



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Emilia Tomminen

Kuntien korruptiontorjunnan välineet

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro-gradu tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Emilia Tomminen		
Tutkielman nimi:	Kuntien korruptiontorjunnan välineet		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	114

TIIVISTELMÄ:

Suomi on pitkään ollut kansainvälisesti vertailtuna yksi maailman vähiten korruptoitunein valtio. On kuitenkin tunnustettu, että korruptiosta vapaita valtioita ei ole. Korruptio tarkoittaa vallan väärinkäyttöä yksityisen edun ajamiseksi. Korruptioon luetaan lahjonta, epäasiallinen vaikuttaminen sekä esteellisyys päätöksenteossa. Korruptioon liitetään usein myös hyvä veliverkostot ja niissä tapahtuva suosinta. Suomessa esiintyvä korruptio on yleensä rakenteellista korruptiota, eli se elää rakenteissa ja siten sitä on vaikea havaita ja torjua.

Tämän tutkielman tarkoitus on selvittää kuntien mahdollisuuksia torjua korruptiota. Pyrin tutkimaan, miten kunnat torjuvat korruptiota oikeudellisin välinein. Lisäksi tarkastelen muita ei-oikeudellisia korruptiontorjunnan instrumentteja. Tutkielman tarkoitus on pureutua yleisesti tunnistettaviin korruption riskialueisiin, joita ovat julkiset hankinnat, rakennusala, puolue- ja vaalirahoitus sekä poliittinen päätöksenteko. Tutkielma mukailee näitä riskialueita ja käsittelen, mikä tekee niistä juuri niin riskialttiita. Sen myötä tarkastelen lainsäädännöllisiä välineitä vastata korruption uhkaan.

Tutkielma on metodiltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Näin ollen tulkitseen ja systematisoin voimassa olevaa oikeutta. Keskiöön nousee systematisointitehtävä, sillä korruptio on oikeudellisesti monimutkainen ilmiö. On siis tärkeää selvittää korruptiontorjunnan kannalta keskeistä säädöspohjaa, sen luonnetta sekä eri säädösten välisiä suhteita. Olennaista on tutkia, ovatko kunnan toimijoita koskevat säädökset linjassa korruptiontorjunnan tavoitteiden kanssa ja ilmeneekö niissä joitakin kehitystarpeita. Aineistona käytän lainsäädännön ohella oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoa, kansallisia ja kansainvälisiä tuomioistuinratkaisuja sekä erilaisia korruptiontorjuntaa koskevia sopimuksia. Lisäksi hyödynnän kotimaisten lainvalvojien lausuntoja ja ratkaisuja sekä erilaisia viranomaisille kohdennettuja selvityksiä ja ohjeita korruptiontorjuntaan liittyen.

Tutkielma osoittaa, että kunnissa korruption riskialueilla voi esiintyä esimerkiksi epäasiallista vaikuttamista sekä suosintaa. Monesti tuomioistuinratkaisuissa keskiöön nousee eri esteellisyystilanteita eikä lahjontatapauksiltakaan ole välttytty. Voidaan todeta, että kunnan toimijoita ohjaavat säädökset korostavat yksilön vastuuta integriteetin toteutumisen osalta. Silti kunnan organisaationa tulee huolehtia, että se toteuttaa hallinnolle asetettuja vaatimuksia ja edistää asukkaidensa hyvinvointia. Tutkielma osoittaa tietynlaisia kehittämistarpeita, jotta viranomaistoiminta olisi entistä läpinäkyvämpää. Tutkielma osoittaa myös, että lainsäädännön ohella muilla keinoilla, kuten koulutuksella on myös roolinsa korruption ennaltaehkäisyssä.

AVAINSANAT: hyvä hallinto, julkisen vallan käyttö, korruptio, kunta, virkarikokset, virkavastuu

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Korruptio Suomessa	7
1.2	Tutkielman rakenne	8
1.3	Tutkielman tavoite, tutkimuskysymys ja rajaus	9
1.4	Tutkielman aineisto ja tutkimusmenetelmät	10
2	Korruptio kunnan toimintaympäristössä	14
2.1	Johdannoksi	14
2.2	Kunta	14
2.3	Korruptio käsitteenä	16
2.4	Korruption muodot	17
2.4.1	Verkostot ja kumppanuudet	18
2.4.2	Eturistiriidat ja pyöröovi-ilmiö	22
3	Korruption riskialueet kunnassa	25
3.1	Yleistä	25
3.2	Julkiset hankinnat	25
3.2.1	Eturistiriidat ja esteellisyys osana hankintoja	29
3.2.2	Markkinakartoitus ja osallistuminen hankinnan valmisteluun	30
3.3	Kunta ja elinkeinotoiminta	33
3.4	Maankäyttö, rakennus ja yhdyskuntasuunnittelu	37
3.5	Korruptio puolueiden toimintaympäristössä	41
3.6	Johtamisjärjestelmän vaikutukset korruptioon	45
4	Kunnan toimijat	48
4.1	Aluksi	48
4.2	Luottamushenkilöt, kunnalliset viranhaltijat sekä työntekijät	48
4.3	Virkavastuu	50
4.4	Lahjonta osana virkarikoksia	54
4.4.1	Virkarikoksista yleisesti	54
4.4.2	Lahjukset	55

4.4.3	Vaikutusvallan kauppaaminen	62
4.5	Hyvä hallinto	64
4.6	Esteellisyys	65
4.6.1	Esteellisyyden muodot ja vaikutukset	65
4.6.2	Sidonnaisuudet	69
4.7	Toiminnan julkisuus	71
4.7.1	Asiakirjajulkisuus	72
4.7.2	Tiedonsaanti ja julkisuuslain muutostarpeet	74
5	Korruptiontorjunnan toimenpiteet	77
5.1	Aluksi	77
5.2	Organisaation toimet	78
5.2.1	Henkilöstön osaaminen	78
5.2.2	Kunnan laillisuusvalvonta	79
5.3	Yhteiskunta	82
5.3.1	Laillisuusvalvojat	82
5.3.2	Muut instrumentit	83
5.4	Yksilö	86
5.5	Korruptiontorjunnan kehityskohteet	88
6	Johtopäätökset	92
	Lähteet	98

Kuviot

Kuvio 1.	Korruption muodot	17
----------	-------------------	----

Taulukot

Taulukko 1.	Esteellisyyssperusteet	66
-------------	------------------------	----

Lyhenteet

HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HL	Hallintolaki (434/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
Ilmoittajansuojelulaki	Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KL	Kuntalaki (410/2015)
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1379/2016)
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
MAO	Markkinaoikeus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Tiedonhallintalaki	Laki julkisen hallinnontiedonhallinnasta (906/2019)
Vaalirahoituslaki	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
Viranhaltijalaki	Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)
Vp	Valtiopäivät

1 Johdanto

1.1 Korruptio Suomessa

Suomi on yksi maailman vähiten korruptoitunein valtio¹. Näin todetaan Transparency International -järjestön² vuosittain tekemässä globaalissa vertailussa. *Korruptiolla tarkoitetaan vallan väärinkäyttöä yksityisen edun ajamiseksi*³. Korruption vaikutukset ovat laajat: se heikentää demokratiaa, vääristää markkinoita, lisää eriarvoisuutta sekä mahdollistaa järjestäytyneen rikollisuuden kasvun⁴. Lisäksi korruptiivisessa toiminnassa rikotaan *oikeusvaltioperiaatetta*. Oikeusvaltioperiaatteesta säädetään perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Korruption käsitettä tarkastellaan tarkemmin luvussa 2. Se, miksi korruption ilmentyminen on Suomessa niin vähäistä, liittyy yhteiskunnassamme vallitsevaan vahvaan demokratiaan, sananvapauteen sekä poliittiseen vakauteen⁵.

Korruptio on monitahoinen ilmiö monestakin syystä. Korruptiota voi esiintyä eri muodoissa ja eri olosuhteissa. Tärkeää on kuitenkin ymmärtää se, että kaiken toiminnan takana on ihminen ja ihmisen tekoja ohjaa vahvasti moraali. Lähtökohtaisesti ihmisen moraali velvoittaa toimimaan lakien ja ohjeistusten mukaan. Poikkeuksena ovat ne, joiden omatunto kehottaa toimimaan ohjeiden vastaisesti.⁶ Nähdäkseni myös korruptiivisessa toiminnassa on pohjimmiltaan kyse moraalista ja siitä, mikä on oikein tai väärin. Tästä syystä korruptiontorjunta on haastavaa ja myös siksi sen tutkimiselle on paikkansa.

¹ Transparency International, 2023, Corruption Perception Index 2022.

² Transparency International on vuonna 1993 perustettu kansainvälinen kansalaisjärjestö, jonka tavoitteena on ehkäistä korruptiota (Transparency International, 2022).

³ Transparency International Suomi-Finland, 2012, s. 6.

⁴ Yhdistyneet kansakunnat, 2004, s. iii.

⁵ Kuntaliitto, 2018, s. 6.

⁶ Kivivuori, 1993, s. 22.

Vaikka olemme vuosien ajan menestyneet kansainvälisissä mittauksissa, meilläkin esiintyy korruptiota ja siten aihetta on tärkeä tutkia. Kinnunen ja Groop tiivistävät hyvin, että vaikka toimitaankin lain mukaan, voi toiminta silti olla epäeettistä ja näin ollen kyseenalaista⁷. Aihe on siis yhteiskunnallisesti merkittävä. Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n laatimassa raportissa epäillään, onko luottamus, jota on Suomessa pidetty yhtenä merkittävimmistä korruptiontorjunnan välineistä, tarpeeksi riittävä ennaltaehkäisemään korruptiota jatkossa⁸. Uskoakseni luottamus ei riitä loputtomiin ja tarvitaan aktiivisia toimia korruption ennaltaehkäisyyn.

Korruption riskialueet liittyvät muun muassa rakennusalaan, julkisiin hankintoihin, poliittiseen päätöksentekoon sekä esimerkiksi puoluetoinnin rahoitukseen. Korruptiota esiintyy usein juuri viranomaistoiminnan ja elinkeinoelämän välillä⁹. Näin ollen nämä riskit on tunnistettava myös kunnissa. Näkyvä korruptio, kuten lahjonta, ei ole Suomessa kovin yleistä, vaan korruptio liittyy lähinnä epäeettiseen toimintaan, vastuullisen aseman väärinkäyttöön, erilaisiin hyvä veli -verkostoihin sekä niihin liittyvään suosimiseen¹⁰. Siksi Suomessa ja Suomen kunnissa korruptio on vaikeammin havaittavissa ja siten tarvitaan erilaisia tehokeinoja sen kitkemiseksi.

1.2 Tutkielman rakenne

Alussa käytiin läpi korruption esiintymistä yleisesti Suomessa ja sitä, mikä on korruption tilannekuva tämänhetkisessä Suomessa. Alussa todettiin myös, miksi aihetta on tärkeää tutkia. Seuraavissa kappaleissa käsittelen tutkielman tavoitetta ja tiivistän sen tutkimuskysymykseen. Samassa kappaleessa tehdään myös rajaus aiheeseen. Sen jälkeen kuvaan tutkielmassa käytettyä tutkimusmenetelmää sekä aineistoa. Toisessa luvussa edetään käsittelemään korruptiota kunnissa. Käyn läpi korruption tarkempaa

⁷ Kinnunen & Groop, 2017, s. 47.

⁸ GRECO, 2018, s. 4.

⁹ Oikeusministeriö, 2022.

¹⁰ Haapalehto, 2018, s. 6.

käsitettä, sen muotoja ja niiden esiintymistä näillä tunnistetuilla riskialueilla. Näkökulma on vahvasti organisatorinen. Luvussa 3 näkökulma on puolestaan yksilöpainotteinen ja käyn läpi kunnan toimijoita, ja heitä ohjailevaa säädösperustaa sekä heidän rooliaan korruptionvastaisessa toiminnassa. Neljännessä luvussa pyrin tutkimaan korruptiontorjunnan keinoja. Eli sitä, miten korruptiontorjuntaa voidaan parantaa kunnissa lähinnä muilla instrumenteilla kuin lainsäädännöllä. Pyrin tarkastelemaan, mitä puutteita on mahdollisesti huomattu valvonnassa ja mitä keinoja tullaan jatkossa hyödyntämään. Tutkielmani viimeisessä luvussa ”johtopäätökset” nivon havaintoni yhteen ja vastaan tutkielman alussa asetettuihin kysymyksiin.

1.3 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymys ja rajaus

Tutkielmani tarkastelee säädöksiä, jotka ohjailevat kuntien korruptionvastaista toimintaa. Tarkastelen korruption esiintymistä juuri näillä aiemmin luetelluilla riskialueilla ja selvitän, mitkä ovat ne toimet kunnissa, joilla korruptiota pyritään ehkäisemään. Rajoituksena tutkielmalle on se, että tällä tutkimusmenetelmällä ei voida selvittää, miten kunnat kouluttavat tai ohjeistavat henkilöstöään toimimaan esimerkiksi eettisten kysymysten äärellä tai miten esimerkiksi sisäinen valvonta toimii. Sitä varten tulisi hyödyntää empiirisiä metodeja, joita ei tässä tutkielmassa kuitenkaan käytetä. Tutkielman ollessa lainopillinen, intressinä on yleisesti ottaen lainsäädäntöpohja, joka tulee olemaan tärkeässä roolissa koko tutkielman ajan. Pyrin siis tutkimaan korruptiontorjunnan nykytilaa ja mahdollisia kehityskohteita kuntasektorilla.

Tutkimuskysymys voidaan siis tiivistää seuraavasti:

- *Miten kunnat ehkäisevät korruptiota oikeudellisin keinoin korruption riskialueilla, ja mitä muita instrumentteja kunnilla on korruptiontorjunnassa oikeudellisten keinojen lisäksi?*

Jatkokysymys puolestaan tiivistyy seuraavasti:

- *Millainen on näiden säädösten luonne ja millaisia kehitystarpeita niissä mahdollisesti ilmenee?*

Tutkielmani rajautuu siis kuntasektorille. Kuntatasolla tarkastelu kohdistuu kuntaan laajemmin toimijana sekä kunnan toimijoihin, viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihinkin sekä julkista valtaa käyttäviin työntekijöihin. Tarkastelen tutkielmassani myös korruption riskialueita ja pohdin, miksi nämä alueet on todettu olevan riskialttiita. Pysin myös löytämään oikeuskäytäntöä aiheeseen liittyen.

1.4 Tutkielman aineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkielmani aineisto koostuu voimassa olevasta lainsäädännöstä, oikeuskirjallisuudesta, tuomioistuinratkaisuksista, sekä kuntien ja valtion ohjeista korruptionvastaiseen toimintaan. Näiden ohella käytän myös kansainvälistä sääntelyä, sopimuksia ja erilaisia raportteja. Käyn läpi myös kotimaisten lainvalvojien ratkaisuja ja eri asiayhteyksissä syntyneitä asiantuntijalausuntoja.

Suomessa oikeusjärjestys¹¹ on jaettu *yksityisoikeuteen* ja *julkisoikeuteen*¹². Tutkielmani paikantuu lähtökohtaisesti julkisoikeuden alalle, mutta toisinaan on mentävä myös yksityisoikeuden puolelle, koska korruptio ilmiönä paikantuu kuitenkin jonnekin oikeudenalojen välimaastoon, eikä sen esiintyminen katso oikeudenalaa. Siten sitä ei suoranaisesti voida liittää vain julkisoikeuteen kuuluvaksi, vaan se on osa myös yksityisoikeutta. Nykäsen mukaan juuri kilpailuoikeus ja kunnallisoikeus liikkuvat juuri tuolla yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajapinnalla esimerkiksi yksityisoikeudellisten sopimussuhteiden myötä¹³. Nostan esille myös markkinaoikeudelliset ja kilpailuoikeudelliset kysymykset, jotka liittyvät yksityisoikeuteen.

¹¹ Länsimaiset oikeusjärjestelmät on perinteisesti jaettu roomanis-germaanisiin ja common law -järjestelmiin. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on roomanis-germaaniseen oikeusjärjestelmä (Nykänen, 2019, s. 25).

¹² Nykänen, 2019, s. 27.

¹³ Nykänen, 2019, s. 28.

Tutkielmassa käytetään *oikeusdogmaattista* eli *lainopillista* tutkimusmenetelmää. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka *tulkitsi* ja *systematisoi* voimassa olevaa oikeutta¹⁴. Hirvosen mukaan lainoppia harjoittaessa tehdään tulkintakannanotto säädösten sisällöstä ja merkityksestä sekä normikannanotto niiden kuulumisesta voimassa olevaan oikeuteen¹⁵. Systematisoinnissa on kyse normien välisestä suhteesta¹⁶. Aiheeni kannalta tarkastelen nimenomaan kuntaorganisaatiota velvoittavaa lainsäädäntöä sen eri toiminnoissa, mutta myös yksittäistä viranhaltijaa tai luottamushenkilöä koskevaa sääntelyä ja lopulta näiden normien suhdetta. Erityisesti pohdin sitä, onko sääntely linjassa yleisesti korruptiontorjunnan tavoitteiden kanssa eli palveleeko tämä sääntely sitä tavoitetta.

Systematisointitehtävässä olisi syytä lähteä liikkeelle jostakin oikeusongelmasta. Kun käsillä on jokin oikeusongelma, tulisi selvittää, miten se näyttäytyy voimassa oleva oikeuden näkökulmasta ja sitä kautta pyrkiä ymmärtämään oikeusjärjestystä ja sen tämänhetkistä tilaa¹⁷. Tämän tutkielman kohdalla oikeusongelma liittyy korruptiontorjuntaan. Korruptio on monimutkainen ilmiö, joten selvitän, millaisilla oikeudellisilla välineillä sitä pyritään torjumaan nimetyillä riskialueilla unohtamatta kuitenkin muitakin kuin oikeudellisia instrumentteja. Toivosen mukaan systematisointitehtävässä kiinnostuksen kohde on siirtynyt käsitteistä periaatteisiin ja tavoitteena on löytää periaatepohjainen koherenssi, mikä tarkoittaa sisällöllistä johdonmukaisuutta¹⁸. Näin ollen käsitteiden kohdalla voidaan miettiä laajemmin sen yhteyttä eri oikeusperiaatteisiin.

Systematisoimalla lainsäädäntöä, saadaan jäsennelty oikeusjärjestelmän kokonaisuus¹⁹. Jotta voimme systematisoida lainsäädäntöä, tarvitsemme tueksemme oikeudenalojen

¹⁴ Hirvonen, 2011, s. 21–22.

¹⁵ Hirvonen, 2011, s. 24.

¹⁶ Kolehmainen, 2015, s. 18.

¹⁷ Kaisto, 2005, s. 343.

¹⁸ Toivonen, 2014, s. 360. Myös Tuori, 2004, s. 1200.

¹⁹ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 21–22.

yleiset opit. Yleisiin oppeihin sisältyvät oikeudelliset periaatteet, käsitteet ja teoriat²⁰. Esimerkiksi keskeisiä hallinto-oikeudellisia yleisiä oppeja ovat viranomaisten toimivaltaa, päätöksentekoa ja oikeusturvaa koskeva sääntely²¹. Tämänkaltaiset yleiset opit näyttäytyvät myös tässä työssä systematisointitehtävän tukena.

Mäenpään mukaa yleisten oppien eräitä haasteita on hallinnon muutos. Globalisaatio ja tietoyhteiskunnan rakenteiden muutos vaikuttavat myös hallintoon²². Esimerkiksi julkiseen ja yksityisen rajapinta on hämärtynt ja hallinnon toimintatavat ovat yleisesti ottaen muuttuneet. Julkisia palveluja yksityistetään ja ulkoistetaan ja siten julkisten palvelujen tuottaminen ei ole enää yksin julkisen sektorin vastuulla. Lisäksi odotukset ja vaatimukset hallintoa kohtaan ovat kasvaneet ja viranomaisilta odotetaan enenevässä määrin uskottavuutta, avoimuutta ja luotettavuutta.²³ Siten korruptio ja eritoten sen torjunta tässä ympäristössä on haastava.

Tulen tutkielmani aikana käsittelemään myös *moraalia*. *Luonnonoikeuden* mukaan voimassaoleva oikeus toteuttaa oikeudenmukaisuuden periaatetta ja laki on lähtökohtaisesti linjassa myös moraalien periaatteiden kanssa²⁴. Toisaalta ihmisen soveltaessa lakeja, riittääkö, että laki toteuttaa hyvää moraalia? Tämän aiheen kannalta lakien kiertäminen tai jopa rikkomisen rikkovat myös luonnonoikeuden perusajatusta.

Kaiken kaikkiaan lainopin tiedonintressinä voidaan pitää voimassa olevan oikeuden ymmärryksen lisääntymistä²⁵. Tutkielmani kannalta on olennaista tarkastella korruptioon liitettyjen säädösten luonnetta ja mahdollisia puutteita tai kehitystarpeita. Aiheeni kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota korruptiota koskevaan lainsäädännön monipuoliseen kirjoon²⁶. Korruption ollessa hyvin monipuolinen ilmiö, on

²⁰ Määttä ja muut, 2012, s. 19–20.

²¹ Mäenpää, 2017, s. 20.

²² Mäenpää, 2017, s. 20.

²³ Mäenpää, 2017, s. 22–23.

²⁴ Niemi, 2022, s. 1210.

²⁵ Hirvonen, 2011, s. 34.

²⁶ Korruptiota ei ole Suomessa sellaisenaan kriminalisoitu, vaan monien eri lakien yhteisvaikutuksesta muodostuu korruptiontorjuntaa palveleva kokonaisuus. Korruptiontorjunta, 2022.

lainsäädännönkin vastattava sen luonteeseen. Korruptiota voi ilmentyä monella eri tapaa, joten lainsäädännön tasolla rangaistava teko olisi mahdotonta määritellä.

