista tietoa korruption luonteesta ja levinneisyydestä kansallisella tasolla	OM, tutkimuslaitokset	Ennen strategian väliarviointia 2018 ja loppuarviointia 2020		3.3.	Tutkimukset toteutettu ja tiedot analysoitu (kyllä/ei).
6.1.2 Syvennetään ymmärrystä puolue- ja vaalirahoitukseen liittyvistä	Selvitetään mahdollisuuksia lisätä puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä esim.	OM, VTV, tutkimuslaitokset			3.1.1. 3.2. 3.3. 3.4.5.	Selvitys tehty (kyllä/ei).

korruptioriskeistä ja niiden ennaltaehkäisemisestä	vaatimalla, että puolueiden kunnallis- ja perusjärjestöt julkaisevat tilinpäätöksiään ja ilmoittavat saamastaan vaalirahoituksesta VTV:lle.					
--	---	--	--	--	--	--

6. Strategian täytäntöönpano ja tarvittavat resurssit

Korruption vastaiset toimet edellyttävät riittäviä viranomaisresursseja. Toimenpiteet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan virkatyönä, mutta strategian toteuttaminen vaatii myös lisäresursseja. Osittain resurssit jakaantuvat vastuuministeriöiden kesken, osittain tarvitaan yhteisiä resursseja.

7. Strategian voimassaolo sekä täytäntöönpanon seuranta ja arviointi

Korruption vastainen strategia on määräaikainen ja voimassa 31.12.2020 asti. Tämän jälkeen korruption vastainen toiminto vastaa uuden strategian ja toimintasuunnitelman laadinnasta.

Strategian toimenpidesuunnitelma erittelee toimenpiteet strategian tavoitteiden saavuttamiseksi sekä toimenpiteiden täytäntöönpanosta vastuussa olevat tahot. Vastuutahot raportoivat kerran vuodessa strategian täytäntöönpanosta oikeusministeriön korruption vastaiselle toiminnolle. Korruption vastainen toiminto seuraa toimenpiteiden vaikutuksia korruption esiintymiseen kansallisella tasolla.

Tämän strategian toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta tehdään väliarvio vuonna 2018 ja loppuarvio vuonna 2020.

Liitteet

Liite 1: Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

A. Korruption vastainen työ kansallisella tasolla

Suomella ei ole erillistä korruptionvastaista virastoa vaan usea viranomainen ja toimija osallistuu korruptionvastaiseen työhön.

Valtioneuvoston kanslia (VNK) vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. VNK vastaa EU-politiikan yhteensovittamisesta ja käsittelee EU:n kehittämistä. Lisäksi kanslia vastaa valtion omistajapolitiikasta ja valtioneuvoston kanslian alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksesta. VNK osallistuu korruption vastaiseen työhön panostamalla läpinäkyvyyteen, tasapuolisuuteen, puolueettomuuteen ja asiakirjojen julkisuuteen muun muassa henkilöstöasioissa ja kontakteissa hallinnossa asioivien kanssa. Ylimpiä erikseen määrättyjä virkoja täytettäessä pyydetään viranhakijalta aina myös selvitys mahdollisista sidonnaisuuksista. Kanslian muiden valtionavustusten kuin puoluetukien osalta korruptiota pyritään ehkäisemään muun muassa siten, että jaettavista tuista ja valintakriteereistä ilmoitetaan julkisesti, päätökset perustellaan ja jaettaville avustuksille on määritelty avustusten käyttöä koskevat ehdot, joiden toteutumista kanslia seuraa raporttien ja valvonnan kautta. Valtion enemmistöomisteiset yritykset raportoivat vuosittain yritys vastuistaan. VNK on eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen johdosta päättänyt käynnistää ministereiden vastaanottamia lahjoja ja muita etuuksia koskevan selvitystyön.

Oikeusministeriöllä (OM) on keskeinen rooli korruptionvastaisessa työssä. Ministeriö toimii korruptionvastaisen työn kansallisena koordinaativiranomaisena. Tässä tehtävässä ministeriö muun muassa johtaa ja koordinoi korruption torjuntaa ja ennaltaehkäisyä koskevia kehityshankkeita, tukee eri viranomaisten korruptionvastaista työtä ja johtaa korruptionvastaista yhteistyöverkostoa, joka edistää kansallisella tasolla tapahtuvaa korruptionvastaista työtä. Suomen ylimpänä vaaliviranomaisena OM:n demokratiayksikkö ylläpitää vaalirekisteriä ja vastaa omalta osaltaan vaaleihin liittyvän korruption torjuntaan.⁴⁵ Ministeriön lainvalmisteluosasto vastaa rikoslain korruption torjuntaan liittyvien säännösten tarkastelusta ja valmistelusta ja edistää lainvalmistelun avoimuutta ja eettisyyttä⁴⁶. Oikeushallinto-osasto tukee korruptionvastaista työtä muun muassa vastaamalla oikeuslaitosta koskevien lakien uudistamisesta sekä järjestämällä tuomareille tarkoitettuja koulutuksia. OM:n sisäinen tarkastus osallistuu korruption

⁴⁵ OM valmisteli lisäksi yhdessä poikkihallinnollisen Demokratiaverkoston kanssa Suomen ensimmäisen demokratiapoliittisen selonteon, jonka valtioneuvosto antoi eduskunnalle keväällä 2014. Selonteossa tarkastellaan harjoitetun demokratiapolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumista sekä osallistumismahdollisuuksien ja yhdenvertaisen osallistumisen kehitystä viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana, ks. Oikeusministeriö (2014). *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014*. Lähde: http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO_14_2014_Demokr_selonteko_2014_SU_70_s.pdf (11.3.2016).

⁴⁶ OM:ssä toteutettiin vuosina 2010-2011 ns. ”Sujuvampaan lainvalmisteluun”-hanke. Hankkeen projektiryhmän työn yhtenä tuloksena oli ehdotus lainvalmisteluprosessin ideaalimalliksi. Malli sisälsi lainvalmistelun työvaiheet työkulkukaaviona ja sanallisina kuvauksina, yhteydet ministeriöiden muihin prosesseihin sekä lainvalmistelun toimijoiden roolit ja vastuut, ks. Oikeusministeriö (2012). *Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön*. Lähde: http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/232012prosessimallilla laatua lainsaadantoon.sujuvampaanlainvalmisteluun-hankeenvaliraportti/lausunnotiivistelma/Files/OMML_23_2012_lausunnotiivistelma_38_s.pdf (30.5.2016). Ideaalimallin pohjalta laadittiin lainvalmistelun prosessiopas, ks. Finlex (ei vuosilukua). *Lainvalmistelun prosessiopas*. Lähde: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/1-esivalmistelu/#esittely> (30.5.2016).

torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn järjestämällä koulutuksia, laatimalla ohjeistuksia ja valvomalla virkamiehiä sekä korostamalla avoimuutta, riippumattomuutta ja jääviystilanteiden tunnistamista ja välttämistä.

OM:n hallinnonalaan kuuluvan *syyttäjälaitoksen* syyttäjät huolehtivat rikosvastuun toteuttamisesta korruptioasioissa. Syyttäjän tehtävänä niissä ja muissa rikosasiassa on muun muassa varmistaa asian riittävä selvittäminen poliisin toimittamassa esitutkinnassa, päättää syytteen nostamisesta ja ajaa syytettä tuomioistuimessa. Poliisin ollessa rikoksesta epäilty tutkinnanjohtajana esitutkinnassa toimii aina syyttäjä.

Sisäministeriö (SM) vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Tehtävästä vastaa ministeriön poliisiosasto. Vuosittaisessa tulossopimuksessa Poliisihallitukselle asetetaan poliisitoiminnalle sekä pitkän aikavälin strategisia linjauksia että keskeisiä kyseisenä vuonna toteutettavia toimenpiteitä rikollisuuden, ml. korruptiorikollisuuden, torjuntaan ja tutkintaan liittyen tarpeen mukaan. Sisäministeriö koordinoi harmaan talouden torjuntaa. Valtioneuvosto on päättänyt harmaan talouden torjuntaohjelman jatkosta. Tavoitteena on uuden ohjelman valmistuminen keväällä 2016.