Tulkinnassani on myös tärkeää huomioida normien mahdollinen ristiriitaisuus. Oikeusnormeilla on yleispätevä hierarkia, mikä edistää tulkinnan johdonmukaisuutta ja oikeellisuutta ristiriitatilanteissa. Niin ikään siis korkeamman tasoinen laki syrjäyttää alemman asteisen (*lex superior derogat inferiori*), erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat generali*) ja uudempi laki syrjäyttää vanhemman (*lex posterior derogat priori*)²⁷. Näiden välineiden myötä saavutetaan normien ristiriidattomuus eli *konsistenssi*²⁸. Tämä oikeusnormeja koskeva hierarkia on siis pidettävä mielessä tarkastellessa lainsäädäntöpohjaa aiheeni kannalta.

Tutkielmani oikeuslähteiden käyttöä voidaan tarkastella Aarnion oikeuslähteiden jaottelun valossa. Aarnion mukaan oikeuslähteet voivat olla vahvasti velvoittavia, heikosti velvoittavia tai sallittuja oikeuslähteitä²⁹. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu lainsäädäntö ja työni kannalta tähän kuuluu niin kansainvälinen kuin kansallinenkin lainsäädäntö. Lainsäädäntöä tarkasteltaessa kiinnitän huomiota säädösten luonteeseen. Kuinka korruptiota pyritään torjumaan kunnissa lainsäädännön avulla? Tutkielmassani heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat tuomioistuinratkaisut ja lainvalmisteluaineisto, kuten hallituksen esitykset. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluu puolestaan oikeuskirjallisuus ja kuntien tai muiden tahojen luomat ohjeistukset korruptiontorjuntaan liittyen.

²⁷ Tolonen, 2003, s. 107–108.

²⁸ Tuori, 2004, s. 1200.

²⁹ Aarnio, 1989, s. 220.

2 Korruptio kunnan toimintaympäristössä

2.1 Johdannoksi

Tässä luvussa tutkitaan korruptiota kunnan toimintaympäristössä. Käsittelen aihetta yhteisön, eli tässä tapauksessa kunnan näkökulmasta. Tutkielmassa on tarkoituksella tehty seuraavanlainen jaottelu aiheen käsittelyä varten: tässä luvussa korruptiota tarkastellaan koko kunnan näkökulmasta, kun taas kolmannessa luvussa on tarkoitus kohdistaa katse kunnan toimijoihin eli yksilöihin. Jaottelu selkiyttää aiheen käsittelyä sekä tuo esiin sekä kunnan että kunnan toimijoiden roolin korruptionvastaisessa toiminnassa. Tämä luku lähtee liikkeelle lyhyestä kuntaan ja kunnan toimintaan liittyvistä kappaleista. Aluksi on hyvä pureutua kunnan toimintaympäristöön ja sen säädöskehikkoon sekä perehtyä myös siihen, mitä edes tarkoitetaan *kunnan toiminnalla*. Sen jälkeen käyn läpi korruption käsitettä, muotoja sekä riskialueita kunnassa.

2.2 Kunta

Kunnan toiminnasta säädetään perustuslaissa (731/1999). Lain 121 §:n mukaan Suomi on jaettu kuntiin, joilla on kunnan asukkaiden itsehallinto³⁰. Lainkohdassa mainitaan myös, että kunnan tehtävistä säädetään lailla, joita käyn seuraavaksi läpi. *Kunnan toiminnalla* tarkoitetaan kuntalain (410/2015) 6 §:n 2 momentin mukaan kunnan ja kuntakonsernin toimintaa sekä kuntien yhteistoimintaa. Hallituksen esityksessä³¹ todetaan, että kunnan toimintaa on myös esimerkiksi sen osallistuminen yhteisöihin ja yhteistoimintaorganisaatioihin. Lisäksi kunnan toiminta -käsitteen alle voidaan lukea kunnan ostopalvelut, erinäiset sopimukset sekä erinäiset rahoitusmallit ja kumppanuudet. Muukkonen toteaaakin, että *kunnan toiminta* käsitteenä tarkoittaa hyvin laajalti oikeastaan kaikkea, mikä liittyy kuntaan³².

³⁰ Hallituksen esityksessä eduskunnalle Suomen uudeksi Hallitusmuodoksi 1/1998 vp. Tätä kutsutaan *kansanvaltaisuusperiaatteeksi*. (HE 1/1998 vp. s. 176.).

³¹ HE 268/2014 vp. s. 137.

³² Muukkonen, 2019, s. 9.

Kunnan tehtävät määritellään tarkemmin kuntalain 2. luvussa. Lain 7 §:n mukaan kunnan vastuulla on hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät (erityistoimiala) sekä tehtävät, jotka kunta on itse määrännyt itselleen hoidettavaksi (yleinen toimiala). Kunnan ylin päättävä elin on kunnan valtuusto, jossa päätetään kunnan yhteisistä asioista, kuten sen toiminnasta ja taloudesta³³. Valtuuston tehtävistä säädetään tarkemmin kuntalain 14 §:ssä. Tämän työn kannalta ei ole tarkoituksenmukaista perehtyä sen syvällisemmin kunnan toimielimiin ja niiden tehtäviin. Todettakoon kuitenkin, että valtuuston lisäksi kunnassa tulee toimia kunnanhallitus³⁴ sekä tarkastuslautakunta³⁵ ja tästä säädetään kuntalain 30 §:ssä. Kunnanhallituksen tehtävistä säädetään kuntalain 39 §:ssä ja tarkastuslautakunnan tehtävistä ja asemasta puolestaan kuntalain 121 §:ssä.

Kunnan toiminnassa tulisi aina muistaa asukkaiden etu. Korruptiivinen toiminta ei luonnollisesti edistä asukkaiden etua eikä demokratiaa. On siis merkityksellistä pitää mielessä, että kunnissa asukkaat valitsevat päätöksentekijät kuntavaaleilla kuntalain 15 §:n mukaan. Kunnan asukkaat osoittavat siis luottamustaan toimijoille ja oletuksena on, että päättäjät edistävät toimillaan kunnan asukkaiden etua. Tässä tutkielmassa kohdistan katseeni lähinnä luottamushenkilöihin sekä viranhaltijoihin siitä syystä, että näissä tehtävissä olevien henkilöiden asema on merkittävä, sillä he käyttävät julkista valtaa. Tämä todetaan kuntalain 87 §:n 2 momentissa, jonka mukaan julkista tehtävää voidaan hoitaa vain virkasuhteessa. Korruptio voidaan liittää juuri vaikutusvaltaisen aseman väärinkäyttöön. Näin ollen tarkastelun kohteena ovat julkista valtaa käyttävät henkilöt palvelussuhteen muodosta riippumatta.

³³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 223.

³⁴ Kunnanhallituksen tehtävänä on huolehtia muun muassa taloudesta, valmistelusta, ja laillisuusvalvonnasta (Harjula & Prättälä, 2015, s. 293).

³⁵ Tarkastuslautakunnan tehtävä on valvoa taloutta ja etenkin talouden suunnitelmien ja tavoitteiden toteutumista (Heuru & muut, 2008, s. 191–192).

2.3 Korruptio käsitteenä

Alkuun on tärkeää määritellä, mitä korruptio on. Korruption määritelmää voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta, mutta vakiintuneen ja yleisesti hyväksyttävän määritelmän mukaan korruptio tarkoittaa *vaikutusvallan väärinkäyttö yksityisen edun ajamiseksi*³⁶. Toiminta on siis usein lainvastaista ja epäeettistä³⁷. On kuitenkin syytä panna merkille korruptiivisen toiminnan ongelmallisuus: vaikka toiminta ei olisi rangaistavaa tai laitonta, voi se silti olla epäeettistä ja moraalisesti tuomittavaa, kuten aluksi todettiin. Korruption määritelmässä voidaan kiinnittää huomio myös siihen, mitä korruptio puolestaan ei ole. Salminen nostaa teoksessaan esille *integriteetin* käsitteen, mikä on korruption vastakohta. Integriteetti voidaan nähdä riippumattomuutena, rehellisyytenä, lahjomattomuutena sekä loukkaamattomuutena.³⁸ Näin ollen korruptio on kaiken tämän vastakohta.

Korruption käsite ei aina ole ollut täysin yksiselitteinen. Euroopan neuvoston säädöksessä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvässä pöytäkirjassa (96/C 313/01) korruption käsite tarkoittaa lahjontaa. Artiklassa 2 säädetään *passiivisesta korruptiosta*. Se tarkoittaa kohdassa 1 rikkomusta, jossa virkamies joko vaatii tai vastaanottaa lahjuksia tai muita etuja tai toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Artiklassa 3 puolestaan säädetään *aktiivisesta korruptiosta*. Se tarkoittaa rikkomusta, jossa virkamies puolestaan tarjoaa tai antaa lahjusta tai toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan. Näin ollen aiemmin korruption käsite on tarkoittanut vain lahjontaa. Toisaalta on huomioitava, että sopimuksessa todetaan, että Euroopan taloudellisiin etuihin voi kohdistua myös muunlaisia rikoksia, eikä sääntelyä tule rajata vain lahjuksiin³⁹. Voi olla, että tuolloin ei vielä tunnistettu sitä, mitä kaikkea korruptio pitää sisällään.

³⁶ Martinez-Vazquez & muut, 2007, s. 5.

³⁷ Haapalehto, 2018, s. 5.

³⁸ Salminen, 2018, s. 30 ja 32.

³⁹ Neuvoston säädös Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä pöytäkirja (96/C 313/01) (LIITE).

2.4 Korruption muodot

Koska korruptiota voi ilmetä hyvinkin erilaisissa olosuhteissa ja prosesseissa, sen havaitseminen voi olla haastavaa⁴⁰. Salminenkin toteaa, että korruptiotilanteita on arvioitava tapauskohtaisesti⁴¹. Oheisessa kuviossa (Kuvio 1.) on esitetty korruption muodot mukaillen Salmista⁴². Korruptiolla on lukuisia muotoja, mutta seuraava kirjo pyrkii hahmottamaan tyypillisiä ja yleisimpiä korruption muotoja. Näin ollen esitetty kirjo on epätäydellinen. Korruption muotoja tullaan käsittelemään tulevilla kappaleilla tarkemmin. Näin ollen en tässä kohtaa avaa kyseisiä käsitteitä sen enempää.



Kuvio 1. Korruption muodot

Korruptiota voi hahmottaa monin eri tavoin, mutta koen tarpeelliseksi nostaa esille vielä jaottelun *ilmikorruptioon* ja *piilokorruptioon*. Ilmikorruptio on selkeästi nähtävissä ja siihen on pyritty reagoimaan muun muassa lainsäädännön keinoin. Moni ilmikorruption muoto, kuten lahjusrikokset tai virkarikkeet ovat rikoslaissa (39/1889) tuomittavia.

⁴⁰ Kinnunen & Groop, 2017, s. 15.

⁴¹ Salminen, 2015 s. 5.

⁴² Salminen, 2015, s. 7.

Piilokorruptio puolestaan hyödyntää laillisia rakenteita ja on usein näkymätöntä.⁴³ Näin ollen sitä on vaikea havaita ja siten se on vaikeasti kitkettävissä. Eritoten korruptiontorjunnan kannalta piilokorruptio voidaan nähdä hyvinkin problemaattisena.

Piilokorruptioon liitetään usein *rakenteellinen korruptio*, joka hyödyntää laillisia rakenteita erilaisten organisaatioiden järjestelmissä⁴⁴. Nähdäkseni rakenteellinen korruptio on siis hyvin vaikeasti havaittavissa ja on siten hyvin ongelmallista luottamuksen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta. Sandoval-Ballesteros esittää rakenteellisen korruption mallin, mikä tiivistää käsitteen hyvin. Kun yhdistetään vallan väärinkäyttö (*abuse of power*) sekä rankaisemattomuus (*impunity*) tilanteessa, josta puuttuu kansalaisosallistuminen (*citizen participation*), syntyy rakenteellisen korruption ydinsisältö.⁴⁵ Rankaisemattomuus liittyy vahvasti siihen, että korruptio elää piilossa järjestelmän sisällä. Näin ollen järjestelmän sisällä on mahdollisuus väärinkäyttää valtaa, sillä kyse on enemmänkin järjestelmän ominaispiirteistä, mikä mahdollistaa väärinkäytökset. Salminen toteaa, että rakenteellisen korruption ongelmana on se, että sitä ei voida tunnistaa yksilöiden teoista. Ongelma on laajempi ja siten sen torjumiseksi tarvitaan järeitä toimenpiteitä⁴⁶.

2.4.1 Verkostot ja kumppanuudet

Edellä käsiteltiin korruption ilmenemisestä rakenteissa. Erilaiset *verkostot* liittyvät olennaisesti korruptioon. Seuraavaksi tarkastelen *verkostoja* ja *kumppanuuksia* osana korruptiota. Verkostoituminen nähdään yleensä tavoiteltavana asiana. Onhan verkostoitumisella positiivinen lataus ja se nähdään niin yksilöä hyödyttävänä asiana kuin suurempaa joukkoa koskevana ratkaisuna aikamme ongelmiin. Monien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu edellyttää sektorit ylittävää yhteistyötä. Niemi

⁴³ Salminen, 2017 s. 18–19.

⁴⁴ Salminen, 2017, s. 20.

⁴⁵ Sandoval-Ballesteros, 2013, s. 11.

⁴⁶ Salminen, 2015, s. 23.

kuitenkin toteaa, että verkostoitumiseen liittyy riskejä, jos toiminta ei ole tarpeeksi läpinäkyvää.⁴⁷ Kun puhutaan korruptoituneista verkostoista, niille ominaista on muun muassa suosinta, vastavuoroisuuteen ja kiittollisuudenvelkaan perustuvat palvelukset sekä epävirallinen päätöksenteko⁴⁸. Nämä usein tapahtuvat *hyvä veli* -verkostojen sisällä.

Hyvä veli -verkostot ovat tärkeä teema myös tämän tutkielman kannalta, joten seuraavaksi käsittelen niitä. OECD:n mukaan hyvä veli -verkostot ovat Suomessa yksi merkittävin korruptioriski⁴⁹. Näin todettiin myös hallinnon etiikkaa käsittelevässä tutkimuksessa, mikä sisälsi muun muassa kansalaiskyselyn. Kyselyn mukaan 60 % vastanneista arvioi hyvä veli -verkostojen olevan yleisin korruption muoto Suomessa⁵⁰. Salminen mukaan hyvä veli -verkostot nojaavat viiteen eri periaatteeseen:

- Hyvä veli -verkostojen idea on jakaa jäsenilleen kohtuuttomia etuja.
- Verkostojen tarkoitus on pysyä salaisina ja erityisesti suojella jäseniään.
- Verkoston jäsenet ovat erityisen lojaaleja toisilleen. *Vastavuoroisuus* ja *kiittollisuudenvelka* ovat toiminnan perusta.
- Verkostoissa liikkuu (muiden) varoja tai muita taloudellisia etuuksia jäsenten hyväksi.
- Yksityinen etu menee julkisen edelle.⁵¹

Mäntysalo ja Salminen avaavat sitä, miten hyvä veli- verkostojen toiminta voi näyttäytyä ja mistä sen ehkä voi tunnistaa. Yksi tekijä on suosinta (*favoritism*). Epäeettinen suosinta tarkoittaa sitä, että jotakin tahoa suositetaan kyseenalaisten perusteiden takia. Tavallinen suosinnan kohde on esimerkiksi läheinen tai sukulainen. Tällöin on kyse *nepotismistä*. Eräs toinen suosinnan muoto on krontyismi (*cronyism*), johon liitetään kollegoiden,

⁴⁷ Niemi, 2022, s. 485.

⁴⁸ Muttilainen & muut, 2020, s. 18.

⁴⁹ OECD, 2017, s. 9. OECD on julkaissut lahjonnanvastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevia maakohtaisia raportteja, joissa seurattiin ja arvioitiin maiden erityishaasteita korruptiontorjunnassa. kts lisää <https://www.oecd.org/corruption/finland-oecdanti-briberyconvention.htm>

⁵⁰ Salminen & Ikola-Norrbacka, 2009, s. 102.

⁵¹ Salminen, 2018, s. 123–124.

puoluetovereiden tai ystävien suosintaa. Salminen ja Mäntysalo nostavat esimerkin kronyismista, jossa johonkin positioon rekrytoidaan sosiaalisten syiden eikä esimerkiksi saavutusten tai pätevyyden takia.⁵² Hyvä veli -verkostojen haitat ovat moninaiset. Erityisen haitallisia verkostot ovat silloin, kun ne hyväksikäyttävät julkisia varoja omaksi edukseen. Silloin toiminta on hyvinkin ristiriidassa demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita kanssa.

Suosinta yleensä, olipa sitten kyse läheisen tai puoluetoverin suosinnasta, on korruption näkökulmasta hyvin haitallista. Jos virkaan valitaan jokin tuttu pätevimmän sijaan, se lisää epäterveitä verkostoja kuntaorganisaation sisällä ja tämä ei ainakaan vähennä korruption riskejä. Jos virkaan valitaan henkilö sen takia, että hän kuuluu juuri tiettyyn puolueeseen, kyse on silloin *poliittisesta virkanimityksestä*⁵³. Näin ollen puoluepoliittinen kanta nousee tärkeimmäksi arviointikriteeriksi. Jo perustuslaissa on säädetty yleisistä nimitysperusteista, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto⁵⁴ (PL 125.2 §). Näkisin, että tämän säädöksen taustalla on ajatus, että viranomaisessa toimii päteviä ja rehellisiä toimijoita. Lisäksi laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) säädetään, että viranhaltijoita on kohdeltava tasapuolisesti eikä heitä saa syrjiä (12 §). Myös yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta 1329/2014) pyrkii ehkäisemään syrjintää.

Osana suosintaa näen tarpeelliseksi nostaa esille *virkanimitykset*. Eräässä hallinto-oikeuden tapauksessa arvioitiin virkanimityksen laillisuutta ja voi hyvin olla, että tässä on ollut taustalla tuttavuussuhteita tai muuten vain laitonta suosintaa:

Tapauksessa kaupunginhallitus valitsi johtajan virkaan henkilön A. Henkilöt A ja B täyttivät virassa edellytetyt kelpoisuusvaatimukset. Kaupunginhallitus totesi lausunnossaan

⁵² Salminen & Mäntysalo, 2013, s. 23.

⁵³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 139.

⁵⁴ *Taidolla* viitataan koulutuksen ja työkokemuksen kautta saatuun osaamiseen. *Kyky* tarkoittaa taas erilaisia ominaisuuksia tehtävän vaatimuksin nähden. *Koeteltu kansalaiskunto* puolestaan viittaa nuhteettomaan käytökseen (HE 1/1998 vp. s. 180.)

tehneensä päätöksen tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen eikä ratkaisun perustana tarvinnut olla tutkinto tai työkokemus. Hallinto-oikeus kuitenkin piti päätöstä lainvastaisena, koska nimitysperusteita ovat taito, kyky sekä koeteltu kansalaiskunto (PL 125.2 §). Kaupunginhallitus ei ollut tehnyt päätöstä nimitysperusteiden valossa, joten päätös oli lainvastainen.⁵⁵

Tapaus osoittaa, että perustuslain nimitysperusteita koskeva säännös on oltava virantäyttömenettelyn perustana. Tämä ehkäisee tehokkaasi mielivaltaisia päätöksiä, sillä onhan perustuslain säännökset säädöshierarkiassa korkealla. Toisaalta viranhakumenettelyssäkin voidaan toimia epäeettisesti ilman, että se loukkaa perustuslain tai muiden lakien säännöksiä.

Suosinta osana virkanimityksiä on eräs piilokorruption muoto⁵⁶. Pikkaraisen eräässä empiirisessä oikeustutkimuksessa tarkasteltiin tarkemmin virantäyttömenettelyitä. Tutkimustuloksista selvisi, että suuressa osassa näitä menettelyitä oli joitakin lainvastaisia piirteitä. Näihin piirteisiin kuuluivat muun muassa päätösten perustelemattomuus tai puutteellisuus. Hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaan päätökset on aina perusteltava. Päätöksen perusteleminen voidaan kuitenkin poiketa eräistä syistä, kuten että yleinen tai yksityinen etu vaatii, että päätös annetaan heti. Esitöissä todettiin, että tällä tarkoitetaan kiiretilannetta⁵⁷. Muita syitä jättää perustelematta on kohdan mukaan se, että perusteleminen ei muusta *erityisestä* syystä ole tarpeellista (HL 45.2 §). On syytä pohtia, voiko kiiretilannetta käyttää tekosyynä sille, että päätöstä ei perustella?

Päätöksistä ilmeni, ettei hakumenettelyssä noudatettu aiemmin esitettyjä kelpoisuusvaatimuksia eikä hakijoita kohdeltu tasapuolisesti. Pikkarainen myös mainitsee, että joissakin päätöksissä oli havaittavissa, että sukulaissuhde tai poliittinen suuntaus vaikuttivat kärkihakijoiden valintaa.⁵⁸ Toisaalta tutkimuksessa selvisi, että näistä päätöksistä ei kuitenkaan valitettu tai jätetty oikaisuvaatimuksia. Pikkarainen

⁵⁵ Kuopion HAO 14.2.2006. 06/0094/3.

⁵⁶ Salminen & Viinamäki, 2017, s. 56.

⁵⁷ HE 77/2002, vp. s. 101.

⁵⁸ Pikkarainen, 2022, s. 57–60.

epäilee, että valitusprosesseihin ei haluttu lähteä osaltaan sen takia, että suojeltiin omaa mainetta jatkoa ajatellen⁵⁹. Näkisin kuitenkin, että asianosaisilta tarvittaisiin aktiivisuutta, jotta virantäyttömenettelyissä toimittaisiin lain mukaan. Toki on perusteltua pelätä, että valittamisella olisi vaikutusta tulevaisuuden hakumenettelyihin. Siten tilanne on hankala.

Salmisen ja Viinamäen raportissa todetaan, että suosinta voi ilmetä siten, että virkaan valitaan pätevän sijaan sopiva tai että positio räätälöidään sopivaksi henkilölle, joka halutaan valita. Kyseenalaiseksi nostettiin myös se, että epäpätevä otettiin virkaan siksi aikaa, että hän pätevoityy ja tehtävä avattiin uudelleen haettavaksi määräajan jälkeen, jolloin tämä henkilö, joka usein oli lähisukulainen, voitiin valita tehtävään.⁶⁰ Tämä on oiva esimerkki suosinnasta, jonka katson hyvin epäterveeksi hallinnon riippumattomuuden näkökulmasta. Myös Pikkarainen toteaa, että epävirallinen päätöksenteko virkanimityksissä on haastava ilmiö ja ylipäättään haasteena on, miten yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu jatkossa toteutuisi. Siten hän nostaa esille esimerkkejä karenssiaikojen soveltamisesta tai anonyymistä rekrytoinnista. Anonyymien rekrytointien osalta hän kuitenkin huomauttaa, että anonyymiteetti voi yhteystietojen jakamisen myötä loppua eikä se siten ole aukoton.⁶¹

2.4.2 Eturistiriidat ja pyöröovi-ilmiö

Osana verkostoja ja kumppanuuksia näen tärkeäksi tarkastella myös erilaisia eturistiriitatilanteita ja eritoten *pyöröovi-ilmiötä*. Vaikka sektorit ylittävää yhteistyötä arvostetaan, liittyy siihen kuitenkin riski. *Pyöröovi-ilmiö (revolving doors)* tarkoittaa tilannetta, jossa liikehditään julkiselta sektorilta yksityiselle ja toisinpäin⁶². Pyöröovi-ilmiö voi saada aikaan moninaisia ongelmia ja esimerkiksi Tuori arvostelee liiallista julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutusta⁶³. Pahimmillaan pyöröovi-ilmiö johtaa

⁵⁹ Pikkarainen, 2022, s. 60. Myös Salminen & Viinamäki, 2017 s. 40.

⁶⁰ Salminen & Viinamäki, 2017, s. 40–42.

⁶¹ Pikkarainen, 2022, s. 60–62.

⁶² Tuori, 2014, s. 95.

⁶³ Tuori, 2018, s. 110.

korruptioon, esimerkiksi tilanteessa, jossa poliittinen päättäjä tietoisesti valmistelee lakia yksityisen hyväksi tietäen saavansa hyväpalkkaisen työn kyseiseltä taholta myöhemmin ⁶⁴. Vaikka virkamies toteuttaisikin salassapitovelvoitteita, Moilanen painottaa nimenomaan sitä seikkaa, että on vaikeaa osoittaa toteen tietojen käyttämistä tai pikemminkin käyttämättömyyttä⁶⁵. Näin ollen sektorilta toiselle siirtymistä ei voida pitää täysin ongelmattomana ja tarvitaan paljon luottamusta ja läpinäkyvyyttä tällaisissa tilanteissa.

Eräs keino, jolla on pyritty ehkäisemään pyöröovi-ilmiön riskejä, on karenssiaikojen hyödyntäminen. Valtion virkamiehistä annetun lain (750/1994) 11 luvun 44 a §:ssä on säädetty karenssisopimuksista, joissa voidaan rajoittaa enintään 12 kuukaudella virkamiehen siirtymistä sellaisen työnantajan palvelukseen, jossa hän voisi hyödyntää virkasuhteessa saamiaan tietoja. Rajoitus koskee myös elinkeinotoiminnan harjoittamista tai muuta vastaavaa toimintaa. Virkamies on velvollinen ilmoittamaan siirtymisestään vastaavalle viranomaiselle (valtion virkamieslaki 44 a.4 §)⁶⁶. Tällä hetkellä laki siis koskee valtion virkamiehiä myös siltä osin, kun hän siirtyy esimerkiksi kunnan palvelukseen. On tärkeää huomata, että tällä hetkellä kunnallisilla viranhaltijoilla ei ole vastaavia karenssisäädöksiä. Korruptiontorjunnan näkökulmasta näkisin tärkeäksi säätää vastaavat karenssiajat kunnallisille viranhaltijoillekin.

Verkostoitumiseen ja myös pyöröovi-ilmiöön läheisesti liittyy *lobbaus* eli vaikuttamistoiminta. Lobbaus tarkoittaa vaikuttamista päätöksentekoon sen eri vaiheissa. Lobbaus nähdään tärkeänä demokraattisessa yhteiskunnassa. Hirvola ja muut toteavat, että etujen ajaminen nähdään jopa hyvänä asiana, sillä on kaikkien etu, että

⁶⁴ Korkea-aho & Tiensuu, 2018, s. 14–15.

⁶⁵ Moilanen, 2014, s. 39. Myös Hallituksen esityksen mukaan virkarikossäännökset eivät ratkaise eettistä ongelmaa, mikä voi syntyä siirryttäessä virkasuhteen jälkeen toisiin tehtäviin. Hallituksen esityksessä todetaan, että virkamiehen on vaikeaa näyttää toteen sitä, että hän ei hyväksikäytä erilaisia luottamuksellisia taikka muuten tärkeitä tietoja. HE 187/2021 vp. s. 20.

⁶⁶ Myös GRECO mainitsee Suomea koskevassa raportissaan, että pyöröovi-ilmiö on riski ja näin ollen se suosittaa puuttumaan mahdollisiin eturistiriitoihin, joita pyöröovi-ilmiöstä voi syntyä, varsinkin nyt kun yksityistäminen on Suomessa lisääntynyt (GRECO, s. 28.).

päätöksentekijöillä on saatavillaan monipuolista tietoa.⁶⁷ Myös Moilanen kirjoittaa, että lobbaus on yleisesti hyväksyttävää. Hän kuitenkin täsmentää, että lobbaus muuttuu kyseenalaiseksi vasta silloin, kun siihen liitetään vieraanvaraisuuksia tai lahjoja tai muita taloudellisia etuja. Moilasan mukaan läpinäkyvyyden lisääminen on tehokas keino pitää lobbaus hyväksyttävissä rajoissa. Julkisuuslailla ja eritoten julkisuusperiaatteella⁶⁸ on tässä merkittävä rooli.⁶⁹ Vuonna 2022 hallitus esitti lakia avoimuusrekisterin (myös lobbausrekisteri) käyttöönotosta. Käytännössä kyse olisi elinkeinoharjoittajien velvollisuudesta ilmoittaa eduskuntaan kohdistuvasta vaikuttamisesta eli lobbauksesta. Lakiesityksessä mainitaan myös mahdollisuudesta tulevaisuudessa laajentaa soveltamisala myös kuntiin, kun rekisterin toimivuutta on arvioitu⁷⁰. Kuten todettua, korruptiota esiintyy usein julkisen ja yksityisen välillä nimenomaan elinkeinotoiminnassa. Siten avoimuusrekisterin käyttöönotto on erittäin positiivinen asia korruptiontorjunnan näkökulmasta.

⁶⁷ Hirvola & muut, 2021, s. 16–17.

⁶⁸ Julkisuusperiaatetta ja julkisuuslakia yleensä käydään tarkemmin läpi luvussa 4.

⁶⁹ Moilanen, 2014, s. 42–43.

⁷⁰ HE 98/2022 vp s. 18. Säädös on vahvistettu ja lain on määrä astua voimaan 1.1.2024. Säädösnumero 430/2023) (Oikeusministeriö, 2023).

3 Korruption riskialueet kunnassa

3.1 Yleistä

Tässä kappaleessa käyn läpi korruptiolle tiedettävästi riskialttiita toimialoja ja prosesseja. Korruption riskialueita ovat maankäyttö- ja rakennusala, epävirallinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa, puoluetoiminnan ja vaalien rahoitus, julkiset hankinnat, sekä suosinta sen eri muodoissa⁷¹. Kiviaho ja Knuutinen lisäävät riskialueisiin myös kunnan toimimisen markkinoilla,⁷² ja tämä on tärkeää nostaa esiin tutkielman käsitellessä kuntasektoria. Jotta korruptiota voidaan tehokkaasti torjua, on syytä tunnistaa ne tilanteet ja toiminnot, jossa on tilaa korruptiolle. Siten tämä luku käsittelee näitä riskialueita⁷³, niitä ohjaavaa säädösperstusta ja sitä, miten korruptio niissä ilmenee. Lisäksi pyrin pohtimaan, miten korruptiota voisi torjua paremmin näillä alueilla.

3.2 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat ovat keskeinen teema, joka nousee esiin, kun puhutaan korruptiosta. Mikä hankinnoissa on sitten sellaista, mikä antaa tilaa korruptiolle tai muuten epäeettiselle toiminnalle? Tässä kappaleessa tarkastelen siis hankintoja ja niiden toteuttamista kunnassa sekä korruption ilmenemistä tässä toimintaympäristössä. Todettakoon, että korruption riski kuntasektorin hankinnoissa on suuri, koska hankintoja tehdään paljon ja niiden arvo on suuri. Lisäksi valvonta on vähäistä.⁷⁴ Muttilainen ja Peurala toetavat, että hankinnat ovat ongelmallisia myös sen takia, että toimijat eivät välttämättä osaa soveltaa hankintalainsäädäntöä, koska se voi olla vaikeaselkoista ja

⁷¹ Muttilainen, Ollus & Salminen, 2020, s. 69. Tämä jaottelu ilmenee Valtioneuvoston koordinoimasta tutkimushankkeesta, joka tehtiin osana KORSI-projektia. KORSI-projektissa tutkittiin korruptiota monimuotoisena ilmiönä. Kts. lisää *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeelle*. KORSI-projektin raportti 3.

⁷² Kiviaho & Knuutinen, 2020, s. 14.

⁷³ Hyvä veli -verkostoja ja suosintaa käsiteltiin aiemmassa luvussa. Siten niitä ei käydä läpi tässä luvussa. Todettakoon kuitenkin, että kyseisiä korruption muotoja vois esiintyä kaikilla riskialueilla ja korruption muodot ovat usein sidoksissa toisiinsa.

⁷⁴ Peurala & Muttilainen, 2015, s. 31, sekä Kiviaho & Knuutinen 2022, s. 38.

hankintaprosessi nähdään raskaana. Pienissä kunnissa voi olla paljon sidonnaisuuksia sekä piirit ovat pienet.⁷⁵ Kaikki nämä tekijät ovat omiaan lisäämään korruption riskiä osana kuntien hankintoja.

Julkiset hankinnat ovat hankintayksiköiden (esimerkiksi valtio, kunta) tekemiä tavara-, palvelu- tai rakennusurakkahankintoja⁷⁶. Julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista (1397/2016⁷⁷). Nykyisellä hankintalailla on toimeenpantu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista (2014/24/EU)⁷⁸. Hankinnan käsite on hyvin laaja ja hankintalakia sovelletaan aina hankinnoissa, joissa on kyse rakennusurakasta, tavarain tai jonkin palvelun hankinnasta⁷⁹. Hankintalain 93 §:n mukaan hankinnoissa tulee löytää kokonaistaloudellisesti edullisin ratkaisu.

Hankintalain tavoitteena on turvata tehokas ja läpinäkyvä julkisten varojen käyttö, varmistaa yritysten tasavertaiset mahdollisuudet osallistua kilpailuun sekä toteuttaa hankinnat taloudellisesti ja laadukkaasti ympäristölle kestäväällä tavalla (hankintalaki 2 §). Hankinnoissa noudatettavia periaatteita ovat avoimuus, syrjimättömyys, tasapuolisuus sekä suhteellisuus. (hankintalaki 3 §). Hallituksen esityksen mukaan hankintalain tavoitteena on myös torjua harmaata taloutta ja estää korruption syntymistä⁸⁰. Eräs konkreettinen toimenpide tähän liittyen oli säätää Kilpailu- ja kuluttajavirastolle valvontatehtävä.⁸¹ Lisäksi yksityishenkilöt voivat antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle

⁷⁵ Peurala & Muttilainen, 2015, s. 31–32.

⁷⁶ Peurala & Muttilainen, 2015, s. 30.

⁷⁷ Hankintalainsäädäntö uudistui 2017 alkaen ja uudistuksen myötä hankintoja säätelee julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1379/2016) ohella myös *laki energia- ja vesihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista*. Lakia kutsutaan erityisalojen hankintalaiksi (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 13.)

⁷⁸ Myöhemmin *hankintadirektiivi*.

⁷⁹ Eskola & muut, 2017, s. 44.

⁸⁰ HE 108/2016 vp. s. 32.

⁸¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa hankintalain säännösten noudattamista (Hankintalaki 139 §). Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä säädetään tarkemmin myös laissa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta (2 §) (661/2012).

vinkin hankintalain vastaisesta toiminnasta nimettömänä⁸². Näen tällaisen väylän tehokkaaksi, sillä julkiset hankinnathan on todettu olevan korruptiolle riksialtis toiminto. Hankintalain 1 §:n mukaan kuntien on kilpailutettava hankintansa⁸³. Kilpailuttamiseen liittyy tiettyjä sudenkuoppia ja lisäksi on olemassa tilanteita, joilla hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Todettakoon, että hankinnoille on asetettu eräät kynnysarvot. Hankinnat siten voidaan jakaa *kansallisiin hankintoihin* (kynnysarvo ylittää kansallisen kynnysarvon, mutta alittaa EU-kynnysarvon), *kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin eli pienhankintoihin* sekä *EU-hankintoihin*.⁸⁴ Tässä tutkielmassa ei ole mielekäästä ensinnäkään tarkastella kynnysarvoja ja siten niiden ominaispiirteitä tai eri hankintamenettelyitä ylipäätään.

Tämän aiheen kannalta olennaista on nostaa esiin *pienhankinnat*, jotka alittavat kansalliset kynnysarvot ja joihin ei hankintalain 25.2 §:n mukaan tarvitse soveltaa hankintalakia. Siten lain 31 §:ssä säädetään *pilkkomiskiellosta*, eli hankintaa ei saa keinotekoisesti pilkkoa pienempiin osiin, jotta se alittaisi kynnysarvot ja jotta siten välttyttäisiin soveltamasta hankintalakia. Syy pilkkoa hankinnat pienempiin osiin liittyvät lähinnä taloudellisiin ja teknisiin seikkoihin, jotka ovat tarvittaessa hankintayksikön todennettavissa. Laitonta olisi esimerkiksi pilkkoa osiin hankinta, joka koostuu samanlaisista tavaroista ja näiden hankinta tapahtuisi lyhyen ajan sisällä⁸⁵. Toistuvat hankinnat on mahdollista toteuttaa puitejärjestelyin⁸⁶. Näkisin pienhankintojen olevan korruptiolle riskialtista, sillä kilpailutusta ei tarvitse tehdä ja voi olla, että tällaisissa tilanteissa on suurempi riski epäasialliselle vaikuttamiselle tai suosinnalle. Kuten aluksi totesin, hankintaprosessi nähdään kokonaisuudessaan haastavana. Siten pienhankinnat tarjoavat mahdollisuuden toteuttaa hankinnat nopeammin ja ”helpommin” ja tämä voi olla riski tasapuolisen kohtelun vaatimukselle.

⁸² Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2023.

⁸³ *Kilpailuvelvoite* on lain yksi tärkeimmistä velvoitteista (HE 108/2016) vp. s. 70.

⁸⁴ Eskola & muut, 2017, s. 177–178.

⁸⁵ HE 198/2016, vp. s. 121.

⁸⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2022, s. 8. Puitejärjestelyillä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on tietyssä määräajassa vahvistaa hankintasopimuksia koskevat ehdot (hankintalaki 42 §).

Toinen tilanne, jossa ei tarvitse kilpailuttaa hankintoja eikä siten tarvitse julkaista hankintailmoitusta, on hankintalain 40 §:n 2 momentin kohdissa 1–8 §:ssä säädetty *suorahankinta*. Erityisesti huomioni kiinnittää kohta 4, jonka mukaan kilpailuttamista ei tarvitse tehdä äärimmäisen kiireen takia, joka aiheutuu ennalta arvaamattomasta tilanteesta ja hankintayksiköstä riippumattomista syistä. Voiko kyseinen lainkohta olla sellainen, jolla suorahankinnan perusteettoman käytön voi selittää? Markkinaoikeuden tapauksessa käsiteltiin suorahankinnan käyttöä:

Jyväskylän kaupungin apulaiskaupungininsinööri oli päätöksellään hankkinut suorahankintana eräältä yritykseltä ulkovalaistuksen ohjausjärjestelmän. Eräs kilpailija oli valittanut asiasta markkinaoikeuteen ja valituksessaan vetosi, että kaupunki ei ollut perustellut, miksi se käyttää suorahankintaa. Valituksessa todettiin, että kaupunki oli väittänyt, ettei millään muulla toimittajalla ollut tarjota sellaista järjestelmää, mille oli tarve. Kaupunki ei ollut määritellyt yksilöityjä vaatimuksia tälle ohjausjärjestelmälle. Käsittelyssä Jyväskylän kaupunki puolestaan vetosi kiireeseen, sillä aiempi palveluntarjoaja lopetti toimintansa. Olennaista oli myös se, että tieto vanhan sopimuksen loppumisesta ei ollut tavoittanut kaikkia asianomaisia. Kaupunki siten totesi, että voittanut yritys oli ainut, joka pystyi nopealla aikataululla tarjoamaan tarvittavan järjestelmän. Vanhan järjestelmän toimintahäiriöiden takia päädyttiin nopeuttamaan hankintaa tekemällä suorahankinta.

Tapauksessa oli sovellettavissa tällä hetkellä vanha hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista 348/2007). Lain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava kaikkia tasapuolisesti ja syrjimättömyyden ja avoimuuden periaate huomioon ottaen. Lain 27 §:ssä säädetään perusteista, joilla suorahankinnan saa tehdä. Tapauksessa vedottiin teknisiin syihin, jotka ovat johdettavissa lain 27 §:n 1 momentin 2 kohdasta. Kaupunki vetosi myös kiireeseen. Markkinaoikeus katsoi, ettei kyseisessä tapauksessa ollut kyse hankintalain 27 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu äärimmäinen kiire, joka aiheutui hankintayksiköstä riippumattomista syistä (hankintalaki 348/2007). Tapauksessa ei siten ollut edellytyksiä tehdä suorahankintaa.⁸⁷

Tapauksessa ei selvästikään kohdeltu kaikkia ehdokkaita tasapuolisesti eikä vastaavanlainen toiminta ole hyväksyttävää. Suorahankinnat ovat mahdollisuus olla soveltamatta kaikkia säännöksiä, joiden tarkoitus on turvata syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu. Näistä syistä hankinnat ovat korruption yksi keskeisimmistä riskialueista, sillä niihin liittyy niin moninainen säädöspohja, mutta myös hyvin erilaisia mahdollisuuksia olla soveltamatta hankintalakia.

⁸⁷ MAO:162/10.

3.2.1 Eturistiriidat ja esteellisyys osana hankintoja

Hankintadirektiivin artiklassa 24 säädetään *eturistiriidoista*. Direktiivin mukaan hankintaviranomaisten tulee huolehtia, että hankintamenettelyssä pyritään havaitsemaan ja torjumaan erilaisia eturistiriitoja. Artiklassa säädetään myös, että henkilöt, joilla voi olla jonkinlainen intressi tai yhteys hankinnasta saatuun hyötyyn (= olisi jollain tavalla esteellinen hallintolain 27 ja 28 §:n mainitulla tavalla), tulee sulkea pois hankintamenettelystä. Halonen arvostelee hankintalain puutteita hankintadirektiivin nähden. Hankintalaissa ei mainita eturistiriidoista mitään, vaan ainoastaan lain esitöissä⁸⁸ on maininta tästä eturistiriidasta. Halonen näkee, että syynä tälle on se, että lainsäätäjä uskoi hallintolain esteellisyysäännösten (HL 27-28 §) olevan riittävät. Eli hankintadirektiivin artiklaa 24 ei ole sellaisenaan edes saatettu voimaan.⁸⁹ Esteellisyyttä on arvioitava tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteen näkökulmasta (hankintalaki 3.1 §)⁹⁰.

Esteellisyyteen voidaan liittää myös eräs toinen ongelmallisuus. Kuntien hankinnat ovat vuosien saatossa siirtyneet niiden tytäryhteisöjen vastuulle, joita koskee osakeyhtiölaki (624/2006). Silloin hankintoihin osallistuvat työsuhteessa olevat, eivätkä he siten toimi virkavastuulla⁹¹. Näin ollen em. hallintolain esteellisyysäännökset (HL 27-28 §) eivät edes tule sovellettavaksi. Myöskään julkisuuslainsäädäntöä ei sovelleta, jolloin esimerkiksi asiakirjat jäävät salaisiksi. Tämä mahdollistaa epäasiallisen toiminnan hankintaprosessissa sekä siten lisää korruption riskiä.

Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksessä todetaan, että hankintayksikön vastuulla on tutkia ja todeta eturistiriidat ja eritoten toteuttaa sellaiset toimenpiteet, joilla ne poistetaan, jotta kilpailu ei vääristy ja jotta yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu

⁸⁸ HE 108/2016 vp s. 186.