Poliisihallituksen (POHA) tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa. Lahjus- ja muun korruptiorikollisuuden torjunnassa tämä tarkoittaa erityisesti poliisin toimintalinjojen yhteensovittamista, painopistealueiden vahvistamista ja resurssien varmistamista. POHA myös kehittää korruption torjunnan valtakunnallista ja kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä ja osallistuu siihen. Poliisi tekee korruptiorikosten paljastamiseen ja syyteharkintaan saattamiseen liittyvää rikostiedustelua ja -tutkintaa osana poliisiyksiköiden talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa. Toiminnon päävastuu on Suomessa tällä hetkellä 11 poliisilaitoksessa ja Keskusrikospoliisissa. Poliisin tehtäväksi kuuluu myös korruptio- ja muista rikoksista saadun rikoshyödyn jäljittäminen ja poisottaminen, mikä osaltaan ehkäisee uusien rikosten tekemistä. Poliisin peruskoulutuksessa korostetaan koko koulutuksen ajan poliisitoiminnan laillisuusvaatimuksia ja poliisina toimivien henkilöiden eettisyysvaatimuksia. Keskusrikospoliisissa toimiva ns. korruptiotoiminto järjestää korruption tunnistamiseen, paljastamiseen ja tutkintaan liittyvää koulutusta yhdessä POHA:n ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa sekä toimii kansainvälisen tiedonvaihdon yhteyspisteenä sekä poliisilaitoksiin että kansainvälisiin toimijoihin nähden. Keskusrikospoliisin alaisena toimivalle Rahanpesun selvittelykeskukselle tehdään ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista ja terrorismin rahoittamisesta. Näiden ilmoitusten analysoinnilla voidaan paljastaa rahavirtoja, joiden voidaan epäillä liittyvän korruptioon, ja liiketoimia, joissa käytetyt varat saattavat olla peräisin korruptiosta. Lisäksi selvittelykeskus voi jäädyttää varat viiden arkipäivän ajaksi ja hankkia lisäselvitystä kotimaisilta ja ulkomaisilta viranomaisilta. Poliisiammattikorkeakoulussa on viime vuosina tehty useita lahjus- ja muuhun korruptiorikollisuuteen liittyviä tutkimuksia.

Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivalle *Rahanpesun selvittelykeskukselle* tehdään ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista ja terrorismin rahoittamisesta. Näiden ilmoitusten analysoinnilla voidaan paljastaa rahavirtoja, joiden voidaan epäillä liittyvän korruptioon ja liiketoimia, joissa käytetyt varat saattavat olla peräisin korruptiosta sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Lisäksi selvittelykeskus voi jäädyttää ilmoitusvelvollisen hallussa olevia varoja määräajaksi sekä hankkia lisäselvitystä kotimaisilta ja ulkomaisilta viranomaisilta. Kansainvälinen tietojen vaihto muiden valtioiden selvittelykeskusten välillä on päivittäistä. Torjunnassa ovat avainasemassa ilmoitusvelvolliset eli sellaiset elinkeinonharjoittajat, joilla on normaalin toimintansa puitteissa mahdollisuus havaita rahanpesua tai joita arvellaan voitavan käyttää hyväksi rahanpesussa. Näiden yritysten ja yhteisöjen on ilmoitettava epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukselle. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä määrittelee tulli-, rajavartiolaitos-, vero- ja ulosottoviranomaisen sekä

konkurssiasiamiehen huolehtimisvelvoitteesta, jonka mukaisesti viranomaisten on toiminnassaan kiinnitettävä huomiota rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien epäilyn ilmoittamiseen rahanpesun selvittelykeskukselle. Laittomien rahavirtojen paljastaminen ja rahanpesurikosten tutkiminen on entistäkin vaativampaa nopealiikkeisessä tietoverkkoympäristössä myös sähköisen varainsiirron ja maksamisen sekä sääntelemättömien, anonyymisti toimivien erilaisten virtuaalivaluuttojen käyttömahdollisuuksien ja käytön lisääntyessä. Tietojen hankkimisen näkökulmasta ongelmaksi muodostuu tietoverkossa tapahtunut rahanpesu, koska tekopaikkaa, valtio, on käytännössä mahdotonta määritellä.

Valtiovarainministeriö (VM) osallistuu korruptionvastaiseen työhön korostamalla eettisyyttä sekä arvolähtöistä johtamista ja viranomaistoimintaa valtionhallinnossa. VM antaa virkamiehille tarkoitettuja ohjeita ja vastaa virkamieslainsäädännön kehittämisestä. Ministeriö asetti 2014 valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on antaa yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja lausuntoja tapauksissa, joissa virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. VM hallinnoi myös valtioneuvoston perehdyttämisohjelmaa, ns. Valtioneuvostopassia, jonka puitteissa virkamiehiä muun muassa perehdytetään hyvän hallinnon periaatteisiin ja virkamiesetiikkaan. VM:n yhteydessä toimii myös valtiovarain controller -toiminto, joka on valtioneuvoston yhteinen tulos- ja valtiovarainvalvoja. Toiminto huolehtii muun muassa sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan ohjauksesta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä valtion vastuulla olevien EU-varojen valvonnan ja väärinkäytösten vastaisen toiminnan ja raportoinnin järjestämisestä valtioneuvoston tasolla. Strategisena tavoitteena controller -toiminnolla on edistää valtiontalouden ja toiminnan hyvää hallintaa ja tilivelvollisuutta. VM koordinoi avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaa (*Open Government Partnership*), johon Suomi liittyi vuonna 2013. Suomen päätavoitteena ohjelmassa on avoimuuden ja osallisuuden edistäminen. Suomen toisen toimintasuunnitelman toimeenpano käynnistyi kesällä 2015. Toimintasuunnitelman ylätasoon tavoitteet ovat avoin, vastuullinen ja osallisuutta edistävä hallinto ja sen yhtenä toimenpiteenä on lobbaajarekisterin tarpeellisuuden arviointi. VM vastaa tämän lisäksi aluehallintovirastojen (AVI) yleishallinnollisesta ohjauksesta ja koordinoi tulosoajasta. AVI valvoo, että opetus, nuoriso-, liikunta- ja kirjastopalvelut, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eläinlääkintähuollon palvelut toteutetaan kunnissa lakien mukaisesti. AVI:n tehtäviin kuuluu myös sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten toimijoiden lupien myöntäminen ja valvonta. Lisäksi AVI käsittelee kanteluja ja eräitä oikaisu- ja valitusasioita. Virasto myös valvoo työsuojelulainsäädännön noudattamista sekä myöntää ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia lupia.

Tulli torjuu tullirikoksia ja muuta omaisuuden maahantuontiin tai maastavientiin liittyviä väärinkäytöksiä. Tullin koulutuksessa käsitellään korruption liittymäkohtia suhteessa virkamiehiin useammassakin koulutuskokonaisuuksissa, esimerkiksi Tullin peruskoulutuksessa, rikos-torjuntakurssilla, asiakaspalvelukoulutuksessa ja MOU -yhteistyötä koskevassa esittelyjaksossa. Tullin peruskoulutuksessa ja Tullin intranet sivuilla on selostettu Tullin omaa ohjeistusta virkamiehen velvollisuuksista.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta. Korruptiota havaitaan erityisesti verovalvonnan yhteydessä. Verovalvontaa tehdään monella tasolla ja sen raskain muoto on verotarkastus. Vuonna 2014 niitä tehtiin yli 4600. Verotarkastajia ja muita verovalvontaa suorittavia on koulutettu myös korruption havaitsemiseen. Vuonna 2014 järjestettiin kaksipäiväinen koulutus, joka valmisteltiin Pohjoismaisena yhteistyönä ja jossa hyödynnettiin myös OECD:n käsikirjaa korruption havaitsemiseksi. Korruptiota on käsitelty myös eräissä