⁸⁹ Halonen, 2021.

⁹⁰ Markkinaoikeuden tapauksessa ei nähty kunnan teknisen johtajan olevan hankintamenettelyssä esteellinen, vaikka hänellä oli henkilökohtainen intressi ja yhteys tarjouskilpailun voittaneeseen yhtiöön. Markkinaoikeus katsoi, että teknisen johtajan osallistuminen selonottoneuvotteluihin tai asian esittelyyn tekniselle lautakunnalle, ei vaarantanut hallintolain 3.1 §:n velvoitteita. Kts. MAO:H306/2021.

⁹¹ Kinnunen & Groop, 2017, s. 34. Myös Euroopan Komissio, 2014, s. 7.

toteutuu ⁹². Peilaten tätä aiheeseeni, kunnalliset viranhaltijat, jotka osallistuvat hankintamenettelyyn, ovat velvollisia ensinnäkin ilmoittamaan omasta esteellisyydestään, mutta myös huolehtimaan, ettei kellekään tarjoajalle/ehdokkaalle anneta etua muihin nähden, vaikkei viranhaltija itse olisikaan esteellinen. Tämä siis edellyttää yksilön vastuullisuutta.

3.2.2 Markkinakartoitus ja osallistuminen hankinnan valmisteluun

Kunnan tehdessä hankintoja, voi hyvin olla, ettei hankintoihin osallistuvilla henkilöillä ole riittävää asiantuntemusta aiheeseen liittyen. Siten hankintalain 65.1 §:ssä on säädetty hankintayksikön mahdollisuudesta tehdä *markkinakartoitusta*. Sen myötä hankintayksikkö saa tietoa siitä, millaisia sopimuksia ja hinnoitteluperusteita tietyllä alalla on. Kaikkinensa markkinakartoitus parantaa mahdollisuuksia arvioida hankinnan tarpeita. Näin ollen hankintayksikkö voi käydä markkinavuoropuhelua myös toimittajien kanssa edellyttäen, ettei se vääristä kilpailua eikä vaaranna avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita (Hankintalaki 65.2 §). Myös hankintalain 66 §:ssä säädetään, että ehdokkaan/tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun ei saa vääristää kilpailua. Mielestäni em. säännösten sisältö on melko laveaa, ja voi jättää aukkoja tulkinnalle. Kun käydään keskustelua hankinnasta, on hyvin mahdollista, että jokin ehdokas saa sellaista tietoa, josta on etua tarjouskilpailussa.

Mansikkakin nostaa esille, että riski epäasialliselle vaikuttamiselle on silloin, kun kartoitetaan eri vaihtoehtoja: mitä hankintaan ja ketkä ovat potentiaaliset tarjoajat. Tällöin hankintalaki ei vielä sovellu, koska hankinta ei ole virallisesti alkanut. Hankinta alkaa vasta kun hankintailmoitus julkaistaan hankintajärjestelmä *Hilmassa*.⁹³ Eräässä markkinaoikeuden tapauksessa lausutaan, että vuoropuhelun käyminen tarjoajan ja hankintayksikön välillä ei ole vielä hankintalain 66 §:ssä tarkoitettua hankinnan

⁹² Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-538/13, kohta 47.

⁹³ Mansikka, 2014, s. 33. HILMA on hankintajärjestelmä, jossa hankintayksiköt voivat kilpailuttaa hankintojaan. Kts. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>

valmistelua, mikä johtaisi kilpailun vääristymiseen eli se on täysin sallittua⁹⁴. Jokaista tapausta on arvioitava yksityiskohtaisesti ja pidettävä mielessä, että yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi vähäiseltäkin tuntuva informaatio hankinnasta voi antaa toiselle sellaista etua muihin nähden, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Hankintalain 80 §:ssä on säädetty *pakollisista* perusteista, joilla tarjoaja/ehdokas voidaan sulkea pois. Näitä ovat muun muassa syyllistyminen rikoslaissa tarkoitettuihin lahjusrikoksiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan, veropetokseen tai rahanpesuun. Nämä ovat omiaan ehkäisemään korruption ilmenemistä osana hankintoja⁹⁵. Poissulkeminen edellyttää, että tuomio rikoksesta on saanut lainvoiman. Määttä huomauttaa, että rikoksen tulee näkyä rikosrekisterissä. Rikosrekisterilaissa (770/1993) on kuitenkin säädetty määräajoista, jolloin tiedot poistuvat rekisteristä (10 §)⁹⁶. Siten säännös ei täysin takaa, etteikö hankintoihin voisi osallistua edellä mainittuihin rikoksiin syyllistynyt henkilö eikä se ainakaan lisää eettisyyttä.

On olemassa myös harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet (hankintalaki 81 §) siltä varalta, että hankinnan valmistelu aiheuttaa jollekin ehdokkaalle erityistä etua. Lain 81 §:n 1 momentin kohdissa 7–8 säädetään, että tarjoaja tai ehdokas on suljettava pois, jos eturistiriitaa ei muilla keinolla voida poistaa. Ennen poissulkemista ehdokkaalle/tarjoajalle on annettava mahdollisuus osoittaa, ettei hänen tietonsa tai ylipäätään hankinnan valmisteluun osallistuminen vääristä kilpailua tai vaaranna yhdenvertaisen ja syrjimättömän kilpailun toteutumista. Seuraavassa tapauksessa käsitellään tarjoajan osallistumista hankinnan valmisteluun:

Markkinaoikeuden tapauksessa hankintayksikkö (Kuusamon kaupunki) julkaisi hankintailmoituksen koskien skeittiparkin rakennusurakkaa. Tarjouskilpailun voitti Ramp Jam Oy. Tarjouskilpailuun osallistunut yritys Ykkös Infra Oy vaati markkinaoikeutta kumoamaan hankintapäätöksen. Valituksessa vedottiin siihen, että tarjouskilpailun voittanut Ramp Jam Oy oli laatinut urakan suunnitelmat (rakennussuunnitelma ja työselostus) ja siten *osallistunut hankkeen valmisteluun*. Näin ollen valittajan mukaan

⁹⁴ MAO:H260/2021.

⁹⁵ Kts. lisää *laki julkisista hankinnoista (1397/2016)* 80 §.

⁹⁶ Määttä, 2017, s. 6–7.

syntyi eturistiriita. Valituksessa todettiin, että voittaja oli tarjonnut alhaisen hinnan urakalle, mikä kieli siitä, että tarjoajalla oli ollut etulyöntiasema tietonsa perusteella muihin nähden. Ramp Jam Oy oli saanut tiedon, että hanke oli saanut 140 000 euron määrärahan ja näin ollen yhtiön tarjouksen hinta oli hyvin lähellä tätä summaa. Muilla tarjoajilla/ehdokkailla ei ollut tiedossa määrärahan suuruutta.

Hankintalain 3 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on kohdeltava kaikkia syrjimättömästi ja tasapuolisesti sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Olennaista tapauksessa on myös hankintalain 81 §:ssä mainitut poissulkemisperusteet, joihin kuuluu muun muassa eturistiriita. Silloin tarjoaja/ehdoka voidaan sulkea, ellei muita toimenpiteitä ole käytettävissä. Lopputuloksena markkinaoikeus kumosi Kuusamon kaupungin hankintapäätöksen ja kielsi tekemästä hankintasopimusta samoin perustein sakon (15 000 €) uhalla.⁹⁷

Tapauksessa on aivan selvää, että voittaneella ehdokkaalla oli enemmän tietoa kuin muilla ehdokkailla. Esimerkiksi määrärahan suuruuden tietäminen auttaa laatimaan sellaisen hinnan tarjoukselle, mikä edesauttaa tarjouskilpailun voittamista. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen tapauksessa todetaan samaa. Tapauksessa linjataan, että hankinnan valmisteluun osallistuminen on omiaan vaarantamaa kilpailua, sillä kyseisellä tarjoajalla on muihin nähden sellaista tietoa, mikä auttaa laatimaan sellaisen tarjouksen, joka todennäköisesti voittaa.⁹⁸

Todettakoon myös, että hankintayksikkö ei ollut ilmaissut, miten se varmisti, yhdenvertaisen kilpailun tilanteessa, jossa eräs ehdoka osallistui hankkeen valmisteluun, vaikka näin tulisi toimia hankintalain 66 §:n mukaisesti. Vaikka markkinaoikeus ei vedonnut ratkaisunsa perusteluissa tähän pykälään, näkisin sen silti hyvin olennaisena. Hankintayksikön olisi pitänyt varmistaa, että kaikilla ehdokkailla on yhtäläiset tiedot hankkeesta. Tapauksesta on löydettävissä myös eräänlainen jännite, sillä ratkaisussaan markkinaoikeus toteaa, että ehdokkaan poissulkeminen eturistiriidan välttämiseksi on puolestaan syrjimättömyysvaatimuksen vastaista kyseistä ehdokasta kohtaan, sillä markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköllä oli käytettävissään myös muita keinoja. Eli voidaan ajatella, että ehdokkaiden oikeudet olivat tapauksessa vastakkain.

⁹⁷ MAO:91/19.

⁹⁸ Euroopan Unionin tuomioistuin, asia C-21/03, kohdat 29–32.

3.3 Kunta ja elinkeinotoiminta

Koska korruptiota esiintyy julkisen ja yksityisen rajapinnassa on syytä nostaa esille kunnan toiminta osana elinkeinotoimintaa. Aluksi todettiin, että kuntien toiminnassa markkinoilla voidaan nähdä tiettyjä epäkohtia. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnalla on *yhtiöittämisvelvollisuus* eli sen toimiessa markkinoilla, tehtävät tulee antaa osayhtiön, yhdistyksen, osuuskunnan tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisvelvollisuuden vaatimuksen ulkopuolelle on rajattu erinäisiä toimintoja, joista yksi tärkeä on lakisääteisten tehtävien hoitaminen⁹⁹. Tämä sääntely kumpuaa ajatuksesta turvata *kilpailuneutraliteetti* eli julkisen ja yksityisen tasapuolinen toimintaedellytys elinkeinotoiminnassa¹⁰⁰. Kuntien osallistumisessa elinkeinotoimintaan liittyy sellaisia epäreiluja etuja, joita yksityisellä toimijalla ei ole, kuten verovapaus ja konkurssisuoja, silloin kun se ei yhtiöitä toimintaansa. Näiden ansiosta esimerkiksi kunnallinen liikelaitos voi saada helpommin rahoitusta¹⁰¹. Siten sen osallistuessa kilpailuun, kilpailu ei ole välttämättä ole tasapuolista.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa käsiteltiin kuntayhtymän osallistumista tarjouskilpailuun:

Tapauksessa oli kyse siitä, että hankintayksikkö oli valinnut kuntayhtymän palveluntuottajaksi päihdehuollon laitospalveluja koskevassa hankinnassa. Valittaja vetosi siihen, ettei kuntayhtymällä ollut oikeutta osallistua tarjouskilpailuun kuntalain eikä muunkaan lain perusteella, sillä se ei ollut yhtiöittänyt toimintaansa, vaikka kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan niin pitäisi tehdä. Kilpailu oli vääristynyt, koska kuntayhtymä pystyi tarjoamaan alhaisella hinnalla ja siten tarjoukset eivät olleet vertailukelpoiset. Kuntayhtymällä oli siis selvä kilpailuetu.

Markkinaoikeus katsoi, ettei tapauksessa ollut toimittu syrjivästi eikä se nähnyt perusteita, millä kuntayhtymä olisi tullut sulkea pois kilpailusta. Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintalaissa kielletä kuntia osallistumasta hankintamenettelyyn. Huomionarvoista on se, että markkinaoikeus totesi, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävä on valvoa kuntien toimintaan markkinoilla. Toinen näkökohta perusteilla oli, ettei hankintalaissa säädetä velvollisuudesta sulkea ketään toimijaa pois sillä perusteella, onko se toiminut kuntalain vastaisesti.

⁹⁹ Alkio, 2017, s. 698.

¹⁰⁰ HE 40/2013 vp s. 1.

¹⁰¹ Kuusiniemi-Laine & Simon-Bellamy, 2016, s. 99.

Asia eteni korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja eräs kysymys oli, voitiinko hankintamenettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa ottaa huomioon kunnan yhtiöittämisvelvollisuus. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että kunnan osallistuminen tarjouskilpailuun merkitsi sille selkeää kilpailuetua mm. konkurssisuoja ja verohyötyjen takia. Toisaalta hankintalain 3 §:n 2 momentissa säädetään, että tarjouskilpailuun voi osallistua organisaatioon kuuluva yksikkö edellyttäen, että sitä kohdellaan samalla tavalla kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia. Avoimuuden periaatteista ja syrjimättömyysvelvoitteesta säädetään hankintalain 3 §:n 1 momentissa. Huomattakoon vielä, että hankintalain 154 §:ssä säädetään, että jos hankinnassa menetellään hankintalain, EU-lainsäädännön tai Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, voi markkinaoikeus määrätä 154 §:n 1 momentin 1–7 kohdissa lueteltuja seuraamuksia. Eli olennaista oli se, voiko markkinaoikeus arvioida menettelyn lainmukaisuutta kuntalain 126 §:n noudattamatta jättämisen osalta. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että vaikka kuntalain yhtiöittämisvelvollisuudesta ei säädetä hankintalaissa, oli se otettava huomioon arvioitaessa hankintamenettelyn lainmukaisuutta, sillä hankintalaki velvoittaa kohtelevaan kaikkia tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

On selvää, että *kilpailuneutraliteetti* ei toteutunut tapauksessa. Näen, että hankintalain 3 §:n 1 momentin syrjimättömyysvelvoite ja tasapuolisen kohtelun vaatimus oli tapauksessa hyvin tärkeäksi nostettu arvo. Kuntayhtymä sai selkeää etua muihin nähden, sillä se pystyi tarjoamaan alhaisella hinnalla, kun se ei ollut yhtiöittänyt toimintaansa. Tapauksen ydinkysymys oli, voitiinko hankintamenettelyn lainmukaisuuden arvioinnissa ottaa huomioon säännös, joka ei säätele hankintayksikön päätöksentekomenettelyä. Lopulta yhtiöittämisvelvollisuutta voitiin arvioida osana kokonaisarviointia ja se vaikutti olennaisesti lopputulokseen, jossa korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden päätöksen ja linjasi, että hankintayksikkö oli toiminut lainvastaisesti hankkiessaan palvelua kyseiseltä kuntayhtymältä.¹⁰²

Koen tarpeelliseksi tarkastella myös kuntien *elinkeinotoiminnan tukemista*. Kuten aiemmin todettua, kunnan tehtävät voidaan jakaa erityistoimialaan (lakisääteiset tehtävät) ja yleiseen toimialaan (vapaaehtoiset kunnan itse hoidettavakseen otattamat tehtävät) (KL 7.1 §). Tämän toimialajaon ajatuksena on säännellä sitä, minkälaista toimintaa kunta voi harjoittaa¹⁰³. Yleisen toimialan kohdalla pääpaino on siinä ajatuksessa, että toiminnasta on oltava hyötyä kunnalle ja kuntalaisille. Näin ollen

¹⁰² KHO: 2021:191.

¹⁰³ Harjula & Prättälä, 2015, s. 176. Myös HE 268/2014 vp s. 16.

hallituksen esityksessä todetaan, että yleisen toimialan periaatteisiin kuuluu tehtävän paikallisuus, yksityisen tukemisen kieltö, voittoa tavoittelevan toiminnan tai puhtaasti kaupallisen toiminnan kieltö. Kuitenkin yleisen toimialan tavoitteena on myös luoda elinkeinoelämälle hyvät edellytykset muun muassa alueiden käytön suunnittelun ja yhdyskuntatekniikan osalta¹⁰⁴, jotka lopulta ovat omiaan toteuttamaan kunnan tarkoitusta luoda hyvinvointia kuntalaisille.

Missä rajoissa kunta voi sitten tukea elinkeinotoimintaa? Lähtökohta on se, että toiminnan tulee palvella kuntalaisia. Siten toimiala voi liittyä esimerkiksi energiahuoltoon ja tai sähkölaitoksiin¹⁰⁵. Kuten aiemmin todettiin, toiminta on kuitenkin yhtiöitettävä, jos kyse on toiminnasta kilpailuilla markkinoilla¹⁰⁶. Elinkeinotoiminnan tukemista voi olla avustaminen, lainojen antaminen tai takaaminen¹⁰⁷.

Kunnan tukiessa taloudellisesti elinkeinotoimintaa, on sen huomioitava Euroopan unionin valtiontukisäännökset, sillä ne koskevat myös kuntien tukia. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) on säädetty valtiontuista. 107 artiklassa 1 kohdassa säädetään, että julkisia varoja ei saa kohdistaa tukiin, jotka vääristävät kilpailua (SEUT 107). Sallittua tukea on puolestaan esimerkiksi kohdassa (3) (a) säädetty tuki taloudellisen kehityksen turvaamiseksi alueella, jossa on huono työllisyystilanne. Seuraavassa tapauksessa tarkastellaan kunnan sijoitustoimintaa oikeustapauksen valossa:

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa oli kyse siitä, oliko valtuuston päätös laillinen, kun se päätti, että kunnan pääomasijoitusrahastosta tehdään sijoituksia kaupungin yrityksiin. Tämä pääomasijoitusrahaston perustaminen oli osa kaupungin strategiaa (2000–2004). Tapauksessa perusteltiin sijoittamista paikallisiin yrityksiin alueen huonolla

¹⁰⁴ Korte, 2006, s. 4.

¹⁰⁵ Harjula & Prättälä, 2015, s. 178.

¹⁰⁶ Tapauksessa KHO: 2008:40 kuntayhtymän oppilaitos haki lupaa autokoulutoimintaa varten. Autokoulutoiminnan oli tarkoitus kohdistua vain kyseisen oppilaitoksen opiskelijoihin. Autokoulun pitäminen on luvanvaraista ja kilpailun kohteena oleva elinkeino. Siten sitä ei voitu pitää kuuluvana yleisen toimialan piiriin. Ammatillinen opetus ei kuulu kunnan tai kuntayhtymän lakisääteisiin tehtäviin, joten se ei kuulunut myöskään erityistoimialan piiriin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyse on pienimuotoisesta toiminnasta, jota ei voida verrata kilpailevaan yksityisen autokoulun harjoittamaan toimintaan. Kyse oli lähinnä koulutustoimintaan liittyvien resurssien käytöstä. Toiminta ei siten voinut vaikuttaa alueen kilpailuun vääristävällä tavalla. Näin ollen korkein hallinto-oikeus ei katsonut toiminnan olleen laitonta.

¹⁰⁷ HE 268/2014, vp. s. 17.

työllisyystilanteella. Näiden sijoitusten tarkoitus oli luoda pysyviä työpaikkoja alueelle. Tapauksen aikaan voimassa oli vanha kuntalaki (365/1995). Sijoitustoimintaa perusteltiin sillä, että työllisyyttä edistävä toiminta kuului kunnan yleisen toimialan piiriin, josta säädetään 2 §:n 2 momentissa. Lisäksi kuntalain 13 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään, että valtuuston päättää mm. sijoitustoiminnasta. Näin ollen valtuustolla oli toimivaltaa päättää asiasta.

Valituksessa todettiin, että nämä sijoituspäätökset olivat suoranaisia avustuksia yrityksille. Kuten todettua, yksityisen tukeminen on kiellettyä. Lisäksi todettiin, että päätös loukkaa yritysten yhdenvertaisuutta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei toiminta ollut lainvastainen, sillä työllisyyden parantaminen oli kunnan yleisen toimialan mukainen toimi.

Myös korkein hallinto-oikeus yhtyi Turun hallinto-oikeuden ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisua kuntalain 1 §:n 3 momentilla, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehitystä (kuntalaki 365/1995) sekä saman lain 2 §:llä, jonka mukaan kunnalla on itsehallinto ja se saa päättää tehtävistään. Tapauksessa sovellettiin myös komissioin asetusta (EY) N:o 69/2001 vähämerkityksellisestä valtiontuesta (2 ja 3 kohta). Myös näiden valossa arvioitiin, että sijoittaminen alueen yrityksiin oli perusteltua alueen työllisyystilanteen kohentamiseksi. Näin ollen pääomarahaston sijoitustoimenpiteet voitiin katsoa hyväksytyksi kunnan itsehallintoon kuuluvaksi toimenpiteeksi.¹⁰⁸

Voiton tavoittelu ei saa kuulua kunnan toimialaan, vaikkakin sen harjoittama liiketoiminta saa tuottaa voittoa¹⁰⁹. Kunnan sijoittamiselle on asetettu tietyt periaatteet. Hallituksen esityksessä todetaan, että sijoitustoiminnan tulee olla *tuottavaa* ja *turvattua* ja yleisten sijoitusperiaatteiden mukaista. Näitä periaatteita noudattaen kunnan sijoittaminen nähdään yleiseen toimialan kuuluvana¹¹⁰. Tapauksen valossa voidaan todeta, että elinkeinon tukeminen on sallittua, jos sille on löydettävissä peruste, että se hyödyttää kunnan elinvoimaa ja siten kuntalaisia.

Sijoittamisen ohella kunta voi myös antaa lainoja ja lainan takauksia. Tästä säädetään kuntalain 129 §:ssä. Lainan antamiseen liittyy samat periaatteet kuin edellä on esitetty. Siihen ei saa liittyä merkittävää taloudellista riskiä ja kunnan on huomioitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen valtioneuvostonasetukset (SEUT 107 ja 108 artiklat)¹¹¹. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että pienissä kunnissa ongelmaksi

¹⁰⁸ KHO: 2002:42.

¹⁰⁹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 179.

¹¹⁰ HE 46/2001. vp. s. 7.

¹¹¹ HE 268/2014, vp. s. 231.

on muodostunut liian suurien lainojen takaaminen taloudelliseen kantokykyyn nähden. Kääntöpuolena kuitenkin on tavoite parantaa alueen elinvoimaa¹¹². Ongelmallista on kuntien riippuvuussuhde alueen yrityksistä ja lainan antaminen tai takaaminen voi tuntua pakottavalta keinolta. Tällainen tilanne on juuri mahdollinen korruption esiintymiselle. Epäasiallinen vaikuttaminen voi olla helpompaa tilanteessa, jossa kunnan taloustilanne on heikko. Silloin voidaan sortua hieman harkitsemattomiinkin päätöksiin.

Käsittelen lyhyesti myös kunnan yksityistämistä ja ulkoistamista, sillä näihin voi liittyä korruptionriski. Perustuslain mukaan julkisen tehtävän voi antaa yksityisen hoidettavaksi lain nojalla, jos se ei vaaranna oikeusturvaa, perusoikeuksia, hyvän hallinnon vaatimuksia ja on tarpeellista tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (PL 124 §). *Yksityistämisessä* kunnan palveluja tuottaa yksityinen toimija¹¹³. *Ulkoistaminen* eroaa yksityistämisestä siten, että kun kunta ulkoistaa jonkin toiminnon, kunnalla säilyy kuntalain 7 §:ssä säädetty palvelun järjestämisvastuu. Kunta ei myöskään voi kunnallistaa enää yksityistettyä palvelua eikä kuntalaisten oikeudet ja vaikuttamismahdollisuudet ole niin hyvät kuin ulkoistetussa palvelussa kun kunnalla ei ole ohjausvastuuta¹¹⁴. Jos ajatellaan asiaan esimerkiksi väärinkäytösten osalta, niin ulkoistetussa palvelussa kunnalla säilyy vastuu vahingosta, joka aiheutuu julkisen vallan käytöstä (VahL 3:2)¹¹⁵. Ei siis ole täysin ongelmatonta siirtää järjestämisvastuuta muille toimijoille. Koska valvonta on heikompaa, on selvää, ettei kunnan kontrolli ole sama kuin silloin, kun se itse tuottaa palvelun.

3.4 Maankäyttö, rakennus ja yhdyskuntasuunnittelu

Rakennusala on yleisesti todettu olevan korruptiolle riskialtis ala, sillä siihen osallistuu paljon eri toimijoita eri sektoreilta. Lisäksi toiminnassa on mukana suuria määriä rahaa

¹¹² HaVM 55/2014 vp s. 17.

¹¹³ Heuru & muut, 2008, s. 219.

¹¹⁴ Komulainen, s. 2010, s. 196–197.

¹¹⁵ Myös Hakalehto-Wainio, 2010, s. 18.

sekä esimerkiksi odotuksia kaavoitetun alueen arvonnoususta¹¹⁶. Rakentamiseen voi liittyä *kartellitoimintaa*¹¹⁷ ja muuta elinkeinotoiminnan harjoittamaa epäasiallista toimintaa, kuten harmaata taloutta. Tässä kohtaa on kuitenkin korostettava tutkielman pääpainoa, joka kohdistuu kuntaan toimijana ja kunnan toimijoihin. Siten en käsittele rakentamisessa esiintyviä ilmiöitä, jotka liittyvät elinkeinonharjoittajiin, vaan kiinnitän huomion siihen, mitkä ovat ne asiat kuntasektorin yhdyskuntasuunnittelussa ja maankäytössä, jotka voivat lisätä korruption riskiä. Tähänkin aiheeseen voi liittyä lahjontaa, suosintaa ja esteellisyystilanteita, joten seuraavaksi pureudutaan korruption ilmenemiseen kyseisellä sektorilla.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) säätelee alueiden suunnittelua ja rakentamista (2 §). Lain tavoitteena on turvata alueiden käyttö taloudellisesti, sosiaalisesti, ekologisesti ja kulttuurisesti kestäväällä tavalla niin, että suunnittelussa turvataan jokaisen osallistumisoikeudet (MRL 1.1-2 §). Lain 51.1 § velvoittaa kuntaa laatimaan asemakaavan kunnan kehityksen ja maankäytön tarpeiden mukaan. Keskustelussa korruptiosta rakennussektorilla, esiin nousee usein puhe *kaavoituksesta*. Kunnalla voidaan todeta olevan kaavoituksen osalta monopoliasema, sillä se voi itse harkita missä määrin ja mihin tarkoitukseen esimerkiksi asemakaava laaditaan¹¹⁸. Kaavoitus on otollinen paikka pyrkiä epäasialliseen vaikuttamiseen, sillä onhan kyseessä usein taloudellisesti merkittävästä toiminnasta, josta voi olla yksilölle merkittävääkin etua. Kunnan monopoliasema on tiedossa ja esimerkiksi valtuuston päättäessä asemakaavasta (MRL 52 §) on nähtävä riski sille, että päättäjiin saatetaan pyrkiä vaikuttamaan.

Mäkinen kysyykin, miten voidaan yhteensovittaa elinkeinoelämän taloudelliset intressit ja pehmeät tavoitteet, jotka johdetaan maankäyttö- ja rakennuslaista¹¹⁹? Tässä kohtaa erityisesti törmätään erilaisiin intressiristiriitoihin, sillä mukana on erilaisia tahoja, joilla

¹¹⁶ Peurala & Mutttilainen, 2015 s. 35.

¹¹⁷ Kartellissa yksityiset yritykset sopivat keskenään markkinoiden jakamisesta ja hinnoista salaa julkisuudelta (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2023). *Kilpailulaissa (948/2911)* kartellit ovat kiellettyjä (5 §), sillä ne aiheuttavat taloudellista vahinkoa yhteiskunnalle.

¹¹⁸ HE 81/2006 vp. s. 15.

¹¹⁹ Mäkinen, 2007, s. 25.

voi olla erilaiset arvot ja odotukset¹²⁰. Näin ollen kaavoituksessa voidaan törmätä epäasialliseen vaikuttamiseen, esteellisyystilanteisiin, suosintaan tai jopa lahjustoimintaan. Eräs korkeimman hallinto-oikeuden tapaus nostaa esille esteellisyysskysymykset kaavoituksessa:

Kunnan virkamies toimi asemakaavoituksen valmistelussa ja myöhemmin sen esittelijänä. Kyseessä oli asemakaava, johon pystyi rakentamaan tehokkaasti. Virkamies oli esittänyt hankkeen antamista yhtiölle X. Kyseinen virkamies osallistui yhtiön valintaan, ja kaupunki päätti valita yhtiön X. Samaa aikaan virkamiehen puoliso oli työsuhteessa tähän samaiseen yhtiöön tehtävänkuvanaan myydä kyseiselle asemakaavalle tulevia asuntoja. Näin ollen voitiin selvästi todeta virkamiehen olevan esteellinen asian käsittelyssä, sillä hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua tai olla läsnä asian käsittelyssä, jos hän on esteellinen. 28 §:n 1 momentissa luetellaan esteellisyyssperusteet, joista 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen. Tapauksessa voitiin vedota juuri tähän kohtaan.¹²¹

Tässä tapauksessa virkamies ei täyttänyt hallintolain 29.2. §:ssä säädettyä velvollisuutta ilmoittaa esteellisyydestään. Tapauksesta ei toki ilmene, oliko virkamiehellä tietoa siitä, että hän on ylipäänsä esteellinen tai että hänen ollessaan esteellinen, hänen tulee siitä itse ilmoittaa. Siten peräänkuulutan kouluttamisen ja sisäisen ohjeistuksen merkitystä osana korruptiontorjuntaa. Eräässä toisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse esteellisyydestä, mutta myös piilotuesta yritykselle. Aiemmin käsiteltiin elinkeinotoiminnan tukemista, mikä on sallittua, mikäli siitä on hyötyä kuntalaisille¹²².

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa käsiteltiin maakauppoja, johon liittyi esteellisyysskysymys, mutta myös piilotuki yritykselle. Kyse oli siitä, että X kunnan kunnanhallitus päätti myydä golfyhtiölle maa-alueen, jota yhtiö oli hallinnut 20 vuotta vuokrasopimuksen nojalla. Kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja omistivat yhtiön osakkeita. Tapauksessa arvioitiin, että maakaupasta oli hyötyä kunnanhallituksen puheenjohtajalle sekä kunnanjohtajalle. Tapauksessa olennaista oli myös se, että kunnan myydessä omaisuutta, sen tulisi järjestää tarjouskilpailu, mitä se ei tehnyt. Lisäksi myynti tapahtui erityisen alhaisella hinnalla.

Vanhassa kuntalaissa (365/1995) säädetään esteellisyydestä 52 §:n 2 momentissa. Sen mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain (434/2003) (ent. hallintomenettelylaki

¹²⁰ Mäkinen, 2016, s. 46.

¹²¹ KHO: 2013:55.

¹²² Kts. edellä elinkeinotoiminnan tukemista käsittelevä kappale 3.3.

598/1982 10 ja 11 §) esteellisyysäännöksissä 27–30 §: ssä säädetään. Lopputuloksena korkein hallinto-oikeus totesi, että päätös oli syntynyt mm. esteellisyyden perusteella.¹²³

Tapaukset osoittavat jälleen, että esteellisyys ja intressiristiriidat ovat vakava ongelma kunnan maankäytössä ja sen suunnittelussa. Kun esteellisyydestä pitää itse ilmoittaa (KL 97.5 §), on valvonta siten vaikeaa. Seuraavassa luvussa 4 tulen käsittelemään *sidonnaisuuksia* ja niistä ilmoittamista. Tämä olisi yksi ratkaisu, jolla tällaisilta tilanteilta välttyttäisiin.

Kaavoituksen yhteydessä nostan esille myös *maankäyttösopimukset*. Maankäyttösopimukset ovat kunnan ja maanomistajan välisiä sopimuksia, joissa sovitaan maanomistajan omistaman alueen käytöstä ja keskinäisistä velvoitteista. Sopimusten ideana on, että kaavoituksesta hyötyvä maanomistaja osallistuu kaavan toteuttamiskustannuksiin.¹²⁴ Rintamäki toteaaakin, että sopimukset ovat kunnallistalouden näkökulmasta edukkaita, kun kustannuksia jaetaan¹²⁵. Maankäyttösopimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä.

Vaikka maankäyttösopimus hyödyttää kuntaa toimijana sekä maanomistajaa, on sopimukset saaneet myös kritiikkiä osakseen. Kunnan rooli näissä sopimuksissa on hyvin moninainen. Toisaalta se on yksityisoikeudellinen toimija sopiessaan maanomistajan kanssa näistä sopimuksista ja korvauksista, mutta toisaalta se on julkisoikeudellinen toimija omaten kaavoitusmonopolin ja käyttäen julkista valtaa¹²⁶. Korkeimman oikeuden eräässä käsittelyssä on linjattu, että asemakaavasta päättäminen on julkisen vallan käyttöä, mutta maankäyttösopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia¹²⁷.

¹²³ KHO: 2009:89.

¹²⁴ HE 167/2002 vp. s. 1 ja 20–21.

¹²⁵ Rintamäki, 2007, s. 31.

¹²⁶ Hakkola, 2006, s. 1040.

¹²⁷ KKO: 2016:8, kohdat 16 ja 19.

Maankäyttösopimuksia on myös kritisoitu siitä, että sopimusten myötä kuntalaisten osallistumismahdollisuudet kapenevat¹²⁸. Näkisin, että sopimusten ollessa kunnan ja maanomistajan välisiä, on vaikea nähdä, miten kunta takaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet. Näissäkin sopimuksissa voi esiintyä suosintaa ja esteellisyystilanteita, jotka heikentävät luottamusta. Lisäksi toiminnan avoimuus voi vähentyä, kun kyse on yksityisoikeudellisista sopimuksista.

Jos maankäyttösopimuksia ei synny, voidaan maanomistajalta periä *kehittämiskorvaus*. Kehittämiskorvauksella tarkoitetaan kunnan oikeutta periä maanomistajalta asemakaavassa tarkoitetun rakennusoikeuden tai käyttömahdollisuuksien muutoksista johtuvan arvonnousun takia (MRL 91 c.1 §). Muukkonen epäileekin, onko tavallaan kyse sopimuspakosta: joko sopimus solmitaan tai maksetaan kehittämiskorvaus. Muukkonen nostaa esille myös toisen ongelmatilanteen. Kunta voi sopia yksityisen yrityksen kanssa alueesta, joka tullaan kaavoittamaan yksityisen tarkoituksiin ja koska kunnalla on kaavoitusmonopoli, se voi julkisen vallan avulla kajota yksityiseen omaisuuteen.¹²⁹ Näin ollen maankäyttösopimukset eivät välttämättä ole maanomistajan tai yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta reiluja. Julkisen vallan tulisi välttyä mielivallalta, mutta Muukkosen kuvaama sopimuspakko näyttäytyy juuri sellaisena.

3.5 Korruptio puolueiden toimintaympäristössä

Seuraavaksi käsittelemme korruption ilmentymistä puolueiden sisällä. Tämä käsittää lähinnä puoluerahoituksen ja siihen liittyvän epäasiallisen vaikuttamisen. Korruption riski on ilmeinen poliittisessa rahoituksessa¹³⁰. Vuosien saatossa lainsäädännön tasolla on nähty

¹²⁸ HE 167/2002 vp. s. 13.

¹²⁹ Muukkonen, 2021, s. 10.

¹³⁰ Aiheen tiimoilta ei voi olla mainitsematta vuonna 2008 paljastunutta vaalirahoituskohua, joka koski vuoden 2007 eduskuntavaaleja. Eräs yhdistys oli tukenut noin puolen miljoonan euron edestä eri poliitikkojen vaalikampanjoita eikä tukia ollut asianmukaisesti ilmoitettu (Yle.fi, 2015). GRECO antoi Suomelle suosituksia, miten vastaavanlaisilta tilanteilta välttyttäisiin. Suositukseen kuului muun muassa rahoittajan identiteetin paljastaminen sekä yleinen läpinäkyvyyden lisääminen (GRECO, 2007, s. 14–15). Tapauksen myötä nähtiin tarve lainsäädäntöuudistukselle.

epäkohtia, jotka liittyvät esimerkiksi rahoituksen läpinäkyvyyteen¹³¹. Seuraavaksi tarkastelen korruption riskiä ja ilmenemistä osana puolue – ja vaalirahoitusta.

Ehdokkaan vaalirahoituksella tarkoitetaan vaalikampanjaan tarkoitettua rahoitusta, jota annetaan aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen (Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009¹³² (2 §)). *Valituksi tullut valtuutettu tai varavaltuutettu* on velvollinen ilmoittamaan saamastaan vaalirahoituksesta lain 5 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan. Eli vaaleissa valituilla on aina velvollisuus ilmoittaa saamastaan tuesta. Nykyään vallitsevan vaalirahoituksen lähtökohtana voidaan pitää avoimuuden ja julkisuuden periaatteita. Ilmoitusvelvollisuus nostaa esiin mahdolliset sidonnaisuudet sekä rajaa myös kulujen kasvua¹³³.

Tässä kohtaa on tuotava esille ilmoittamisvelvollisuuden eräät rajoitukset ehdokkaiden kohdalla, jotka eivät tule valituksi. Vaalirahoituslain 6 §:n 5 momentin mukaan *kuntavaaliehdokkaan*, jonka vaalirahoitus alittaa 800 euroa, ei tarvitse eritellä vaalirahoituksensa sisältöä (käsittäen kampanjan kulut sekä rahoitus¹³⁴). Muissa vaaleissa rajat ovat suuremmat. Eli jos rahoituksen suuruus on yli 800 euroa, tulee siitä ilmoittaa (Vaalirahoituslaki 6.2 §).

Vaaleissa valittu on siis velvollinen ilmoittamaan samastaan rahoituksesta ilman alarajoja. Päinvastoin, jos ehdokasta ei valita, hänellä ei myöskään ole velvollisuutta ilmoittaa rahoituksestaan. On hyvä pohtia, onko tällä vaikutusta rahoituksen avoimuteen, sillä Borgin tutkimuksessa todettiin, että kuntavaaleissa 2021 vain 14 % ehdokkaista käytti yli 800 euroa vaalikampanjointiinsa¹³⁵. Näin suuri osa ehdokkaiden rahoituksesta jäi pimentoon. Toisaalta ehdokas voi tehdä *ennakkoilmoituksen* saamastaan

¹³¹ Marinin hallituksen aikana vuonna 2022 käynnistettiin parlamentaarinen työryhmä selvittämään poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita hallitusohjelman tavoitteita mukaillen (Oikeusministeriö, 2022, s. 10.). Kts. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-940-7>

¹³² Myöhemmin *vaalirahoituslaki*.

¹³³ HE 13/2009 vp. s. 1.

¹³⁴ Kts. *Vaalirahoituslain (273/2009) 6 §:n 1 momentin kohdat 3 ja 4.*

¹³⁵ Borg, 2022, s. 113.

rahoituksesta, huolimatta siitä, tuleeko hän valituksi vai ei (vaalirahoituslaki 11 §). On toki todettu, että 800 euroa ei ole summana kovin merkittävä. Venho kuitenkin huomauttaa, että toisaalta pienissä kunnissa käytetään paljon vähemmän rahaa kampanjoihin, jolloin usein budjetti jää alle 800 euron. Siten rahoituksen lähteitä on hankalampi seurata.¹³⁶

Vaalikampanjoinnin toteutuksessa ja rahoituksessa on paljon eri toimijoita mukana, kuten keskusjärjestöt, piirijärjestöt, kunnallisjärjestöt, sekä ehdokkaat itse tai yksityishenkilöt¹³⁷. Suomen henkilövaalijärjestelmän takia yksittäisen ehdokkaan näkyvyys on korostunut. Näin ollen vaalikampanjointiin (koskien kaikkia vaaleja) käytetään entistä enemmän rahaa ja yksityisen tuen merkitys on kasvanut. Perustuslakivaliokunta on siten nähnyt riskin epäasialliselle vaikuttamiselle rahoituksen myötä syntyvien sidonnaisuuksien myötä.¹³⁸ Myös Muukkonen näkee kiitollisuudenvelan olevan riski puolueettomuudelle¹³⁹. Näen riskialttiina sen, että rahoituksen lähteitä ei tarvitse ilmoittaa. On hyvä pohtia, minkälaisia sidonnaisuuksia nousisi esiin, jos vaalirahoitus kokonaisuudessaan olisi avointa.

Tässä kohtaa on myös tutkittava kunnan antamaa puoluetukea. Kunnat eivät saa suoraan tukea puolueita, sillä vaalirahoituslaissa säädetään, ettei ehdokas saa ottaa tukea muun muassa kunnalta (vaalirahoituslaki 4.4. §), mutta tässäkin on lainsäädännöllinen porsaanreikä. Venho listaa erilaisia keinoja, miten kunnat tukevat puolueita. Eräs niistä on *puoluevero*. Kuntalain 82 §:n mukaan kunta voi luottamushenkilön luvalla periä luottamushenkilön palkkiosta osuuden eli *luottamushenkilömaksun* ja tilittää sen puoluejärjestölle (KL 82.2 §). Venhon tutkimuksen mukaan kyse on vakiintuneesta käytännöstä, joka korvaa suoran poliittisen järjestelmän tukemisen¹⁴⁰. Tätä vasten

¹³⁶ Venho, 2015, s. 42.

¹³⁷ Venho, 2015, s. 27.

¹³⁸ PeVM 3/2010 vp. s. 18.

¹³⁹ Muukkonen, 2021, s. 10.

¹⁴⁰ Venho, 2022, s. 25.

kuntalain 109 § velvoittaa ilmoittamaan tilinpäätöstiedot, joten tämä lisää avoimuutta tukemisen osalta edes hiukan (KL 109 §).

Toisaalta Venhon tutkimuksesta käy ilmi, että kunnat ilmoittavat melko puutteellisesti näitä tietoja ja käytännöt vaihtelevat: joskus puoluevero ei edes mene kunnan oman tilinpidon kautta, vaan tytäryhteisöjen¹⁴¹. Kaikkinensa käytännöt ovat kirjavat ja puutteelliset avoimuuden näkökulmasta. Kunnalla on olemassa myös muita keinoja tukea poliittista toimintaa. Tähän on listattava myös valtuustoryhmien tukeminen. Kuntalain mukaan kunta voi tukea valtuustoryhmiä¹⁴² taloudellisesti toiminnan parantamiseksi. (KL 19.2 §). Venhon tutkimuksessa valtuustoryhmän tukemisen ilmoittamisessakin on ollut ongelmia: niitä ei ole lainkaan kirjattu tilinpäätöksiin, vaikka muista asiakirjoista tämä tieto on löytynyt¹⁴³.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaalikampanjan taloudellinen tukeminen on tarpeellista toimintaa. Esitöissä kuitenkin huomautetaan, että sopimattoman edun tarjoaminen vaalirahoituksen yhteydessä ei ole hyväksyttävää¹⁴⁴. Asia on hyvin monimutkainen. Kampanjan tukeminen voi tuntua hyväksyttävältä aluksi, mutta entä kun rahoituksen antaja toivoisi myöhemmin tietynlaista vastinetta rahoilleen?