Verohallinnon ohjeissa. Verohallinnon omassa toiminnassa pyritään löytämään ja ennaltaehkäisemään väärinkäytöksiä ja korruptiota muun muassa sisäpiiriohjeistuksella ja estämällä vaaralliset työyhdistelmät.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) osallistuu korruptionvastaiseen työhön varmistamalla, että korruption torjunta otetaan huomioon ministeriön toimialalla toteutettavissa kehityshankkeissa, kuten hankintalain ja tilintarkastajien valvonnan uudistuksessa. TEM vastaa valtioneuvostossa yhteiskuntavastuupolitiikasta. Yhteiskuntavastuuseen liittyviä aiheita käsitellään myös ulkoasiainministeriössä (taloudelliset ulkosuhteet, kehityspolitiikka), valtioneuvoston kansliassa (omistajaohjaus) sekä ympäristöministeriössä (kestävä kehitys). Ministeriöt koordinoivat toimensa ja keskustelevat niistä sidosryhmien kanssa. Yhteiskuntavastuupolitiikan toteuttamista seuraa yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunta, jonka toiminnasta vastaa TEM. Valtioneuvoston yhteiskuntavastuupolitiikka rakentuu käsitykselle yhteiskuntavastuusta omien yhteiskunnallisten vaikutusten huomioon ottamisena. Yhteiskuntavastuun teemat voivat siten vaihdella työelämän oikeuksien kunnioittamisesta yksityisyydensuojaan ja korruption torjunnasta maankäyttökysymyksiin. Yhteiskuntavastuu ei koske ainoastaan yrityksiä, vaan julkinen sektori voi kantaa omaa yhteiskuntavastuutaan esimerkiksi vastuullisten julkisten hankintojen kautta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävänä on soveltaa kilpailulakia sekä SEUT:n kilpailusäännöksiä ja niiden perusteella selvittää kiellettyjä kilpailunrajoituksia ja puuttua niihin rikkomusten lopettamiseksi. Valvonta käsittää muun muassa kielletyn kilpailijoiden välisen yhteistyön, määräävän markkina-aseman väärinkäytön sekä yritys-kauppojen valvonnan. Lisäksi KKV valvoo julkisia toimijoita koskevia kilpailuneutraliteettisäännöksiä ja kuluttaja-asioita. Vakavista kilpailurikkomuksista KKV:n kilpailuvastuualue tekee seuraamusmaksu-esityksiä markkinaoikeuteen. Valvontavelvoitteidensa toteuttamiseksi KKV:lla on kilpailurikkomusepäilyihin liittyen muun muassa tarkastusvaltuudet. Kilpailuvalvonta kohdistuu merkittävilta osin elinkeinoelämän ja julkisten varojen käytön rajapintaan. Niin koti- kuin ulkomainenkin tapauskäytäntö osoittaa, että julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut ovat otollisia kohteita kielletylle kilpailijoiden väliselle yhteistyölle eli kartelleille. Eräissä KKV:n tutkimuksissa on esiintynyt viitteitä tilanteista, joissa kiellettyyn kilpailijoiden väliseen yhteistyöhön on voinut kytkeytyä myös lahjontaa. Hankintapäätösten tekijöihin vaikuttamalla yritykset voivat pyrkiä vahvistamaan kiellettyjä sopimuksia asiakkaiden tai markkinoiden jaoista. Kartellit ja muut kilpailulain rikkomukset eivät ole Suomessa kriminalisoituja. Vakavista rikkomuksista koituvat seuraamukset ovat elinkeinonharjoittajille määrättäviä seuraamusmaksuja. Aktiivisella selvitystoiminnalla ja puuttumisella vakaviin kilpailunrajoituksiin KKV pyrkii ennaltaehkäisemään kansantaloudelle aiheutuvia kustannuksia. Kartellien lisäksi KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tehtävänä on turvata kilpailun tasapuolisuus julkisen ja yksityisen elinkeinonharjoittajien välillä. Näissä asioissa KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kilpailun tasapuolisuuden vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Toimivan kilpailun ja julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta virasto pyrkii myös valistuksella edesauttamaan ja lisäämään hankintaorganisaatioiden tietämystä kilpailulle ongelmallisista ilmiöistä ja niiden torjunnasta. Viraston edustajat ovat viimeisen noin kymmenen vuoden aikana osallistuneet useaan kymmeneen tapaamiseen hankintaorganisaatioiden ja sisäisen tarkastuksen kanssa. Tilaisuuksissa viraston edustajat ovat informoineet näiden henkilöstöä kartellien toimintatavoista, niiden havaitsemisesta ja niiden torjunnasta. Samoissa tilaisuuksissa viraston edustajat ovat käänteisesti pyrkineet viraston kokemuksiin pohjautuen valottamaan, minkälaisia menettelytapoja tulisi välttää aidon ja toimivan kilpailun aikaansaamiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa tutkia mahdollisia korruptioepäilyjä tai puuttua kilpailutusten toteuttamistapoihin.

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) valvoo säätiöitä sekä yritysten ja yhteisöjen rekisteröintivelvoitteiden noudattamista luoden yritysten, yhdistysten ja säätiöiden oikeudellisen perustan. Rekisteriviranomaisena PRH vastaa muun muassa elinkeinonharjoittajaa koskevia tietoja sisältävän kaupparekisterin ylläpidosta. PRH:n tavoitteena on rekisteritietojen oikeellisuuden, ajantasaisuuden ja laadun varmistaminen. PRH:n tehtävänä on myös myöntää toiminimien, tavaramerkkien ja keksintöjen sekä muiden teollisoikeuksien suoja. PRH valvoo myös säätiöiden toimintaa. Säätiöillä on velvollisuus toimittaa PRH:lle vuosittain tilintarkastetut tilinpäätösasiakirjat (vuosiselvitys). Jatkuva valvontatoiminta perustuu säätiöiden toimittamien vuosiselvitysten tarkastamiseen niiden rekisteröinnin yhteydessä. Vuosiselvityksistä tarkastetaan säännöllisesti ennalta määritellyt asiat sekä erikseen sovitut kausittain vaihtuvat valvontakohteet. Uudessa säätiölaissa on erityisesti kiinnitetty huomiota säätiön toiminnan läpinäkyvyyteen säätiön ja sen lähipiiriin välinen toiminta. Säätiövalvonnan kohteena tulevat olemaan säätiön lähipiiritoimet. Valvontatehtävän hoitamiseksi PRH:lla on oikeus saada tietoja säätiöltä sekä sen lisäksi muun muassa säätiön tilintarkastajalta ja toisilta viranomaisilta. Valvontatoimet voivat käynnistyä PRH:n oman säännöllisen seurannan tuloksena tai muulta taholta tulleen aloitteen perusteella.

Innovaatorahoituskeskus Tekesin toiminnassa korruption torjunta ja ennaltaehkäisy on huomioitu eri sektoreita (rahoitustoiminta, julkiset hankinnat jne.) koskevissa substanssiohjeissa sekä Tekesin yleisissä ohjeissa, kuten ”väärinkäytöstilanteiden käsittelyä Tekesissä” sekä ”Tekesin henkilöstön esteellisyys, sivutoimet ja lahjoma”.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (Tukes) on tuotevalvonnan keskus, joka valvoo ja edistää monialaisesti teknistä turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sekä kuluttaja- ja kemikaaliturvallisuutta. Tukes valvoo toimialojensa tuotteita, palveluita ja tuotantojärjestelmiä ja toimeenpanee niihin liittyvää lainsäädäntöä. Tukesin toiminnan tarkoituksena on suojella ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä turvallisuusriskeiltä. Tukesin toimialoja ovat muun muassa sähkö ja hissit, kemikaalituotantolaitokset, kaivosasiat, räjähteet, ilotulitteet, painelaitteet, mittauslaitteet, jalometallituotteet, pelastustoimen laitteet, rakennustuotteet, kuluttajaturvallisuus sekä tuotteiden energia- ja ekologinen tehokkuus. Tukesilla on (i) sisäinen toimintaohje, joka koskee edustusmenoja, huomionosoituksia ja henkilöstötilaisuuksista aiheutuvia menoja, (ii) sisäinen menettelykuvaus rekrytoinnista, (iii) sisäinen hankintaohje ja (iv) sisäinen ohje valvontaa varten hankittujen tuotteiden käsittelystä. Tukesin valvontatoiminnassa yksittäisillä virkamiehillä ei ole nimettyjä asiakkaita tai valvontakohteita, ellei se ole valvonnan luonteen ja tavoitteiden kannalta perusteltua. Tukes ei ota vastaan hankerahoitusta yksittäisiltä yrityksiltä eikä tee sidosryhmäyhteistyötä yksittäisen yrityksen kanssa. Henkilöstöä koulutetaan säännöllisesti muun muassa virkamieslaista ja muista keskeisistä virkatoimintaan liittyvistä säädöksistä.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) sisäisellä ohjeistuksella on määritelty erityisesti lahjan antamiseen ja vastaanottamiseen sekä edustusvarojen käyttöön liittyviä tilanteita ja menettelyjä. Sisäinen tarkastus on tarkastanut kattavasti näiden ohjeiden noudattamista, ajantasaisuutta ja seurantamenettelyjen riittävyyttä sekä suositellut tarvittaessa kehittämistoimenpiteitä. Erillisenä korruptio ei ole ollut tarkastuksen kohteena mutta sisältyy aina kokonaisuuteen, jossa tarkastetaan esimerkiksi valtionavuuissa tai hankinnoissa tehtävien eriyttämistä, vaarallisia työyhdistelmiä, jääviystilanteita ja eturistiriitoja. Näin pyritään varmistamaan sisäisen valvonnan ja esimiesvalvonnan riittävyys ja toimivuus sekä korruptionvastaisen toimintaympäristön rakenteet ja mahdollisuus havaita siihen liittyviä asioita. MMM:n hallinnonalalla torjutaan ja ennaltaehkäistään korruptiota myös EU-rahoitusta ja valtionavustuksia myönnettäessä, maksettaessa ja valvottaessa.