Vaalirahoituksen osalta yleisesti on nostettava esille myös tietty ristiriita. Lahjuksen antaminen on kriminalisoitu rikoslain 16 luvun 13–14 §:ssä¹⁴⁵. Kuitenkin rahaa saa antaa vaalikampanjoihin vaalirahoituslain normit huomioiden. On selvää, että kun jokin taho rahoittaa vaalikampanjaa, toiveena on, että ehdokas edistäisi myöhemmin sellaisia asioita, joista voi olla hyötyä rahoittajalle¹⁴⁶. Kuten aiemmin todettiin, tilanne synnyttää kiitollisuudenvelan. Tähän liittyen vaalirahoituslain 6 §:n 4 momentin mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa julkaista ilman hänen suostumustaan, ellei 2 momentissa

¹⁴¹ Venho, 2022, s. 20.

¹⁴² Valtuutetut voivat perustaa *valtuustoryhmiä* työskentelyään varten (KL 19.1 §).

¹⁴³ Venho, 2022, s. 38.

¹⁴⁴ HE 77/2001 vp. s. 45.

¹⁴⁵ Lahjuksista myöhemmin luvussa 4.

¹⁴⁶ Muukkonen, 2021, s. 11.

määrätyt raja-arvot (kuntavaaleissa 800 €) täyty. Parlamentaarisen työryhmä esittää raportissaan, että yksityishenkilön nimen saisi julkaista ilman hänen suostumustaan, kuitenkin edellä mainitut raja-arvot huomioon ottaen¹⁴⁷. Tämä tietysti paljastaisi tehokkaammin erilaisia sidonnaisuuksia, mikä olisi hyvä asia.

Kaikkienensa vaalikampanjoita ja puolueita voidaan tukea hyvinkin erilaisin keinoin. Mainitsemisen arvoista ovat tietyt puutteellisuudet julkisuusvaatimuksissa. Puolueiden kunnallisjärjestöjen ei tarvitse avata vaalirahoitustaan. Samoin on myös puolueiden oheisorganisaatioiden kohdalla¹⁴⁸. Erilaiset etujärjestöt jäävät myös julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle¹⁴⁹. Näen, että on puoluetoimintaan liittyvää rahoitusta pitäisi enenevissä määrin avata suuremmalle yleisölle erilaisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi. On myös syytä pohtia, miksei kuntien tukea puolueiden toimintaan ole sen enempää kyseenalaistettu. Ainoastaan vuonna 2015 kuntalakiin kirjattu muutos ilmoittaa tilinpäätös tietoverkossa lisää avoimuutta, mutta onko se tarpeeksi, ja onko tukemisen kiertäminen puolueverolla hyväksyttävää, on sitten toinen kysymys.

3.6 Johtamisjärjestelmän vaikutukset korruptioon

Korruptioon voidaan liittää myös epäeettinen johtamisjärjestelmä, sillä todennäköisesti eettisessä ja läpinäkyvässä johtamisjärjestelmässä ei niinkään olisi tilaa erilaisille väärinkäytöksille. Tässä kappaleessa esiin nousee siis huonon hallinnon merkitys osana korruptiota. Salmisen kuvauksen mukaan *huono hallinto* on epäeettistä ja kyseenalaista sekä vastoin lain henkeä¹⁵⁰. Neljännessä luvussa käsittelen tarkemmin hyvän hallinnon periaatteita. Todettakoon, että huono hallinto on sen vastakohta ja loukkaa integriteettiä.

¹⁴⁷ Oikeusministeriö, 2022, s. 66.

¹⁴⁸ Venho, 2015, s. 104.

¹⁴⁹ Venho, 2015, s. 92.

¹⁵⁰ Salminen & Viinamäki, 2017, s. 43.

Huonoa hallintoa kuvastavat toimintatavat eivät suoranaisesti ole korruptiota, mutta ne ovat usein korruptoituneen organisaation elementtejä. Näihin voidaan lukea muun muassa huono johtamistapa, luottamuksen rikkominen, riittämätön tiedottaminen sekä salailu ja velvollisuuksien laiminlyönti¹⁵¹. On tärkeää nostaa esille myös asenteiden merkitys. Jos esimiestasolla sallitaan tiettyjä epäeettisiä toimintatapoja tai jos työyhteisössä ylipäättään on vaikenemisen kulttuuri, vaikuttaa se merkittäväällä tasolla korruption esiintymisriskiin. Siispä tässä kappaleessa käsitellään tarkemmin johtoportaan ja esimiestason roolia osana korruptiontorjuntaa.

Kun pohditaan huonoa hallintoa tai johtamisjärjestelmää osana kuntaorganisaatiota, täytyy huomio kiinnittää johtajuuteen. On selvää, että esimiestason ja ylemmän johdon arvot ja toimintatavat heijastuvat myös alemmille tasoille. Siten tarvitaan *esimerkillä johtamista*. Monissa kuntaorganisaatioissa on laadittu *eettisiä ohjeita*¹⁵² eli ohjeita henkilöstölle, kuinka toimia eettisesti oikein ja kuinka suhtautua kyseenalaiseen toimintaan. Tätä peilaten johdon tulee toimia esimerkkinä. Ohjeiden merkitys heikkenee, jos kaikki eivät toimi samalla tavalla. Myös virkamieseettisessä toimintaohjeessa painotetaan esimiestason merkitystä roolimallina¹⁵³. Kuntajohtajien etiikkabarometrissa todettiin, että nimenomaan esimiesvalmiuksia tulisi kehittää sekä osaamista tulisi ajantasaistaa. Lisäksi esiin nousi myös hyvän hallinnon säännösten kertaaminen¹⁵⁴. Tämä myös heijastelee esimiestason vastuuta.

Huonon hallinnon myötä voidaan puhua myös huonosta johtajuudesta. Huono johtajuus voi pahimmillaan johtaa korruptioon: kun toimitaan välinpitämättömästi tai laiminlyödään velvollisuuksia, ollaan koko ajan lähempänä itse korruptiota. Julkisen sektorin johtajien ja siten myös kuntajohtajien tulee kiinnittää eritoten huomiota eettisyyteen ja sen parantamiseen, sillä he ovat kuitenkin kuntalaisille tilivelvollisia.¹⁵⁵

¹⁵¹ Salminen & Mäntysalo, 2013, s. 17–18.

¹⁵² Eettiset ohjeet ovat eräs korruptiontorjunnan instrumentti. Käsittelen aihetta luvussa 5.

¹⁵³ Valtiovarainministeriö, 2021, s. 30.

¹⁵⁴ Viinamäki, 2017, s. 7–8.

¹⁵⁵ Pitkänen & Salminen, 2014, s. 38–39.

Kunnissa *johtajasopimukset* on tullut lakisääteiseksi vuonna 2015 voimaan tulleen kuntalain myötä¹⁵⁶. Kuntalain 42 §:ssä¹⁵⁷ säädetään johtajasopimuksista, jonka kunnanhallitus hyväksyy¹⁵⁸. Sopimuksissa määritellään johtamisen tavoitteet ja työnjako. Johtajasopimuksessa määriteltyjen pelisääntöjen myötä toiminta on ennustettavampaa, luotettavampaa ja se ennaltaehkäisee mahdollisia ristiriitoja. Lisäksi se selkiyttää poliittisen ja ammatillisen johdon työnjakoa.¹⁵⁹ Mielestäni tämä on hyvä keino selkiyttää johtamista ja nimenomaan kunnanjohtajan roolia.

¹⁵⁶ HE 268/2014 vp. s. 169.

¹⁵⁷ Kuntayhtymissä KL 64 §.

¹⁵⁸ Vuonna 2021 voimaan tuli lakimuutos, jossa kunnanhallitus hyväksyy johtajasopimuksen valtuuston sijaan. Hallituksen esityksessä katsottiin, että kunnanhallituksella kuuluu olla tässä asiassa toimivalta, sillä kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja sopimus tehdään työnantajan ja kunnanjohtajan välille (HE 242/2020 vp. s. 44)

¹⁵⁹ Kuntaliitto, 2016, s. 4–6.

4 Kunnan toimijat

4.1 Aluksi

Tässä luvussa käydään läpi kunnan toimijoita koskevaa säädösperustaa. Kuten jo luvussa 2 todettiin, tämä luku pureutuu tarkemmin kunnan toimijoihin ja periaatteisiin, jotka ohjaavat heidän toimintaansa. Tässä kappaleessa käsiteltävä säädöspohja ja toimintaa ohjaavat periaatteet ovat tärkeässä roolissa korruptiontorjunnan näkökulmasta. Tarkastelunäkökulma on vahvasti yksilöpainotteinen. Tärkeitä toimijoita kunnassa ovat luottamushenkilöt ja viranhaltijat, joten näitä rooleja ja toimenkuvia tullaan käymään läpi ja sitä, miten nämä roolit voivat liittyä korruptioon. Tutkimuskysymykseni intressi oli tarkastella säädöspohjaa, joka ohjailee kyseisiä toimijoita ja tämän luku painottuu nimenomaan siihen. Tässä luvussa tarkastellaan nimenomaan toimijoiden vastuuta. Kappaleessa 3.4.1. tarkastelen sitä, kenelle vastuu kohdentuu. Koen tarpeelliseksi määritellä myös kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käsitteitä. Tulen lyhyesti käymään läpi edellä mainittujen toimijoiden käsitettä sekä lyhyesti niiden tehtävänkuvaa kunnassa. Nostan esille myös työntekijät, jotka ovat työsuhteessa kuntaan, mutta saattavat käyttää julkista valtaa.

4.2 Luottamushenkilöt, kunnalliset viranhaltijat sekä työntekijät

Tässä kappaleessa perehdyn tarkemmin kunnan luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin sekä myös julkista valtaa käyttäviin työntekijöihin, jotka ovat työsuhteessa kuntaan. Tarkastelen aluksi tehtävänkuvaa ja sitä ohjaavaa säädöspohjaa ja myöhemmin tarkastelen toimijoiden *virravastuuta*. Tämä kappale on vahvasti kytköksissä rikoslakiin ja sen virkarikossäännöksiä koskevaan lukuun (RL 40), sillä sieltä johdetaan näiden toimenkuvien määritelmät ja vastuuperusteet.

Luottamushenkilöt

Mäkisen mukaan luottamushenkilöillä on monenlaisia kytköksiä niin liike-elämään kuin erilaisiin järjestöihin kuin yksityishenkilöihinkin, ja on luonnollista, että nämä taustavaikuttajat pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon¹⁶⁰. Siten koen luontevaksi tarkastella ryhmää, joka nähdään alttiina vaikuttamisyrityksille asemansa takia. Korruptiontorjunnan kannalta on tärkeää, että luottamushenkilöt itse tuntevat heitä koskevat velvoitteet. Kuntalain 69 §:ssä määritellään, keitä ovat kunnan luottamushenkilöt. Heitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut. Lisäksi kunnan eri toimielimiin valitut jäsenet ovat luottamushenkilöitä samoin kuin kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä muut luottamustoimiin valitut. Kuitenkaan tehtävänsä perusteella toimielimen jäseneksi valittu kunnallinen viranhaltija tai työntekijä ei ole luottamushenkilö (KL 69.1 §).

Julkista luottamustehtävää hoitava henkilö on esimerkiksi aluevaltuutettu, kunnanvaltuutettu tai muu julkisyhteisön toimielimen, kuten kunnanhallituksen, johtokunnan tai lautakunnan jäsen (RL 40:11.1, 2 §). Luottamushenkilön asemassa eräs tärkeimmistä seikoista on toimen vapaaehtoisuus. Kuntalain 70 §:n 1 momentin mukaan luottamustoimeen voidaan valita henkilö, joka on itse tähän toimeen suostunut. 70 §:n 3 momentissa säädetään myös mahdollisuudesta erota pätevän syyn nojalla¹⁶¹. Myös rikoslain säännökset ohjaavat luottamushenkilöiden toimintaa.

Kunnalliset viranhaltijat

Kuntalain 87 §:n mukaan palvelusuhde kuntaan solmitaan työsopimussuhteella tai virkasuhteella, ja kuten aiemmin todettua, julkisen vallan käyttö edellyttää virkasuhdetta.

¹⁶⁰ Mäkinen, 2010, s. 33.

¹⁶¹ Aiemmin luottamustoimen vastaanottaminen on ollut ikään kuin kansalaisvelvollisuus, josta pystyi vain tietyin perustein kieltäytymään nyt jo kumotun kuntalain 38 §:ssä säädetyin perustein (kuntalaki 365/1995). Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeksi esitettiin, että luottamustoimeen voidaan valita vain henkilö, joka siihen on suostunut (HE 268/2014). Tämä edistää korruptiontorjuntaa luottamushenkilöiden osalta, kun toimessa on vapaaehtoinen henkilö.

Myös rikoslaissa on virkamiehen määritelmä, jonka mukaan virkamies on henkilö, joka on virkasuhteessa valtioon, hyvinvointialueeseen tai -yhtymään, kuntaan, kuntayhtymään tai muuhun julkisyhteisöön (RL 40:11.1, 1 §). Kunnallisia viranhaltijoita koskee laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003)¹⁶². Viranhaltijalain 1 luvun 2 §:ssä viranhaltija on siis henkilö, joka toimii virkasuhteella kuntaan tai hyvinvointialueeseen.

Julkisyhteisön työntekijät

Kuten aiemmin totesin, rikoslain 40 luvun säännökset koskevat myös julkisyhteisön työntekijöitä. Lain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään julkisyhteisön työntekijän olevan henkilö, joka on työsopimussuhteessa julkisyhteisöön, kuten kuntaan. On kuitenkin merkityksellistä tunnistaa, käyttääkö julkisyhteisön työntekijä julkista valtaa, koska sillä on vaikutusta siihen, mitkä rikoslain virkarikossäännökset heihin soveltuvat. *Silloin kun työntekijä käyttää julkista valtaa*, häneen voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun kaikkia säädöksiä eli olennaista on julkisen vallan käyttö soveltamisperusteena. Jos hän ei käytä julkista valtaa, vain rikoslain lahjusrikokset ja -rikkomukset sekä virkasalaisuusrikkomukset tulevat sovellettavaksi (RL 40:12.2 §). Lain esitöissä on pidetty tärkeänä, että rikoslain eräät säännökset koskevat myös työntekijöitä, sillä hekin voivat osallistua julkisen vallan käyttöön. Jos he käyttävät asemaansa väärin, on selvää, että sen täytyy olla rangaistavaa¹⁶³.

4.3 Virkavastuu

Tämän työn kannalta on tärkeää tarkastella luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden virkavastuuta. Virkavastuu edistää korruptiontorjuntaa kunnissa. Silloin

¹⁶² Vuonna 2021 lakiin tehtiin muutoksia. Laki koskee nyt myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä syntyneiden hyvinvointialueiden viranhaltijoita (Laki kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain muuttamisesta 627/2021). Käytän myöhemmin käsitettä *viranhaltijalaki*.

¹⁶³ HE 58/1988 vp. s. 43.

kun toimitaan virkavastuun nojalla niin, että toiminta täyttää kaikki sille asetetut vaatimukset, voidaan ajatella, että lähtökohdat ennaltaehkäistä korruptiota ovat hyvät. Vaikka luottamustoimi ja virkasuhde kuntaan ovatkin hyvin erilaisia myös oikeudellisesti¹⁶⁴ niin huomionarvoista on, että luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on oikeus käyttää julkista valtaa ja näin ollen he ovat virkavastuussa toimistaan¹⁶⁵.

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.”

Näin todetaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Julkista valtaa voivat siis käyttää vain virkamiehet ja viranomaiset. Tätä kutsutaan virkamieshallintoperiaatteen¹⁶⁶. Tietyin rajoituksin julkisen tehtävän hoitaminen voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §¹⁶⁷). Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on virkavastuussa toimistaan sekä päätöksistä, joita hän on jossakin toimielimessä kannattanut. 118 §:n 3 momentissa on säädetty virkavastuuseen liittyvästä seuraamuksesta. Jos virkamies tai julkista tehtävää hoitava henkilö rikkoo virkavastuuta toimimalla lainvastaisesta, on oikeudenloukkausta kärsineellä oikeus hakea vahingonkorvausta. Kuten aiemmin totesin, myös julkisyhteisön työntekijä voi käyttää julkista valtaa ja siten rikoslain eräät virkarikossäännökset soveltuvat myös heihin. Tässä kappaleessa käytetään käsitettä virkamies. Virkamies-käsitettä on perinteisesti käytetty koskemaan valtion virassa olevia henkilöitä. Kuntaan palvelussuhteessa oleva on puolestaan viranhaltija. On tärkeää nostaa esille, että käsitteillä ei sinällään ole eroa, sillä molemmat ovat julkisoikeudellisia virkasuhteita¹⁶⁸.

Koskinen ja Kulla jakavat virkavastuun kolmeen vastuun muotoon, joita ovat vahingonkorvausvastuu, rikosoikeudellinen vastuu sekä hallinnollinen eli kurinpidollinen

¹⁶⁴ Luottamushenkilö ei ole palvelussuhteessa mihinkään tahoon, kuten viranhaltija on kuntaan (Heuru, 2003, s. 107).

¹⁶⁵ Heuru, 2003, s. 107.

¹⁶⁶ Mäenpää, 2017, s. 72.

¹⁶⁷ Lainkohdassa todetaan, että julkisen tehtävän hoitaminen voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle jos tehtävän hoitaminen sitä edellyttää eikä se vaaranna muun muassa perusoikeuksia tai hyvän hallinnon vaateita.

¹⁶⁸ Hirvonen ja Mäkinen, 2006, s. 47. sekä Heuru, 2003, s. 103.

vastuu. Virkavastuun olemassaolo ennaltaehkäisee korruptiota¹⁶⁹, joten voidaankin ajatella virkavastuun olevan yksi tärkeimmistä korruptiontorjunnan välineistä. Tämän työn kannalta oleellista on tarkastella rikosoikeudellista vastuuta, sillä rikoslaissa säädetään juuri näistä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä koskevista sanktioista. Esimerkiksi korruptioon liittyvät rangaistukset johdetaan rikoslaista virkamiesten ja luottamushenkilöiden vastuutilanteissa.

Luottamushenkilö on virkavastuussa toimistaan (KL 85 §). Luottamushenkilöitä, viranhaltijoita sekä julkisyhteisön työntekijöitä koskee rikoslaki virkarikossäännösten osalta. Rikoslain 40 luku käsittelee virkarikoksia. Rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaan luvun säännökset koskevat niin *virkamiehiä* kuin *julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä sekä julkista valtaa käyttävää henkilöä*. Lisäksi eräät rikoslain säännökset, kuten lahjusrikokset- ja rikkomukset sekä virkasalaisuusrikokset soveltuvat *julkisyhteisön työntekijöihin* (RL 40:12 §). Rikoslain 40. luvussa säädetään rangaistavaksi muun muassa virka-aseman väärinkäyttö, lahjusrikkomus ja lahjuksen ottaminen sekä esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkominen. Huomionarvoista rikoslain osalta on myös rangaistavuuden edellytykset, jotka voidaan lukea rikoslain 3 luvun 5 §:n 1 momentista. Sen mukaan rangaistavuuden edellytyksenä on tahallisuus ja tuottamus (RL 3:5, 1)¹⁷⁰. Tarkastelen lahjusrikoksia ja -rikkomuksia myöhemmin.

Syyksiluettavuuden kriteerien arvioinnissa haasteena voi olla sen arvioiminen, onko kyseessä tahallisuus vai tuottamus ja minkä tasoinen tuottamus. Korruption näkökulmasta voidaan ajatella, että monet korruption muodot ovat tahallisia.

¹⁶⁹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 328–329.

¹⁷⁰ Hallituksen esityksessä ehdotettiin rikoslakiin lisättäväksi *tahallisuuden ja tuottamuksen* määritelmät. Esityksessä mainitaan, että tahallisuus jaettaisiin *tarkoitustahallisuuteen, varmuustahallisuuteen* sekä *todennäköisyystahallisuuteen*. Näin ollen tahallisuusvaatimuksen kriteerit täyttyisivät, jos tekijän tarkoitus on ollut toteuttaa teko ja hän on pitänyt sen toteutumista varmana sekä todennäköisenä. Tuottamuksen osalta puolestaan esitettiin tuottamuksen tasojen tarkentamista. Huolimaton toiminta voidaan katsoa tuottamuksena, kun taas törkeän tuottamuksen arviointi tapahtuu muun muassa riskinoton tietoisuuden, huolellisuusvaatimuksen laadun sekä muiden olosuhteiden valossa. Näin ollen törkeä tuottamus on tapauskohtaisesti arvioitava kokonaisuus huomioon ottaen. (HE 44/2002 vp s. 15–16).

Mansikkakin toteaa, että esimerkiksi lahjusrikkomuksissa lahjan antajan toiminta voidaan katsoa olevan nimenomaan tarkoitustahallista¹⁷¹.

Tässä kappaleessa käyn hieman läpi vastuun kohdentumista. Onko vastuu yksilöllä vai yhteisöllä? Korruptiontorjunnan näkökulmasta on olennaista perehtyä siihen, kuka vastaa yksittäisen viranhaltijan tai luottamushenkilön virheestä. Onko vastuu enemmän yksilöperustainen vai laajemmin organisaation harteilla? Sillä on vaikutusta varmasti siihen, kuinka kunnissa suhtaudutaan yksilön tietoihin ja taitoihin ja toisaalta myös ohjeistuksiin ja kouluttamiseen. Jos vastuu on kunnalla laajemmin, uskon, että se lisää intressiä kouluttaa ja tehdä henkilöstö tietoiseksi siitä, mitä on esimerkiksi epäeettinen toiminta.