Elintarviketurvallisuusvirasto (EVIRA) osallistuu korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn panostamalla laadukkaisiin prosessikuvauxiin ja menettelytapaohjeisiin sekä korostamalla perusteluvollisuutta, esteellisyysnäkökohtia, avoimuutta ja eri tahojen välistä yhteistyötä.

Ulkoasiainministeriö (UM) valvoo kehitysyhteistyötä ja tukee kumppanimaita korruption torjunnassa. Ministeriö kouluttaa sekä omaa henkilökuntaansa että kumppaneita korruption ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa, ja on laatinut korruptionvastaista toimintaa käsittelevän käsikirjan. Ulkoasiainministeriö valvoo kehitysyhteistyöhankkeitaan säännöllisesti suunnitteluvaiheesta lähtien. Kaikki toimijat, joille ulkoasiainministeriö myöntää tukea, raportoivat saamansa rahoituksen käytöstä ja toiminnan tuloksista. Niiden pohjalta valvotaan rahankäyttöä sekä tavoitteiden toteutumista. Kenttäkäynnit ja ulkopuolisten tilintarkastusyriyten toteuttamat säännölliset tilintarkastukset ovat tärkeä osa valvontaa. Kehitysyhteistyön tuloksia arvioidaan ulkopuolisia riippumattomia arviointoja hyödyntäen. Sisäistä valvontaa ulkoasiainhallinnossa parannetaan menettelytapoja ja tiedonhallintaa kehittämällä. Vuonna 2015 ministeriöön on perustettu uusi kehitysyhteistyön *controller* –toiminto. Lisäksi kesällä 2015 on annettu ministeriön sisäinen virkamiehiä sitova toimintaohje koskien kehitysyhteistyövarojen väärinkäytön ehkäisemistä sekä väärinkäyttöepäilyjen ilmoittamista, selvittämistä ja niistä tiedottamista. Ohjeen tarkoituksena on kuvata, mitä kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöllä tarkoitetaan, antaa ohjeita siitä, miten väärinkäyttöä ehkäistään sekä kuinka ulkoasiainhallinnossa tulee menetellä, kun kehitysyhteistyössä ilmenee väärinkäyttöepäily. Ulkoasiainhallinnon virkamiehillä on virkavelvollisuus ilmoittaa tietoonsa tulleista väärinkäyttöepäilyistä. Lisäksi kesäkuussa 2014 ulkoasiainministeriö otti käyttöön sähköisen palvelun, jonka kautta kuka tahansa voi ilmoittaa, jos epäilee kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöä. Kaikki ilmoitukset väärinkäyttöepäilyistä selvitetään ja ilmitulleet väärinkäytetyt varat pyritään saamaan takaisin. UM pyrkii edistämään sääntöihin ja avoimuuteen perustuvaa vapaakauppaa pyrkimällä vaikuttamaan EU:n vapaakauppaneuvotteluprosessien läpinäkyvyyteen ja huomioimaan korruption ehkäisyn EU:n tekemissä kansainvälisissä sopimuksissa turvataksaan näin yritysten tasa-arvoisen kohtelun. Lisäksi ministeriö pyrkii siihen, että kansainvälistä kauppaa koskeissa sopimuksissa huomioidaan korruption torjunta.

Sosiaali- ja terveystministeriö (STM) torjuu ja ennaltaehkäisee korruptiota sosiaali- ja terveystpolitiikan toimeenpanossa ottamalla huomioon korruptionriskkejä ja laatimalla eettisiä ohjeita. STM on ottanut korruption ehkäisemisen huomioon erilaisten toimintasuunnitelmien laadinnassa ja ministeriön valtionrahoitus- ja -avustusprosessien erilaisia menettelyjä ja käytäntöjä on yhtenäistetty. Rahoitusohjelmien prosesseja on kuvattu ja valvontatehtäviä jaettu aluehallintovirastolle vaarallisten työyhdistelmien ehkäisemiseksi. Korruption tunnistamisen menettelyjä on pyritty kehittämään hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvausten avulla ja ministeriön sisäinen tarkastus tarkastaa vuosittain muutamia valtionavustusprosesseja ja raportoi niistä ministeriön kansliapäällikölle. Ministeriössä on myös järjestetty korruption vastaista koulutusta hallinnonalan virkamiehille. STM myöntää avustuksia Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) esittelystä suomalaisille sosiaali- ja terveystalan järjestöille näiden toiminnan tukemiseksi. Avustusten käyttöä valvoo RAY:n avustusosasto, joka tekee seurantakäyntejä ja tarkastuksia järjestöihin. RAY voi keskeyttää avustusten maksatuksen väärinkäytötapauksissa ja tehdä avustusten takaisinperintäesityksen STM:lle, joka tekee takaisinperintäpäätökset. Ministeriön hallinto- ja suunnitteluosasto puolestaan valvoo RAY:n toimintaa.⁴⁷

Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on antanut valvottaviin tahoihin kohdistettuja ohjeistuksia, joissa käsitellään sidonnaisuus-, esteellisyys- ja eturistiriitakysymyksiä. Esimerkkejä näistä ovat

⁴⁷ 1.1.2017 alkaen tilanne muuttuu siten, että RAY:n avustusosasto tulee osaksi sosiaali- ja terveystministeriötä.

ohjeistus lääkärin esteellisyydestä hänen toimiessa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ja sairaanhoitopiireille suunnattu leikkausten jälkitarkastuksiin liittyvä ohjeistus. Valvira:n alaisuudessa toimii valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta (TUKIJA). Toimikunnan tehtävänä on toimia tutkimuseettisten kysymysten asiantuntijana sekä tukea alueellisia eettisiä toimikuntia lääketieteellistä tutkimusta koskevilla periaatteellisissa eettisissä kysymyksissä ja näitä koskevan koulutuksen järjestämisessä. Toimikunta antaa eettisiä arvioita Suomessa toteutettavista kliinisistä lääketutkimuksista, jollei se siirrä tehtävää alueelliselle eettiselle toimikunnalle. Sen tehtävänä on myös lausunnon antaminen biopankin perustamista koskevasta suunnitelmasta ennen biopankin merkitsemistä sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto Valvira:n ylläpitämään valtakunnalliseen biopankkirekisteriin. Lisäksi TUKIJA antaa pyydettyä lausuntoja sellaisista tutkimuksista, jotka ovat saaneet kielteisen lausunnon alueellisissa eettisissä toimikunnissa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva tutkimus- ja kehittämislaitos, joka tutkii, seuraa ja edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia THL:n tehtäviin kuuluu muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon arviointi, kehittäminen ja ohjaus. Ohjeilla ja määräyksillä pyritään estämään mm. korruptiolle alttiit tilanteet ja vaarallisten työtehtävien muodostuminen. Keskeisinä esimerkkeinä näistä ovat THL:n sisäiset hankinta- ja eettiset ohjeet. THL:ssa on käytössä myös sisäinen määräys hallintolain mukaisen esteellisyyden ja asiantuntijatoimintaan liittyvien sidonnaisuuksien arvioinnista. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnassaan THL on sitoutunut noudattamaan myös Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjetta ”Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa”. Sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen tuella THL:ssa pyritään varmentamaan prosessien toimivuus sekä ohjeiden ja määräysten noudattaminen. Poikkeamista raportoidaan ja niihin puututaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) asetti marraskuussa 2015 urheilun eettisten asioiden neuvottelukunnan. Neuvottelukunta toimii eri hallinnonalojen ja urheilun toimijoiden välisenä koordinaatio- ja yhteistyöelimenä. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimia urheiluliikkeen ja julkisen vallan yhteistoiminnan seuraajana ja kehittäjänä urheilun eettisissä kysymyksissä sekä seurata kansainvälistä yhteistyötä urheilun eettisten ongelmien ratkaisemiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa toimii myös tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK). TENK on asiantuntijaelin, joka edistää hyvää tieteellistä käytäntöä, ennaltaehkäisee tutkimusvilppiä, edistää tutkimusetiikkaa koskevaa keskustelua ja tiedotusta sekä seuraa alan kansainvälistä kehitystä. TENK:n valmistelemat ”Hyvän tieteellisen käytännön ohjeet” on otettu toimintamalliksi kaikissa korkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja Suomen Akatemiassa. Ne ovat sitoutuneet ohjeen mukaisiin toimiin, jos väärinkäytöksiä tai vilppiä toiminnassa havaitaan. OKM:ssä ei ole omaa erillistä korruption vastaista sisäistä ohjeistusta. OKM noudattaa myös VM:n asiaa koskevaa ohjeistusta. OKM:n sisäistä tarkastusta on vahvistettu osin VTV:n toimenpide-ehdotusten mukaisesti.