Vahingonkorvauslaissa (412/1974) on säädetty tarkemmin vastuun kohdentumisperusteista myös julkista valtaa käytettäessä. Lain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on vastuussa korvaamaan virheen julkista valtaa käytettäessä. 2 momentin mukaan kuitenkin edellytyksenä on *standardisäännös*, mikä tarkoittaa, että vastuulta voidaan välttyä, jos pystytään osoittamaan, että toiminta on ollut tarpeeksi huolellista eli näin ollen vähäiset virheet olisivat sallittuja¹⁷². Standardisäännöksen tarkoitus on tehdä virnaomaistoiminnasta inhimillistä, sillä keltäänhän ei voida edellyttää täysin virheetöntä toimintaa.

Vahingonkorvauslain 4 luvussa eritellään tarkemmin korvausvastuun kohdentumista. Lievän huolimattomuuden kohdalla virkamies ei ole korvausvastuussa (VahL 4:1, 1 §). Tavallisen tuottamuksen kohdalla virkamies on velvollinen korvaamaan kohtuulliseksi katsotun määrän. Arvioinnissa otetaan huomioon vahingon laajuus ja laatu sekä virkamiehen asema (VahL 4:1 §). Isännänvastuun¹⁷³ perusteella julkisyhteisö on siis

¹⁷¹ Mansikka, 2014 s. 7.

¹⁷² Hakalehto-Wainio, 2009 s. 599–600.

¹⁷³ Isännänvastuu perustuu sille ajatukselle, että työn teettäjä saa työstä hyödyn ja näin ollen kantaa riskin vahinkojen korvaamisesta, koska työn teettäjä voi valvoa ja ohjata työntekoa (Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 236.).

vastuussa virkamiehen virheestä edellä mainituissa tapauksissa (VahL 3:1, 1 §). Tahallisessa teossa virkamies on täydessä korvausvastuussa (VahL 4:1, 2 §). Jos korvausvastuuta pohditaan korruptiontorjunnan näkökulmasta, voisi lähtökohtaisesti ajatella toiminnan olevan tahallista. Näin ollen vastuu on siis yksilöllä tahallisissa teoissa. Siksi on tärkeää, että esimerkiksi kunnassa varmistetaan jokaisen toimijan osaaminen myös vastuun kohdentumiseen liittyvissä asioissa.

4.4 Lahjonta osana virkarikoksia

Tässä kappaleessa tarkastellaan lahjontaa osana keskeisimpiä virkarikoksia. Aiemmin totesin virkamiehen virkavastuun jakautuvat kolmeen osa-alueeseen, joista yksi on rikosoikeudellinen vastuu. Korruption kannalta rikosoikeudellinen vastuu on olennaisessa roolissa, sillä rangaistavat teot liittyvät nimenomaan myös korruptioon. Rikoslain 40 luvussa säädetään keskeisimmistä virkarikoksista, jotka liittyvät virka-aseman väärinkäyttämiseen, lahjuksen vastaanottamiseen sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Näitä käsittelen siis seuraavaksi.

4.4.1 Virkarikoksista yleisesti

Virkamiehen ottaessa lahjuksen vastaan, voi olla, että häntä syytetään myös muista virkarikoksista. *Virka-aseman väärinkäyttäminen* tarkoittaa tilannetta, jossa virkamies rikkoo toiminnassaan virkavelvollisuuksiaan hankkiakseen itselle tai toiselle hyötyä. Teko voi olla myös törkeä, jolloin kyseessä on suuri haitta tai että teko on erityisesti suunniteltu (RL 40:7–8 §). Rikoslaisissa säädetään myös *virkavelvollisuuden rikkomisesta*, joka eroaa edellisestä siten, että virkamiehellä ei ole tätä hyötymistarkoitusta (RL 40:9–10 §). Näiden erona voidaan siis pitää sitä, että virka-aseman väärinkäytössä virkamiehen tarkoitus on hankkia itselle tai toiselle hyötyä tai vahinkoa sekä se, että teko tapahtuu

virkamiehen käyttäessä julkista valtaa¹⁷⁴. Nämä ovat liitännäisiä lahjusrikossääntelyyn, mutta ne eivät ole keskiössä tässä kappaleessa.

Koska tässä kappaleessa käsitellään virkarikoksia, nostan esille myös rikoslain 40 luvun virkasalaisuuden rikkomisen, josta säädetään 5 §:ssä. Sen mukaan virkamies ei saa paljastaa salassa pidettävää tietoa tai käyttää tätä tietoa omaksi hyödykseen (RL 40:5 §). Tämä liittyy läheisesti viranomaisen toiminnan julkisuuteen, jota käsittelen tarkemmin tässä luvussa kappaleessa 4.7.

4.4.2 Lahjukset

Seuraavaksi käyn läpi lahjuksia: niiden tarjoamista, antamista ja vastaanottamista sekä muita vieraanvaraisuuden osoituksia korruption kannalta. Useinhan korruptio nähdään melkein synonyymina lahjonnalle. Tietenkään näin ei ole, kuten tämäkin tutkielma osoittaa. Lahjonta on kuitenkin yksi hyvin selkeä korruption muoto ja se on tärkeä nostaa esille myös siitä syystä, että se on kriminalisoitu Suomessa. Korruptiontorjunnan näkökulmasta on hyvä asia, että Suomessa korruptio on harvoin juuri lahjontaa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa selvisi, että suurin osa poliisin tietoon tulleista korruptioepäilyistä liittyvät varojen väärinkäyttöön. Lahjusrikkomukset edustavat vain pientä osuutta poliisin tietoon tulleista rikoksista¹⁷⁵.

Lahjonta on nähty kansainväliselläkin tasolla merkittäväksi uhaksi integriteetin vaarantumisen osalta. Näin ollen Suomi on ratifioinut erilaisia lahjonnanvastaisia sopimuksia, joita esittelen tarkemmin kappaleessa 5.3.2. Lahjusrikossääntelyn keskeinen tavoite on taata virkatoimien tasapuolisuus sekä riippumattomuus sekä ylläpitää luottamusta¹⁷⁶. Tarkastelen seuraavaksi keskeistä lahjusrikossäädöspohjaa, jotta kokonaiskuva tämänhetkisestä lainsäädännön tilasta lahjusrikossääntelyn osalta

¹⁷⁴ Frände ja muut, 2014, s. 858.

¹⁷⁵ Leppänen & Mutttilainen, 2012, s. 100. Myös Mansikkamäki & Mutttilainen, 2016, s. 55.

¹⁷⁶ HE 58/1988 vp. s. 46.

hahmottuisi paremmin. On tärkeää myös määritellä, mikä on lahjus. Frände ja muut kuvaavat sitä lahjaksi tai oikeudettomaksi eduksi. Usein se on taloudellinen etu, mutta se voi myös olla jotakin muuta¹⁷⁷. Hallituksen esityksessä lisätään, että lahjus on kaikkea sitä, jolla pyritään vaikuttamaan virkamieheen¹⁷⁸.

Viranhaltijalaissa on säädetty, että viranhaltija ei saa ottaa vastaan taloudellista tai muunlaista etua, joista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslaisissa säädetään rangaistavaksi muun muassa lahjuksen pyytäminen ja vastaanottaminen, joka voidaan tulkita vaikuttamisyritykseksi hänen asemansa takia. (RL 40:1 §). Rikoslain 40 luvun 2 §:ssä säädetään *törkeästä* tekemuodosta. Tekemuodon törkeys määräytyy muun muassa lahjan tai edun arvon mukaan. 3 §:ssä säädetään, että jos virkamiehen menettely on omiaan heikentämään hänen toimintansa tasapuolisuutta, eikä häntä voida tuomita lahjuksen ottomaisesta tai törkeästä lahjuksen ottamisesta, hänet voidaan tuomita *lahjusrikkomukseen*. Kyseisen säännöksen tarkoitus on laajentaa lahjusrikosten soveltamisalaa suojaamalla luottamusta viranomais toimintaan¹⁷⁹.

Nostan tässä kohtaa esille sääntelyn soveltamispiirin. Rikoslain 40 luvun 12 §:ssä säädetään, että sääntely koskee virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä sekä julkista valtaa käyttävää henkilöä eli esimerkiksi työsuhteessa olevaa kuitenkin julkista valtaa käyttävää henkilöä (RL 40:12 §). Näin ollen tämä sääntely koskee tässäkin tutkielmassa esiteltyjä toimijoita.

Rikoslain 16 luvun 13 §:ssä säädetään, ettei virkamiehelle saa antaa tai luvata lahjaa, jolla hänen toimintaansa pyritään vaikuttamaan (RL 16:13 §). Tätä sääntelyä en tarkastele sen enempää, sillä ne eivät kuulu osaksi virkarikossääntelyä. Todettakoon kuitenkin, että 16 luvun säännökset määrittävät olevan *aktiivista lahjontaa*, kun taas luvun 40 sääntely

¹⁷⁷ Frände ja muut, 2014, s. 810.

¹⁷⁸ HE 6/1997 vp. s. 86.

¹⁷⁹ Lappi-Seppälä ja muut, 2022, s. 1385.

katsotaan olevan *passiivista lahjontaa*. Vaikka 40 luvun sääntely on katsottu olevan passiivista lahjontaa, ei virkamiehen syyllistykseen tarvitse olla passiivinen toimija¹⁸⁰.

Keskeinen ero lahjuksen ottamisen ja lahjusrikkomuksen välillä on se, että *lahjuksen ottaminen vaarantaa virkamiehen toimintaa hänen palvelussuhteessaan*, kun taas *lahjusrikkomus heikentää viranomaistoiminnan tasapuolisuuden vaatimusta*¹⁸¹. Lahjusrikkomussääntelyllä pyritään ehkäisemään epäasiallista vaikuttamista viranomaistoiminnassa¹⁸². Sääntelyä on kritisoitu siitä, että ne menevät sekaisin ja voi olla vaikea hahmottaa kummasta teosta on kyse¹⁸³. Näkisin korruptiontorjunnan näkökulmasta tärkeäsi tehdä sääntelystä selkeämpää.

Kuten aiemmin todettua, usein lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus ovat melko lähellä toisiaan. Kyseisessä tapauksessa eri oikeusasteissa arvioitiin erilailla, oliko kyse lahjusrikkomuksesta vai lahjuksen ottamisesta ja oliko palvelussuhteella ylipäättään vaikutusta lahjan antamiseen:

Kaupungin virkamiestä syytettiin törkeästä lahjuksen ottamisesta (RL 40:2 §) sekä vaihtoehtoisesti lahjusrikkomuksesta (RL 40:3 §). Lahjukset olivat arvoltaan suuria rahasuorituksia (267 958 €). Virkamies oli pyytänyt, ja vastaanottanut arkkitehtitoimiston edustajalta lahjoja ja etuuksia. Arkkitehtitoimiston edustaja oli toiminut konsulttina eräissä kaavamuutos- ja rakennushankkeissa. Syytetyt kiistivät väitteet ja vetosivat siihen, että kyse oli ystävyyteen perustuvasta avunannosta rahallisten etuuksien osalta.

Käräjäoikeus katsoi, että nämä edut annettiin osaksi sen takia, että virkamiehellä oli vaikutusmahdollisuuksia virkansa puolesta. Lopulta käräjäoikeus tuomitsi virkamiehen törkeästä lahjuksen ottamisesta (RL 40:2 §) ja arkkitehdin törkeästä lahjuksen antamisesta (RL 16:14 §)

Asiaa käsiteltiin hovioikeudessa ja hovioikeus muutti käräjäoikeuden tuomiota ja tuomitsi virkamiehen lahjusrikkomukseen, sillä se katsoi arviossaan, että etuuksilla ei ollut vaikutusta toimintaan palvelussuhteessa, vaan pikemminkin se oli omiaan heikentämään tasapuolisuutta viranomaistoiminnassa.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Frände ja muut, 2014, s. 809.

¹⁸¹ Frände ja muut, 2014, s. 824.

¹⁸² Lappi-Seppälä ja muut, 2022, s. 1385.

¹⁸³ Mansikka, 2013, s.180 & Mansikka, s. 101.

¹⁸⁴ Helsingin HO 6.3.2019. R 17/2013.

Lahjusrikostapauksissa on aina kysyttävä, *onko edun vastaanottaja, eli tässä asiayhteydessä virkamies, pitänyt mahdollisena, että etu tarjotaan hänelle nimenomaan hänen asemansa takia*¹⁸⁵. Eli jos hän ei olisi kyseisessä asemassa, tarjottaisiinko hänelle tätä kyseistä etua? Aiemmin totesin, että rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetään, että menettelyn on oltava omiaan heikentämään viranomaisen toiminnan luottamusta (RL 40: 3.2 §). Ratkaisulinjan vaihtelu eri asteissa on tietysti mielenkiintoinen tuoden esiin tulkinnan lähtökohdat. Käräjäoikeus katsoi, että etuuksia annettiin nimenomaan palvelussuhteen takia. Kuten aiemmin totesin, on aina lähdettävä siitä, olisiko etua annettu, jos henkilö ei olisi palvelussuhteessa. Käräjäoikeus katsoi, että ei olisi annettu, mutta hovioikeudessa nähdäkseni ajateltiin päinvastoin. Näen, että säädösten sisältö voi olla vaikeasti tulkittava. Miten voidaan erottaa, vaikuttaako lahjuksen ottaminen virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa vai yleisesti viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen? Näkisin, että jos virkamies ottaa lahjuksen vastaan, integriteetti vaarantuu niin asianomaisen virkamiehen palvelusuhteen kuin viranomaistoiminnan tasapuolisuuden näkökulmasta yleisesti.

Tapani ja Tolvanen määrittelevät, millä periaatteilla edun voisi tulkita lahjaksi: *edunsaaja on tärkeässä asemassa ja etua tarjotaan hänelle juuri hänen asemansa takia*. Edun antajalla on tai tulee todennäköisesti vireillä häntä koskeva hanke, johon hän uskoo edun voivan vaikuttaa.¹⁸⁶ Korkeimman oikeuden tapauksessa oli juuri kyse hankkeesta, joka oli vireillä samaan aikaan kun kaupungin toimijalle tarjottiin etuuksia:

Tapauksessa kaupunki oli tehnyt erästä urakasta tarjouspyynnön parille yritykselle. Toisen yrityksen toimihenkilö oli tarjonnut urakasta vastaavalle virkamiehelle ravintolapalveluja 5 859, 60 markan arvosta (1 523,24 €). Yrityksen edustaja kiisti tämän olevan vaikuttamisyritys, vaan vetosi tavanomaiseen vieraanvaraisuuteen. Toisaalta oikeuskäsittelyssä ilmeni, että urakka oli merkittävän suuri kyseiselle yhtiölle. Korkein oikeus tuomitsi yhtiön edustajan lahjuksen antamisesta rikoslain 16 luvun 13 §:n nojalla. ja virkamiehet lahjusrikkomuksesta rikoslain 40 luvun 3 §:n nojalla.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Tapani & Tolvanen, 2006, s. 841.

¹⁸⁶ Tapani & Tolvanen, 2013, s. 233.

¹⁸⁷ KKO: 1996:67.

Korkein oikeus vetosi arvioinnissaan siihen, ettei kyse ollut tavanomaisesta tarjoilusta tarjoilun arvo huomioon ottaen. Lisäksi arvioinnissa huomioitiin juuri tilanne, jossa yhtiöllä oli vireillä heitä koskeva asia. Hallituksen esityksessä nostetaan esille lahjuksen antamisen erääksi tärkeimmäksi arviointikriteeriksi sen, *missä tarkoituksessa lahja tai etu on tarjottu, luvattu tai annettu* ¹⁸⁸. Näin ollen tapauksessa tärkeäksi arviointikriteeriksi nousee juuri se, että *yhtiön edustajalla oli omia intressejä, joita hän pyrkivät ajamaan*. On vaikea kuvitella, että tämänkaltaisessa tilanteessa lahjan antaminen virkamiehelle olisi ollut jollain tavalla vilpittöntä eikä taustalla olisi ollut laisinkaan vaikuttamisyrityksiä. Tulkinnassa näen tärkeäksi pohtia myös lahjan arvoa. On selvää, että kahvin tarjoaminen on täysin eri asia 1500 euron ravintolaillalliseen verrattuna. Siten tässäkin on muistettava tapauskohtainen harkinta.

Mansikka ja Niemi näkevät sidosryhmäyhteistyön virkamiehen kohdalla haastavana. Missä määrin virkamies voi osallistua erilaisiin tilaisuuksiin tai matkoihin? He ehdottavat tarkempaa määrittelyä organisaation sisällä siitä, millainen etu on hyväksyttävää ottaa vastaan. ¹⁸⁹ On siis selvää, että etujen kirjo on haastava. Virkamiehelle tarjottu ravintolaillallinen voi vaikuttaa harmittomalta, mutta lopulta voidaankin olla ongelmassa. Monesti ollaan puun ja kuoren välissä, sillä varmasti on tarpeen tehdä sidosryhmäyhteistyötä, jonka kulttuuriin voivat kuulua tietyt vieraanvaraisuudet. Siten en näe, että asia olisi yksin virkamiehen harteilla, vaan näen, että kunnan työnantajana tulee luoda selkeät pelisäännöt. Eettisillä ohjeilla pyritään ohjeistamaan henkilöstöä juuri tämän kaltaisten tilanteiden varalle. Toki eettisten ohjeiden laatiminen kunnissa on edelleen harvinaista ¹⁹⁰ ja tämä olisikin yksi kehityskohta kunnissa.

Seuraavassa Vaasan hovioikeuden tapauksessa on kyse esimiehen vastuusta lahjuksen antamisen ja virkavelvollisuuden rikkomisen ohella.

¹⁸⁸ HE 58/1988 vp. s. 48–49.

¹⁸⁹ Mansikka & Niemi, 2017, s. 332.

¹⁹⁰ Haapalehto, 2018, s. 3. Myös Viinamäki, 2017, s. 5–6. Eettisistä ohjeista lisää kappaleessa 5.2.1.

Käräjäoikeuden käsittelyssä syyttäjä vaati erään yhtiön toimihenkilöille rangaistusta lahjuksen antamisesta kaupungin virkamiehille rikoslain 16 luvun 13 §:n nojalla. Etuja olivat erilaiset matkat urheiluotteluihin sekä ravintolaillalliset. Kyse oli merkittävästä kumppanuudesta, sillä kaupunki oli yrityksen merkittävä asiakas. Peräti 20 % yrityksen liikevaihdosta koostui kaupungin toimeksiannoista. Siten kaupungin virkamiehiä syytettiin lahjuksen ottamisesta rikoslain 40 luvun 1 §:n nojalla sekä vaihtoehtoisesti lahjusrikkomuksesta rikoslain 40 luvun 3§:n nojalla ja virkavelvollisuuden rikkomisesta rikoslain 40 luvun 9–10 §:n nojalla. *Tapauksessa oli ratkaistava, olivatko nämä edut omiaan vaikuttamaan toimintaan palvelussuhteessa.* Koska virkamiehiä syytettiin myös lahjusrikkomuksesta, kysymyksenä oli myös se, *olivatko edut omiaan heikentämän viranomaistoiminnan tasapuolisuutta.*

Käräjäoikeus totesi, että eduilla ei nähty olevan vaikutusta virkamiehiin. Korkeintaan oli kyse siitä, että yrityksen toimihenkilöt halusivat pitää hyvät suhteet kaupungin virkamiehiin, mikä osaltaan helpotti yhteistyötä myös tulevaisuudessa. Käräjäoikeus katsoi, että matkat oli tehty kaupungin sisäisten ohjeiden mukaisesti tekemällä matkamääräys ja joissa myös esimies oli ollut mukana. Matkat eivät siis olleet sellaisia, joilla voitiin vaikuttaa virkamiesten toimintaan palvelussuhteessa.

Lopulta käräjäoikeus kuitenkin tarkasteli syytettä virkavelvollisuuden rikkomisesta, sillä matkat oli kustantanut kyseinen yritys ja se voitiin nähdä puolueettomuutta vaarantavana. Matkoille oli kuitenkin käräjäoikeuden arvion mukaan perusteltu syy ja matkat olivat asianmukaisia. Siten kaikki syytteet hylättiin.

Hovioikeuden käsittelyssä linjattiin, että sopimuskumppanit pitävät yhteyttä ja vaihtavat molempia hyödyttäviä tietoja. Jos sellainen toiminta on kaupungin etujen mukaista, sitä ei voida pitää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta vaarantavana tekijänä. Kuitenkin kaupungin matkustussäännösten mukaan ulkopuolisen kustantamiin matkoihin tulee suhtautua pidättyväisesti. Virkamies osallistui matkoille ja otti etuuksia vastaan. Esimiehenä toimivan virkamiehen olisi pitänyt varmistua, että kaupunkia laskutetaan näistä matkoista, mitä ei kuitenkaan tapahtunut. Siten esimiehenä toiminut virkamies tuomittiin virkavelvollisuuden tuottamuksellista rikkomisesta sekä lahjusrikkomuksesta.¹⁹¹

Huomionarvioista tapauksessa on juuri esimiehen vastuu. Kaupungilla toki oli sisäiset ohjeistukset matkojen varalle, mutta niitä ei ollut noudatettu. Virkamies noudatti matkamääräystä ja esimiehen olisi tullut varmistua siitä, että matkan kustantaisi kaupunki itse. Tässä myös nähdään, että sisäiset ohjeet eivät ole tae sille, että toimitaan asianmukaisesti. Siten tämä on oiva esimerkki siitä haasteesta, mitä voidaan korruption ennaltaehkäisyssä kohdata.