Veikkaus on Suomen valtion omistama peliyhtiö. Veikkauksen taloussääntö sisältää esteellisyyssäännöksiä, joilla pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuus ja luottamus päätöksenteon moitteettomuuteen. Liikesuhteen avulla saadun henkilökohtaisen hyödyn, esimerkiksi alennusten, vastaanottaminen on kiellettyä. Rahalahjan antaminen ja vastaanottaminen on aina kiellettyä. Taloussäännön lisäksi on olemassa erillisoheje hankinnoista. Edustuksen vastaanottaminen on kiellettyä käynnissä olevan kilpailutuksen aikana sellaiselta toimijalta, joka osallistuu kilpailutukseen. Veikkauksen hallituksen jäsenet antavat toimikausittain selvityksen, josta ilmenee heidän riippuvuussuhteensa. Johtoryhmän jäsenet antavat vuosittain sidosryhmäselvityksen. Virkamiesten osalta otetaan huomioon heitä koskeva valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista.

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla noudatetaan VM:n ohjetta vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. Virastoissa on virastospesifiä ohjeistusta, kuten Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín tarkentava ohje etujen, lahjojen ja vieraanvaraisuuden vastaanottamisesta ja Liikenneviraston esteellisyysohje. Liikennevirasto ylläpitää hankinnan ohjeistuspalvelua, jolla menettelytapa- ja muulla ohjeistuksella pyritään varmistamaan hankintatoimen lainmukaisuus, myös korruptionvastaista näkökulmasta. Vuosittain järjestetään perehdytystilaisuuksia uusille työntekijöille, joissa käydään läpi muun muassa virkamiehen yleisiä velvollisuuksia ml. esteellisyysasiat. Sidosryhmätyön menettelytavoista on annettu ohje vuonna 2010 ja eettinen ohjeistus on valmistumassa. LVM:ssä on viime aikoina panostettu yhteiskuntavastuukysymyksiin, mikä tukee korruptionvastaista toimintaa. Viestintävirastolla on ohje kielletyistä työyhdistelmistä. Siihen on koottu Viestintävirastossa kielletyt työyhdistelmät sekä tehtävät, joiden suorittamisessa tehtäviä on hajautettu useammalle henkilölle. Virastossa on perustettu tapaus- ja hankekohtaisesti niin kutsuttuja sisäpiirirekisterejä. Näin on toimittu muun muassa silloin, kun Viestintävirasto on ollut valvontaviranomaisena esimerkiksi ottamassa kantaa johonkin yrityskauppaan tai valmistelemassa ja toteuttamassa radiotaajuuksien huutokauppaa. Virasto on antanut sisäpiirintietojen käsittelyohjeen vuonna 2010. Myös hankintasäännössä ja rekrytointiohjeessa on yleisellä tasolla viitattu tasapuolisuuteen ja syrjimättömyyteen valintoja tehtäessä. Ilmatieteen laitos on sitoutunut tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistuksen noudattamiseen.

Ympäristöministeriö (YM) vastaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta, jotka koskevat yhdyskuntia, rakennettua ympäristöä, asumista, luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä ympäristönsuojelua. Ympäristöministeriö vastaa rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta Suomessa. Se valmistelee ja kehittää rakentamista koskevaa lainsäädäntöä ja muita säädöksiä sekä pitää yllä rakentamismääräyskokoelmaa. Ympäristöministeriön vastuulla on myös maankäytön ohjaus. Se valmistelee ja kehittää maankäytön ohjausta koskevaa lainsäädäntöä ja muita säädöksiä. Ohjauksella varmistetaan, että maankäytössä ja kaavoituksessa toteutetaan lainsäädännössä määritellyt tavoitteet ja vaatimuksia.

Puolustusministeriö (PLM) vastaa valtioneuvoston osana ja hallinnonalansa ohjaajana kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. PLM:n työjärjestyksessä sekä taloussäännössä on otettu huomioon hyvän hallinnon periaatteet muun muassa niin, että riittävä toiminnan avoimuus sekä sisäinen valvonta ja avoimuus toteutuvat. Näin varmistetaan myös, ettei vaarallisia työyhdistelmiä synny. Ministeriö nojautuu korruption vastaisen ja yleisemmin eettisen toiminnan varmistamisessa samaan yleiseen normistoon kuin puolustusvoimat ja muu valtionhallinto. Valtiovarainministeriö on antanut erityisohjeen ylimmän johdon sivutoimien ja taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Puolustusministeriön henkilöstöstä tehdään kattavasti perusmuotoiset turvallisuusselvitykset ja lisäksi tietyistä tehtävistä laajat turvallisuusselvitykset, joista jälkimmäisten yhteydessä voidaan selvittää myös taloudellisia sidonnaisuuksia.

Puolustusvoimien (PV) tehtävänä on aluevalvonta ja Suomen koskemattomuuden ja itsenäisyyden puolustaminen. Puolustusvoimat on sitoutunut korruptionvastaiseen toimintaan. Lain tasolla puolustusvoimien virkamiesten toiminnasta ja käyttäytymisvelvoitteesta on säädetty muun muassa valtion virkamieslaissa sekä laissa puolustusvoimista. Lisäksi puolustusvoimat on antanut virkamiehille suunnattuja eettiseen toimintaan liittyviä ohjeita. Esimiehet seuraavat eettisten periaatteiden noudattamista ja periaatteita arvioidaan säännöllisesti ja päivitetään tarpeen mukaan. Pääesikunnan oikeudellinen osasto on antanut ohjeen "Hyväksyttävien etujen vastaanottaminen ja kielletyt edut puolustusvoimien toiminnassa". Ohjeen tarkoituksena on selvittää rajaa hyväksyttävien ja kiellettyjen etujen välillä puolustusvoimien

toiminnassa. Lisäksi Maavoimien materiaalilaitos on antanut omat eettiset ohjeet, koska Maavoimien materiaalilaitos on yksi puolustusvoimien puolustushankintayksiköistä. Tämä laitoksen rooli ja siihen liittyvä merkittävien raharesurssien käyttäminen sekä toiminta tiiviissä yhteistyössä koti- ja ulkomaisten yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa asettavat laitoksen toiminnan eettisyydelle erityisiä vaatimuksia ja odotuksia. Puolustusvoimilla on myös sisäiset ohjeistukset salassapitosäännösten soveltamisesta.

Eduskunta ennaltaehkäisee ja torjuu korruptiivista toimintaa kansanedustajien keskuudessa eettisten sääntöjen ja oman työjärjestyksensä avulla. Eduskunta on hyväksynyt työryhmämietinnön edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä.⁴⁸ Mietinnössä arvioidaan myös GRECO:n Suomelle antamia suosituksia kansanedustajiin liittyvän korruption estämiseksi. Mietintö sisältää merkittäviä ehdotuksia kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi myös kansanedustajan saamat, tietyn raja-arvon ylittävät lahjat, pääsyliput ja kolmannen osapuolen maksamat matkat tulee ilmoittaa keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Maaliskuussa 2015 eduskunnan puhemiesneuvosto antoi tarkemmat ohjeet edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä.⁴⁹

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) osallistuu korruption ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan valvomalla, että muun muassa tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies toimii myös kanteluviranomaisena, jonne voi kannella muun muassa virkamiehen toimivallan ylityksistä tai harkintavallan väärinkäytöstä. Oikeusasiamiehellä on myös syyteoikeus virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan menettelyn osalta.

Eduskunnan alainen *Valtiontalouden tarkastusvirasto* (VTV) tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta. Tarkastusvirasto tutkii lisäksi kanteluita, jotka liittyvät valtion taloudenhoidon laillisuuteen ja talousarvion noudattamiseen. Tietyt valtionyhtiöitä koskevat kysymykset sekä tietyt vaali- ja puoluerahoitukseen liittyvät kysymykset voidaan tutkia kanteluasiaina.

Oikeuskansleri valvoo hallituksen ja ministeriöiden sekä tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Hän valvoo myös, että tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös asianajajien valvontaan liittyviä tehtäviä ja hänelle voi kannella viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden toiminnasta.

Finanssivalvonta (FIVA) on rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, jonka valvottavia ovat muun muassa pankit, vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä muut vakuutuslalla toimivat, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt ja pörssi. FIVA:n toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. FIVA valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä. FIVA tekee myös sisäpiirivalvontaa. Arvopaperimarkkinoiden toimivuus edellyttää, että sijoittajat luottavat markkinoihin ja niillä toimiviin

⁴⁸ Eduskunta (2014). *Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet*. Lähde: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2014.pdf (14.3.2016).

⁴⁹ Eduskunta (2015). *Puhemiesneuvoston ohjeet edustajan sidonnaisuuksia ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä*. Lähde: <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/sidonnaisuudet/Documents/sidonnaisuudetFIB.pdf> (14.3.2016).

osapuoliin. Sisäpiirintiedon väärinkäyttö heikentää tätä luottamusta. FIVA pyrkii sekä ehkäisemään tällaisia väärinkäytöksiä että tutkii niitä jälkikäteen.

Kunnilla ja kuntayhtymillä on muun muassa etuuksien vastaanottamista koskevaa ohjeistusta. Kuntasektorin toimijat torjuvat korruptiota viestinnän keinoilla tiedottamalla kunnan toiminnasta asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnat julkaisevat toimielinten käsittelyyn tulevat esityslistat sekä pöytäkirjat yleisessä tietoverkossa. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen yleisessä tietoverkossa tulee pakolliseksi uuden kuntalain myötä 1.6.2017 lukien. Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää.

Suomen Kuntaliitto ry:n korruptionvastainen toiminta keskittyy kuntasektorin toimijoiden kouluttamiseen, ohjeistusten laatimiseen, neuvontaan ja tietoisuuden lisäämiseen. Toimenpiteet koskevat muun muassa vieraanvaraisuutta ja etuuksien vastaanottamista, sidonnaisuuksia ja eturistiriitojen välttämistä, avoimuutta ja viestintää, virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä sekä hyviä ja eettisiä hankintakäytäntöjä. Kuntaliitossa toimii TEM:n ja Kuntaliiton rahoittama julkisten hankintojen neuvontayksikkö, joka antaa ohjeistusta hankintayksiköille julkisten hankintojen lainsäädännön soveltamisessa sekä hankintaprosesseissa. Kuntaliitolla ei ole valvovaa roolia kuntiin nähden.

Työmarkkinajärjestöt osallistuvat korruptionvastaiseen työhön korostamalla avointa sopimustoimintaa, valmistelua ja liiketoimintaa.

Kansalaisjärjestö *Transparency International Suomi ry.* (TI Suomi) on yksi Transparency Internationalin yli sadasta maajärjestöstä. Kaikilla on sama tavoite: korruptiosta vapaa hallitus, liike-elämä ja kansalaisyhteiskunta. TI Suomi järjestää korruption torjuntaan liittyviä seminaareja ja keskustelutilaisuuksia, tekee aiheeseen liittyvää tutkimusta ja selvityksiä, seuraa lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehitystä, antaa lausuntoja lakiehdotuksiin ja on mukana ns. *Corruption Perception Indexiin* liittyvässä tiedottamisessa.

Kansalaisjärjestökentällä on myös muita järjestöjä, jotka omalla toiminnallaan osallistuvat korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn. Näitä ovat muun muassa *Open Knowledge Finland*, Avoin Ministeriö ja Finnwatch.

FIBS on riippumaton suomalainen yritysvastuuverkosto. FIBS tarjoaa jäsenyrityksilleen yritys vastuun edistämiseen liittyvää tietoa ja tukea. FIBS järjestää muun muassa vastuullisuuteen ja korruption torjuntaan liittyviä koulutuksia eri toimialojen yrityksille.

Suomalaisella *medialla* on tärkeä rooli korruption torjunnassa. Selvittämällä korruptioepäilyjä ja raporttoimalla niistä se lisää kansalaisten tietoisuutta korruptiosta ja torjunnan tärkeydestä. Samalla media välittää tietoa mahdollisista rikkomuksista viranomaisille, jotka halutessaan voivat tutkia epäilyjä tarkemmin. Ilman tutkivaa journalismia moni korruptioepäily jäisi maassamme vaille huomiota.

Yleiset korruption vastaiset toimet

Toimivaa sisäistä laillisuudenvalvontaa ja sääntöjen mukaisuuden valvontaa voidaan pitää edellytyksenä tehokkaalle väärinkäytösten torjunnalle. Julkisten organisaatioiden ja yksityisten toimijoiden sisällä pyritään

sisäisten tarkastusten, riskien hallinnan, *compliance* -toiminnan, koulutuksen ja ohjeistusten avulla ennaltaehkäisemään ja torjumaan väärinkäytöksiä ja korruptiota.

Useat neuvottelukunnat, järjestöt tms. toimijat ovat luoneet eettisiä koodistoja ja valvovat niiden noudattamista sekä vastaanottavat niitä koskevia kanteluita tai moitteita. Eri koodistoista tai niihin liittyvistä valvontatarkoituksista ei ole Suomessa kerätty tarkkaa tietoa.

Valtionhallinnossa toimintatapana on esittelymenettely. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään, jollei hän jätä päätökseen eriävää mielipidettä.⁵⁰

Korruption ja korruption torjuntaan liittyvää tutkimusta tehdään tietyissä tutkimuslaitoksissa.

B. Korruption vastainen työ kansainvälisellä tasolla

Korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvää kansainvälistä yhteistyötä tehdään monella foorumilla.

OECD on yksi johtavista korruption torjunnan järjestöistä maailmassa. OECD:n yhtenä keskeisenä tehtävänä on torjua kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvaa lahjontaa. Maatarkastukset ovat OECD:n tärkein keino seurata ja edistää ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat rajat ylittäviin liikesuhteisiin liittyvät lahjontarikokset, joissa lahjominen kohdistuu ulkomaan viranomaisiin. Suomi on ratifioinut vuonna 1999 OECD:n lahjonnan vastaisen yleissopimuksen. Tuorein Suomea koskeva maa-arvio tehtiin vuonna 2013, ja Suomi toteuttaa parhaillaan 3. vaiheen maa-arvion suosituksia ja raportoi täytäntöönpanosta OECD:n lahjonnan vastaiselle työryhmälle (*Working Group on Bribery*).

Euroopan neuvoston korruption vastainen työ koostuu kolmesta osa-alueesta. Se (i) asettaa yleissopimuksilla tietyt standardit korruption torjuntaan, (ii) valvoo jäsenmaiden osalta yleissopimusten täytäntöönpanotoimia sekä (iii) antaa tarvittaessa teknistä apua ja tekee yhteistyötä valtioiden ja instituutioiden kanssa. Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellisten sopimusten noudattamista valvoo lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä *Group of States against Corruption* (GRECO). Käytössä on keskinäiseen arviointiin ja vertaispaineeseen perustuva dynaaminen prosessi, jossa yhdistyy arviointityötä tekevien käytännön toimijoiden ja täysistuntoon osallistuvien valtion edustajien asiantuntemus. Suomi liittyi GRECO:on vuonna 1999. Suomi on ollut ryhmän arvioitavana kolmesti eri teemoista. Ryhmä on antanut Suomelle yhteensä 29 suositusta, joiden tavoitteena on ollut parantaa entisestään Suomen kykyä torjua ja ennaltaehkäistä korruptiota. Suomi on toteuttanut ryhmän arvion mukaan nämä suositukset yhtä lukuun ottamatta täysimääräisesti, mitä ryhmä pitää huomattavana saavutuksena. GRECO:n viides arviointikierros alkaa vuoden 2017 alussa. Sen teemana on korruption ennaltaehkäiseminen ja integriteetin edistäminen keskushallinnossa ja lainvalvonta-viranomaisissa.

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) korruption vastaisen yleissopimuksen (UNCAC) tarkoituksena on edistää ja vahvistaa toimenpiteitä, joilla torjutaan ja vastustetaan korruptiota nykyistä vaikuttavammin ja tehokkaammin sekä edistetään, helpotetaan ja tuetaan kansainvälistä yhteistyötä korruption torjunnassa. Lisäksi pyritään edistämään rehellisyyttä ja vastuullisuutta sekä julkisten asioiden ja julkisen omaisuuden asianmukaista hoitoa. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen ja osallistuu sopimuksen täytäntöönpanoa tukevien toimielimien työhön.

⁵⁰ Finlex (2016). *Suomen Perustuslaki* (§118). Lähde: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (11.3.2016).

Maailmanlaajuinen kestävä kehityksen toimintaohjelma, Agenda 2030, hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien kestävä kehityksen huippukokouksessa syyskuussa 2015. Toimintaohjelma sisältää 17 kestävä kehityksen tavoitetta ja 169 alatavoitetta. Korruption torjunta mainitaan toimintaohjelman rauhaan ja oikeudenmukaisuuden edistämiseen keskittyvän tavoitteen alatavoitteessa 16.5, jolla sitoudutaan merkittävästi vähentämään kaikentyyppistä korruptiota ja lahjontaa. Suomessa laaditaan kansallinen Agenda 2030:n toimeenpanosuunnitelma, jossa eritellään miten tavoitteita ja ala-tavoitteita aiotaan saavuttaa vuoteen 2030 mennessä.

Euroopan Unioni (EU) hyväksyi vuonna 2010 ns. Tukholman ohjelman, jolla pyritään saamaan aikaan turvallinen Eurooppa, jossa kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia kunnioitetaan. Tukholman ohjelmassa suositellaan sisäisen turvallisuuden strategian luomista EU:lle kansalaisten suojelun kehittämiseksi ja järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjumisen tehostamiseksi. Strategiassa keskitytään rajoja ylittävän rikollisuuden, kuten korruption, torjuntaan. Ohjelman hyväksymisen yhteydessä komissiolle annettiin poliittiset valtuudet seurata korruption vastaisia toimia ja kehittää EU:lle kattava korruption vastainen strategia yhteistyössä GRECO:n kanssa. Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2014 jäsenmaita koskevan korruptiontorjunnan kertomuksen. Kertomuksia on tarkoitus julkistaa joka toinen vuosi. Komissio on tämän lisäksi vuosina 2015–2016 tukenut jäsenmaiden korruption vastaista työtä järjestämällä korruption torjuntaan liittyviä työpajoja. Myös EU:n tuleva ”vastuullisuusdirektiivi” on tärkeä korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn kannalta. Direktiivi tulee saattaa jäsenvaltioissa voimaan 6.12.2016 mennessä. Direktiivi 2014/95/EU ”muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamisesta” edellyttää, että suuret yritykset raportoivat toimintansa kannalta olennaisista ympäristö-, ihmisoikeus-, työntekijä- ja sosiaalisista asioista sekä korruption torjunnasta ja lahjonnasta. Direktiivi koskee yleisen edun kannalta merkittäviä yhtiöitä, joiden henkilöstömäärä on yli 500 sekä tase yli 20 miljoonaa euroa tai liikevaihto yli 40 miljoonaa euroa.⁵¹

International Anti-Corruption Academy (IACA) perustettiin kansainväliseksi järjestöksi YK:n huumausaine- ja kriminaalipoliitikan toimiston (UNODC), Itävallan ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) aloitteesta vuonna 2010. Suomi liittyi IACA:n jäseneksi elokuussa 2014. IACA järjestää korruption torjuntaa koskevia koulutuksia ja seminaareja ja se sijaitsee Itävallassa.

European Partners Against Corruption (EPAC) on Euroopan neuvoston maiden korruptiontorjuntaviranomaisten ja poliisin laillisuusvalvontavirastojen järjestö, jonka toimintaan on sulautunut myös Euroopan unionin korruption torjunnan verkosto (*European contact point network against Corruption, EACN*). EPAC/EACN:n ainoa suomalainen jäsenviranomainen on Poliisihallitus. EPAC/EACN on yli 60 jäsenvaltion viranomaisten yhteistyöfoorumi, jolla jaetaan kokemuksia ja kehitetään korruption torjunnan ja poliisin valvonnan menetelmiä. EPAC/EACN on hyväksynyt jäsentensä toiminnassa noudatettavat periaatteet ja pyrkii nyttemmin vaikuttamaan myös EU:n tekemien korruptionvastaisten aloitteiden valmisteluun.

Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) on Euroopan unionin virasto, joka tutkii EU:n budjettiin liittyviä petoksia ja korruptiota. OLAF valvoo komission petosten vastaisen strategian (*anti-fraud strategy*)

⁵¹ Ks. European Commission (2016). *Non-Financial Reporting*. Lähde: http://ec.europa.eu/finance/company-reporting/non-financial-reporting/index_en.htm#legal-framework (15.3.2016) tai Suomen Hankintajuristit (2016). *Lakiuudistus – Yritysten vastuullisuusraportointi pakolliseksi*. Lähde: <http://www.hankintajuristit.fi/lakiuudistus-yritysten-vastuullisuusraportointi-pakolliseksi/> (15.3.2016).

täytäntöönpanoa. Strategian tavoitteet ovat: petosten tehostettu ennaltaehkäisy, torjunta ja tutkinta, tehostettu varojen takaisin saanti sekä varoittavat seuraamukset

Eurojust perustettiin vuonna 2002 edistämään kansallisten viranomaisten yhteistyötä Euroopan unioniin vaikuttavan vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Eurojust:issa on 28 kansallista jäsentä (yksi kustakin jäsenmaasta), joiden tehtävänä on koordinoida kansallisia viranomaisia tutkinta- ja syytetoimien eri vaiheissa. Korruptiorikokset ovat yksi Euroopan neuvoston Eurojust:ille määrittelemistä pääpainopistealueista.

Euroopan poliisivirasto (Europol) on EU:n lainvalvontavirasto, jonka tehtävänä on parantaa Euroopan turvallisuutta ja avustaa lainvalvontaviranomaisia EU-maissa. Europol:illa on keskeinen asema Euroopan turvallisuusjärjestelmässä. Europol avustaa EU-maiden lainvalvontaviranomaisia erityisesti vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismintorjunnassa. Europol:illa on merkittävä rooli rajat ylittävien lainvalvontaoperaatioiden toteutuksen tukijana esimerkiksi tarjoamalla asiantuntijapalveluita rikosasioissa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille. Europol toimii myös lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtokeskuksena rikosasioissa. Europol ei itsenäisesti tutki rikosasioita. Parhaillaan Europol koordinoi ns. *Siena for Anti-Corruption Authorities (S4ACA)* –projektia. Sen tarkoituksena on edistää toimia, joilla parannetaan kansallisten lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten sekä Europolin korruptiorikoksiin liittyvää operatiivista yhteistyötä ja yhteensovittamista. Perimmäisenä tavoitteena on tehostaa rikostentorjuntaa ja pyrkiä vähentämään rikosten aiheuttamia haittoja EU:n alueella. Keinoina ovat muun muassa verkostoituminen, keskinäisen luottamuksen ja ymmärtämyksen lujittaminen sekä tietojen, kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon ja levittämiseen liittyvät kehittämishankkeet. Suomi osallistuu projektin ja verkoston toimintaan. Kansallisen ACA-yhdyspisteen toiminnasta vastaa keskusrikospoliisin korruptiontorjunta -toiminto.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) on kansainvälinen järjestö, joka käsittelee poliittis-sotilaallisia, ihmisoikeudellisia, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä turvallisuuskysymyksiä. ETYJ avustaa osallistujavaltioita korruption torjumisessa ja demokraattisten, vastuullisten instituutioiden rakentamisessa. ETYJ on muun muassa laatinut oppaan, joka sisältää tietoa korruption torjunnasta ja ennaltaehkäisystä sekä korruption vastaisesta lainsäädännöstä.⁵²

C. Rahanpesun torjuntaan liittyvä kansainvälinen sääntely ja torjuntaan osallistuvat toimijat

Rahanpesun torjunnalla ja siihen liittyvällä kansainvälisellä sääntelyllä on merkittävä rooli myös korruption torjunnan kannalta. Harmaan talouden ja korruption tuottaman oikeudettoman taloudellisen hyödyn alkuperää voidaan yrittää häivyttää ja peittää rahanpesulla. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alainen hallitusten välinen toimintaryhmä FATF (*Financial Action Task Force*) tekee rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaista kansainvälistä työtä. Toimintaryhmä kehittää ja antaa suosituksia sekä seuraa niiden täytäntöönpanoa jäsenmaissa vuosittaisilla kyselyillä ja maatarkastuksilla. Suomi on ollut FATF:n jäsen vuodesta 1991.

Euroopan komissio antoi helmikuussa 2013 ehdotuksen rahanpesudirektiivin muuttamiseksi (neljäs rahanpesudirektiivi) ja uudeksi varainsiirtoasetukseksi (toinen maksajan tiedot -asetus). Ehdotuksen taustalla olivat FATF:n uudet rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan suositukset. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 20.5.2015 neljännen rahanpesudirektiivin ja toisen maksajan tiedot -

⁵² OSCE (2016). *Handbook on Combating Corruption*. Lähde: <http://www.osce.org/secretariat/232761> (16.5.2016).

asetuksen. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin ja asetuksen edellyttämät kansalliset muutokset voimaan viimeistään 26. päivänä kesäkuuta 2017.

Euroopan komissio on 2.2.2016 tiedonannossaan toimintasuunnitelmaksi terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi COM(2016) 50 final (E 20/2016 vp) esittänyt antavansa neljännen rahanpesudirektiivin muuttamista koskevia ehdotuksia. Niihin sisältyvät muun muassa säännökset, joiden nojalla jäsenvaltioille asetettaisiin velvollisuus perustaa keskitetyt pankki- ja maksutilirekisterit tai sähköiset tiedonhakupöytäkirjat, joiden avulla rahanpesun selvittelykeskukset ja muut toimivaltaiset viranomaiset saavat tietoa pankki- ja maksutileistä. Lisäksi komissio tutkii mahdollisuutta antaa erillinen itsenäinen säädös, jolla viranomaisten pääsyä tällaisiin keskitettyihin pankki- ja maksutilirekistereihin laajennetaan. Komission on tarkoitus antaa ensimmäiset toimintasuunnitelmassa esitetyt lainsäädäntöehdotukset 15.6.2016. Komission tiedonannosta on lähetetty eduskunnalle selvitys 16.3.2016 (E 20/2016 vp). Komission ehdottamilla muutoksilla erityisesti keskitetyn pankki- ja maksutilirekisterin osalta voitaisiin tehostaa myös rahanpesun alkurikoksen, kuten lahjonnan, tunnistamista ja paljastamista.

Liite 2: Kansallinen korruption ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan liittyvä lainsäädäntö

Suomessa ei ole erillistä korruption torjuntaa tai korruption kriminalisointia säätelevää lainsäädäntöä. Jokainen korruptiivinen tilanne on ainutkertainen, jolloin tekoon liittyvät olosuhteet, motiivit, edut, osapuolet ja yhteiskunnalle aiheutuvat haitat ovat erilaisia. Osittain tämän vuoksi korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyvä lainsäädäntökokonaisuus muodostuu useista eri laeista. Näistä rikoslain lahjusrikossäännökset muodostavat rangaistussäännösten ytimen. Rikoslaisissa on nykyisin 14 lahjusrikospykälää, jotka koskevat lahjuksen antamisen ja ottamisen erilaisia tekemuotoja sekä erikseen elinkeinotoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyviä tekoja. Lahjusrikosten lisäksi myös monet muut rikoslakirikokset voivat sisältää korruptiivisia piirteitä. Niihin kuuluvat esimerkiksi virkarikos, petos, kavallus, yrityssalaisuusrikos, sisäpiiririkos, syrjintä ja luottamusaseman väärinkäyttö. Nämä rikokset poikkeavat lahjusrikoksista siten, että toisinaan niihin liittyy korruptiota ja toisinaan ei.

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

Suomen **perustuslaissa** ovat korruption torjuntaan liittyvät pykälät:

- tuomiovallan riippumattomuus: PL 1 luku 3 §

Vaalirahoituslaissa ovat korruption torjuntaan liittyvät pykälät:

- rahoitusilmoitusvelvollisuus: VL 5-8§
- rahoitusilmoitusten julkaiseminen ja tarkistaminen: VL 10§

Puoluelaisissa ovat korruption torjuntaan ja vaalivilpin ennaltaehkäisyyn liittyvät pykälät:

- tuen ilmoittaminen ja valvonta: PuolueL 8-13 §

Vaalilaissa ovat korruption (vaalivilpin) torjuntaan liittyvät pykälät:

- ennakkoäänestyksen yksityiskohdat: VL 5 luku
- vaalipäivän äänestys: VL 6 luku
- vaalien tulosten laskenta ja vahvistaminen: VL 7 luku

Laki elinkeinotulon verotuksesta

- lahjusten ja lahjusten luontoisten menojen vähennyskelvottomuudesta verotuksessa: EVL 16 § 8

Julkisuuslaki kokonaisuudessaan.

Hallintolaki kokonaisuudessaan.

Suomen rikoslaki sisältää yksityisen ja julkisen sektorin lahjusrikoksia koskevat säännökset.

Rikoslaissa mainitaan seuraavat lahjusrikokset:

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

Muita rikoslaissa mainittuja korruption tuntomerkkejä toisinaan täyttäviä rikoksia ovat:

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

Muita korruption torjuntaan keskeisesti liittyviä lakeja ovat **valtion virkamieslaki, kuntalaki, laki kunnallisesta viranhaltijasta, julkisista hankinnoista annettulaki, kirjanpitolaki, valtionavustuslaki, poliisilaki, osakeyhtiölaki, laki rahanpesun selvittelykeskuksesta ja tilitarkastuslaki.**

Liite 3: Suomea velvoittavat kansainväliset korruptiota koskevat yleissopimukset vuodesta 1998 alkaen

Korruption torjuntaa ja ennaltaehkäisyä korostetaan myös monessa Suomea velvoittavassa kansainvälisessä korruptiota koskevassa yleissopimuksessa.

Vuosiluku	Sopimus / sääntely
1998	EU:n yhteinen toiminta lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (98/742/YOS), engl. <i>Joint Action adopted by the Council on corruption in the private sector</i>
1999	OECD:n Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus (SopS 14/1999), engl. <i>OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions</i>
2002	Euroopan Neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 107/2002; ETS 173), engl. <i>Criminal Law Convention on Corruption</i>
2002	Euroopan Yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja (SopS 86-87/2002; EYVL C 313, 23.10.1996), engl. <i>Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests</i>
2003	Euroopan Unionin puitepäättös (2003/568/YOS) lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (EYVL L 192, 31.7.2003), engl. <i>Council Framework Decision on combating corruption in the private sector</i>
2004	Euroopan Neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (SopS 64/2004; ETS 174), engl. <i>Civil Law Convention on Corruption</i>
2005	Yleissopimus sellaisen lahjonnan torjunnasta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan Unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä (SopS 97-98/2005; EYVL C 195, 25.6.1997), engl. <i>Council Act drawing up [...] the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union</i>
2006	YK:n korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006), engl. <i>United Nations Convention Against Corruption</i>