¹⁹¹ Vaasan HO 2.9.2019. R 18/767.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa käsiteltiin virkamiehen lahjusrikkomusta. Kyse oli niin sanotusta ystävyysuhteen muodostumisesta ja sen vaikutuksesta virkatoimien asianmukaiseen hoitamiseen:

Teknisen toimen johtaja oli puolisonsa kanssa osallistunut erään yhtiön X johtohenkilön kustantamille Lapin matkoille vuosina 2004–2007. Teknisen toimen johtaja oli 2011 ollut läsnä käsiteltäessä erästä maksujärjestelyä, joka koska maankäyttösopimusta. Sopimuksen osapuolena oli kuolinpesä, jonka yksi osakas oli yhtiön X johtohenkilön puoliso. Tapauksessa arvioitiin ensiksi teknisen toimen johtajan esteellisyttä hänen ollessaan läsnä käsiteltäessä asiaa, *sillä vuosia jatkuneet Lapin matkat voidaan katsoa luoneen ystävyysuhteen tai muun tuttavallisen suhteen*. Lahjusrikkomuksen osalta teknisen toimen johtajan toiminta oli kyseenalaista, koska hän oli saanut vuosien aikana kohtuuttomia etuja, jotka ovat voineet vaikuttaa hänen toimintaansa. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan katsonut teknisen toimen johtajaa esteelliseksi hallintolain esteellisyyssäännösten (HL 27-28 §) valossa. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että aluksi ammatillisissa yhteyksissä syntynyt tuttavuussuhde ei altista virkamiestä epäterveelle suosinnalle. Kyseessä ei myöskään ollut *läheissuhde*¹⁹². Teknisen toimen johtajan toiminta nähtiin kuitenkin moitittavana rikoslain lahjusrikkomussääntelyn (RL 40:3 §) näkökulmasta ja hänet tuomittiin sakkorangaistukseen lahjusrikkomuksesta.¹⁹³

Tapaus osoittaa, että virkamiehen on suhtauduttava varauksella erilasiin etuuksiin, joita hänelle tarjotaan. Vaikka kyse olisi ammatillisesta edustustehtävästä, en näe, että virkamiehen siltikään tulisi vastaanottaa sen suurempia vieraanvaraisuuden osoituksia. On toki luonnollista, että ammatillisista yhteyksistä voi syntyä myös ystävyysuhteita, mutta tällaiset tilanteet tulisi aina tunnistaa ja niiden myötä tulee ymmärtää, että ystävyysuhteella voi olla myöhemmässä oikeudellisessa arvioinnissa merkitystä. Viljanenkin huomauttaa, että usein lahjusrikossyytteiltä puolustaudutaan toteamalla, että etuja jaetaan ystävyysuhteeseen perustuen. Ystävyysuhtehan ei tee virkamiehestä immuunია rikokselle, sillä ystäviäkin voi lahjoa¹⁹⁴.

Kaikki edellä käsiteltyt tapaukset osoittavat, että usein syytettäessä lahjuksen ottamisesta, päädytään antamaan tuomio lahjusrikkomuksesta. En vertailisi kummankaan rikoksen vakavuutta, vaan haluan korruptiontorjunnan näkökulmasta

¹⁹² Läheisen määritelmä kappaleessa 4.6.1.

¹⁹³ KHO: 2014:109.

¹⁹⁴ Viljanen, 1990, s. 153–155.

korostaa niiden molempien olevan hyvin haitallisia. Lahjusrikkomus, jonka nähdään vaarantavan tasapuolisuutta viranomaistoiminnassa, vaarantaa merkittävästi integriteettiä. Lahjuksen ottaminen, joka puolestaan vaikuttaa toimintaan palvelussuhteessa voi synnyttää mahdollisesti kiitollisuudenvelan tilanteen ja sekin vaarantaa puolueettomuutta.

Kun etua tarjotaan, olennaista on, että virkamies on silloin palvelussuhteessa, sillä lahjuksen antamisen tunnusmerkkeihin kuuluu pyrkimys vaikuttaa toimintaan palvelussuhteessa¹⁹⁵. Entä sitten jälkikäteinen lahjominen? Esitöissä tätä on kutsuttu *kiitos-lahjaksi*. Kiitos-lahja puolestaan annetaan virkatoimen jälkeen, joten kiitos-lahja ei siten vaikuta enää palvelussuhteeseen. Toisaalta samaisessa esityössä huomautetaan, että toisinaan kiitos-lahja voi olla sopimatonta ottaa vastaan ajatellen sitä, että se voi vaikuttaa tuleviin virkatoimiin ja siten se voi vaikuttaa toiminnan riippumattomuuteen.¹⁹⁶ Toisaalta Frände ja muut epäilevät, voiko jälkikäteinen lahjan antaminen kuitenkin tarkoittaa sitä, että lahjalla varmistetaan, että asiat sujuvat oman edun mukaisesti tulevaisuudessa¹⁹⁷.

4.4.3 Vaikutusvallan kauppaaminen

Jo vuonna 2007 GRECO:n julkaisemassa Suomea koskevassa raportissa suositellaan kriminalisoimaan *vaikutusvallan kauppaaminen* ¹⁹⁸. Vaikutusvallan väärinkäytöstä säädetään myös Euroopan neuvoston lahjontaa koskevassa rikosoikeudellisessa yleissopimuksessa¹⁹⁹. Sopimuksen 12 artiklassa säädetään, että sopimusvaltioiden tulee säätää perusteettoman edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka voisi epäasiallisesti vaikuttaa esimerkiksi päätöksentekoon (SopS 107/2002). Myös YK:n korruption vastaisessa yleissopimuksessa

¹⁹⁵ HE 6/1997 vp. s. 86.

¹⁹⁶ HE 77/2001 vp. s. 41.

¹⁹⁷ Frände ja muut, 2014, s. 816.

¹⁹⁸ GRECO, 2007, s. 20–22.

¹⁹⁹ Sopimuksesta lisää kappaleessa 5.3.2.

säädetään vaikutusvallan kaupasta sopimuksen 18. artiklassa (Sops 58/2006). Suomessa on tehty vaihtelevasti työtä sen selvittämiseksi, miten asiaa lähdetäisiin lakimuutosten osalta viemään eteenpäin. Tällä hetkellä säädösvalmistelu on kesken ja hallituksen esityksen luonnoksesta on annettu lausuntoja eri toimijoilta. Valmistelu on siis kesken.²⁰⁰ Mitä tällä vaikutusvallan kauppaamisella sitten tarkoitetaan?

Vaikutusvallan kauppaamisessa tai väärinkäytössä on kyse siitä, että henkilöä lahjotaan tai henkilö itse pyytää lahjaa siitä, että hän pyrkii vaikuttamaan päätöksentekijään. Eli erona lahjusrikokseen on se, että vaikutusvallan väärinkäytössä ei pyritä vaikuttamaan itse päätöksentekijään tai asianosaiseen virkamieheen, *vaan lahjotaan sellaista henkilöä, joka uskoo voivansa vaikuttaa tähän virkamieheen.*²⁰¹ Niin sanotun välittäjän käyttämistä epäasiallisessa vaikuttamisessa on nähty ongelmallisena. Ehkä siitä syystä sitä ei vielä ole kriminalisoitu. Hallituksen esityksessä todetaan lahjusrikossääntelyn olevan riittävän kattavaa kattamaan välillisenkin epäasiallisen vaikuttamisen muodot²⁰². Myös Viljanen pohtii sääntelyn suhdetta rikoslakiin noin yleisesti: jos yhdessä tunnusmerkistössä mainittaisiin ”välittäjän” käsite, miten se vaikuttaisi jatkossa muiden rikosten tunnusmerkistöjen tulkitsemiseen²⁰³.

Hallituksen esitysluonnoksessa vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoinnista todetaan, että sääntelyn vaikutukset liittyvät ennaltaehkäisyyn. Tällä sääntelyllä voitaisiin puuttua vielä tehokkaampaan epäasialliseen vaikuttamiseen ja tärkeäksi nousi esille myös ulkomaisen virkamiehen lahjonnan estäminen.²⁰⁴ Nähdäkseni tarvitaan kuitenkin vielä huolellisempaa lainvalmistelua: oikeusministeriön lausuntotiivistelmässä vaikutusvallan kauppaamisrikoksen säätämisestä rangaistavaksi todetaan eri lausunnonantajien toimesta, että valmistelussa tulee arvioida huolella sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia,

²⁰⁰ Oikeusministeriö, 2023.

²⁰¹ Kimpimäki, 2016, s. 2.

²⁰² HE 77/2001 vp. s. 22.

²⁰³ Viljanen, 2011, s. 32.

²⁰⁴ Hallituksen esitysluonnos, 2022, s. 25.

jottei sorruta ylisääntelyyn²⁰⁵. Nähtäväksi siis jää, millaiseksi sääntely muotoutuu ajan kuluessa.

4.5 Hyvä hallinto

Johdantokappaleessa todettiin, että viranomaistoimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet. Hallintolain 2 luvun 6 §:n *hallinnon oikeusperiaatteet* määrittelevät suuntaviivat viranomaistoiminnalle. Hallinnossa asioivia on kohdeltava *yhdenvertaisuusperiaatteen* mukaan tasapuolisesti. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaistomien on oltava oikeasuhtaisia. *Tarkoitussidonnaisuuden* periaate takaa sen, että toimivaltaa käytetään vain laissa määrättyihin tarkoituksiin. *Objektiviteettiperiaate* puolestaan velvoittaa nimensä mukaisesti puolueettomaan viranomaistoimintaan. *Luottamuksensuojaperiaate* suojaa hallinnossa asioiden odotuksia. Yksilö voi luottaa siihen, että viranomaisen menettely on lainmukaista ja virheetöntä. Se, mitä on hyvä hallinto, on hyvin laaja käsite, eikä sen käsitettä ole tarkoituksenmukaista tässä tutkielmassa enempää käydä. Eräs hyvä määritelmä hyvälle hallinnolle on Heurun määritelmä, jonka mukaan hyvä hallinto on hyvä itselleen ja yksilölle. Hyvä hallinto siis toteuttaa valtion tarkoitusta, mutta samalla myös yksilön etua²⁰⁶.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat palveluperiaate, eli hallinnossa asioivan oikeus saada asianmukaista palvelua, neuvontavelvollisuus sekä hyvän kielenkäytön vaatimus. Viranomaisilta odotetaan tarvittaessa yhteistyötä myös toisten viranomaisten kanssa. (HL 7–10 §) Hallintolain säännökset koskevat valtion, kunnan ja hyvinvointialueiden viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan virastoja sekä tasavallan presidentin kansliaa (HL 2 §). Huomionarvoista on myös se, että lain 5 §:n mukaan laki on yleislaki eli erityislaki tarvittaessa syrjäyttää hallintolain säännökset.

²⁰⁵ Mäkipää, 2023, s. 46.

²⁰⁶ Heuru, 2003, s. 150.

Hyvän hallinnon periaatteet korruptiontorjunnan kannalta ovat tärkeässä roolissa. Ne ovat lähtökohta kaikelle viranomaistoiminnalle, jonka tarkoitus on palvella hallinnon asiakkaan etua. Näitä edellä mainittuja oikeuksia ei voi loukata ja esimerkiksi objektiviteettiperiaate on hyvin tärkeä juuri korruptiontorjunnan näkökulmasta. Mäenpää toteaaakin, että tavoite hyvästä hallinnosta liittyy luottamuksen parantamiseen: kun toiminta on avointa, tehokasta, läpinäkyvää, lisää se myös kansalaisten luottamusta²⁰⁷. Korostan vielä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta osana tätä aihetta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen lähtökohta on estää viranomaista käyttämästä harkintavaltaansa väärin. Mäenpää kuvaakin, että suosinta on eräs asia, joka on vastoin niin yhdenvertaisuusperiaatetta kuin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.²⁰⁸ Tässä tutkielmassa käsitellään monessakin yhteydessä viranomaisen väärinkäytöksiä, ja siten on hyvä nostaa esille, että kaikki nämä hyvää hallintoa koskevat periaatteet näyttäytyvät hyvinkin merkittävinä.

4.6 Esteellisyys

Korruptiontorjunnan kannalta on tärkeää käydä läpi esteellisyyttä. Lainsäätäjän tarkoitus on ollut turvata asioiden käsittelyn puolueettomuus esteellisyyssäännöksillä. Esteellisyys liittyy vahvasti korruptioon. Usein esteellinen henkilö saa sellaista etua päätöksenteossa, joka lopulta tulkitaan korruptiiviseksi toiminnaksi. Siksi tulen seuraavaksi käymään läpi esteellisyyden käsitettä ja sen vaikutusta korruptiontorjuntaan.

4.6.1 Esteellisyyden muodot ja vaikutukset

*Esteellisyys*²⁰⁹ tarkoittaa tilannetta, jossa henkilö ei voi toimia puolueettomasti johtuen hänen sidonnaisuudestaan käsiteltävään asiaan tai henkilöihin, jotka asiaan liittyvät tai

²⁰⁷ Mäenpää, 2012, s. 63.

²⁰⁸ Mäenpää, 2013/2023, luku II.3. Hallinnon oikeusperiaatteet.

²⁰⁹ Esteellisyydestä käytetään myös termiä *jäävi*.

joihin se vaikuttaa²¹⁰. Esteellisyydestä säädetään hallintolain 5. luvussa sekä kuntalain 12. luvussa. Hallintolain 28 §:ssä luetellaan *esteellisyysperusteet*, jotka on esitetty seuraavassa taulukossa mukaillen Mäenpäää ja Harjulaa²¹¹.

Jäävi	Esteellisyysperuste
Asianosaisjäävi ²¹² (HL 28.1, 1 §)	Henkilö itse tai hänen läheisensä ²¹³ on asianosainen ²¹⁴ .
Edustusjäävi (HL 28.1, 2 §)	Henkilö itse tai hänen läheisensä <i>edustaa</i> asianosaista tai sitä, jolle asiasta on hyötyä tai vahinkoa.
Intressijäävi (HL 28.1, 3 §)	Henkilö itse tai hänen läheisensä voi saada asian ratkaisun myötä erityistä hyötyä tai vahinkoa.
Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhteijäävi (HL 28.1, 4 §)	Henkilö on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa ²¹⁵ siihen tahoon, joka voi asian ratkaisun myötä saada erityistä hyötyä tai vahinkoa.
Yhteisöjäävi (HL 28.1, 5 §)	Henkilö tai hänen läheisensä on sellaisen yhteisön ²¹⁶ jäsenenä, jolle voidaan asian ratkaisusta olettaa olevan erityistä hyötyä tai vahinkoa.
Yleislausekejäävi (HL 28.1,7 §)	Henkilön puolueettomuus on jostakin muusta syystä vaarantunut.

Taulukko 1. Esteellisyysperusteet

Nostan esille esteellisyysperusteiden tietyt *poikkeukset*, jotka näen olennaiseksi tämän tutkielman valossa. Valtuutettu on kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan esteellinen hallintolain 28 §:n 2–3 momenttien perusteella. Eli hän voi olla intressi- tai edustusjäävi

²¹⁰ Heuru, 2003, s. 202.

²¹¹ Mäenpää, 2011, s. 80–83 & Harjula, 2017, s. 43–48.

²¹² Kyseisen esteellisyysperusteen kohdalla käytetään myös termiä *osallisuusjäävi*.

²¹³ Läheisen määritelmä käydään läpi jäljempänä.

²¹⁴ Asianosainen on se, jonka oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. (HL 11.1 §)

²¹⁵ Poikkeuksena tästä on tilanteet, jossa asianosaisena on kunta. Silloin palvelussuhteessa kuntaan oleva henkilö ei ole esteellinen. (KL 97.3 §)

²¹⁶ Tällaisia yhteisöjä ovat muun muassa yhdistykset, osakeyhtiöt tai osuuskunnat, joiden hallituksen tai muuhun siihen rinnastettavaan toimielimessä henkilö on (Harjula, 2017, s. 45.).

(KL 97.1 § ja HL 28.1, 2–3 §). Hallintolaissa säädetty palvelussuhdejääviys ei sovellu kuntalain 97 §:n 3 momentin nojalla luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään asiassa, jossa kunta on asianosaisena. 3 momentissa kuitenkin todetaan, että jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perustella ollut esittelijänä tai asianosaisena, hän on silloin esteellinen. Toinen olennainen niin sanottu poikkeus on 4 momentti, jonka mukaan *yhteisöjääviystilanne* ei sovellu luottamushenkilöön, viranhaltijaan tai työntekijään, vaikka hän olisi hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainitussa asemassa kunnalliseen liikelaitokseen tai kuntayhtymään. Esteellisyys tulee kuitenkin kyseeseen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa esimerkiksi liikelaitoksen etujen kanssa (KL 97.4 §). Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty ohjaus- ja valvontajääviys²¹⁷ ei sovellu kuntaan (KL 97.4 §), joten siksi sitä ei mainita taulukossa.

Hallintolain 28.2 §:ssä käsitellään virkamiehen läheisiä ja näin ollen läheisen määritelmää on syytä hieman avata. Läheiset on jaettu *kolmeen ryhmään*, joista *ensimmäinen on perhepiiri*²¹⁸, jonka ajatellaan olevan virkamiehelle kaikkein läheisin. Siihen kuuluvat puoliso²¹⁹, lapset, lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat, isovanhemmat tai muuten erityisen läheinen henkilö tai tällaisen puoliso (HL 28.2, 1 §). Kuten hallituksen esityksessäkin²²⁰ todetaan, on selvää, että erityinen läheisyys ilman sukulaisuussuhdetta on sellainen, että vain virkamies itse tämän läheisen ohella sen tietää. Tältä osin läheisen määritelmä voi toisinaan olla hankalaa. *Toiseen läheisten ryhmään* luetaan kaukaiset sukulaiset, kuten vanhempien sisarukset ja heidän puolisonsa tai sisarusten lapset tai entiset puoliset (HL 28.2, 2 §). *Kolmas ryhmä* puolestaan koostuu puolison perhepiiristä eli siihen lukeutuvat esimerkiksi puolison lapset, lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat, isovanhemmat sekä samoin kuin tällaisen henkilön puoliset ja virkamiehen puolison sisarusten lapset (HL 28.2, 3 §).²²¹

²¹⁷ Todettakoon kuitenkin, että se tarkoittaa tilannetta, jossa henkilö tai hänen läheisensä kuuluu jonkin viraston tai laitoksen johtokuntaan tai hän käsittelee sen ohjausta taikka valvontaa (HL 28.1, 6 §).

²¹⁸ Harjula ja Prättälä, 2015, s. 688.

²¹⁹ Puolisolla tarkoitetaan aviopuolisoa tai avioliitonomaisessa suhteessa olevaa henkilöä tai rekisteröidyssä parisuhteessa olevaa henkilö. (Kulla, 2018, s. 198).

²²⁰ HE 72/2002 vp. s. 83.

²²¹ Harjula ja Prättälä, 2015, s. 688.

Hallintolain 29.2 §:ssä todetaan, että virkamiehen tulee itse todeta ja ilmoittaa omasta esteellisyydestään (HL 29.2 § & KL 97.5 §). Eräässä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä käsiteltiin kaupungin toimialajohtajan esteellisyyttä²²².

Tapauksessa oli kyse teknisen toimialajohtajan esteellisyydestä ja hänen läsnäolostaan X kunnan valtuuston kokouksessa. Tapauksessa olennaista oli se, että toimialajohtaja oli läsnä kokouksessa ja hän istui yleisölle tarkoitettussa paikassa. Valtuuston kokoukset ovat pääsääntöisesti julkisia (KL 101 §). Toimialajohtaja oli kuitenkin merkattu kokouspöytäkirjaan saapuvilla olevaksi. Valtuustossa käsiteltiin muun muassa tuulivoimaosayleiskaavaa eräälle alueelle. Tämä osayleiskaava oli julkisesti nähtävillä ja muun muassa toimialajohtaja ja hänen poikansa olivat kirjallisesti esittäneet vastustavansa kaavaluonnosta, sillä tuulivoimalat eivät sopisi alueen yleismaisemaan ja niistä aiheutuisi asukkaille esimerkiksi näkö- ja meluhaittaa. Asian kannalta merkityksellistä oli se, että toimialajohtaja ja hänen neljä lastansa omistivat erään tilan, joka sijaitsi 1,1 kilometrin päässä alueesta, jota kaavaluonnos koski. Näin ollen oli kiistatonta, että toimialajohtaja oli esteellinen asian käsittelyssä ollen intressijäävi (HL 28.1, 3 §).

Valtuustosalissa oli varattu paikkoja valtuutetuille ja yleisölle sekä lisäksi hallintojohtajalle, joka toimi kokouksen sihteerinä. Näin ollen valtuustosalissa ei ollut määrättyjä paikkoja toimialajohtajille. Toimialajohtajat siis joutuvat istumaan yleisölle varatuilla paikoilla. Kokouksessa ei todettu toimialajohtajan olevan esteellinen. Toimialajohtaja ei kuitenkaan käyttänyt puheenvuoroa eikä osallistunut asian käsittelyyn muuten kuin seuraamalla kokousta yleisölle merkityillä paikoilla. Näin ollen ei voitu tietää, missä asemassa toimialajohtaja istui kokouksessa. *Hallinto-oikeus totesi hänet esteelliseksi, sillä hänet oli merkitty kuitenkin kokoukseen läsnä olevaksi virkansa puolesta.*

Asiaa käsiteltiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että toimialajohtajaa ei ollut kutsuttu kokoukseen hänen virkaansa kuuluvan asiantuntijuuden takia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että toimialajohtajan merkkäminen pöytäkirjaan saapuvilla olevaksi ei voinut olla peruste kieltää häntä olemasta yleisössä. Toisaalta hän on ollut paikalla, kun häntä koskevaa asiaa oli käsitelty. *Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin, että esteellinen henkilö saa olla valtuustosalissa yleisölle merkatulla paikalla, sillä kuten aiemmin todettua, valtuuston kokoukset ovat lähtökohtaisesti julkisia (KL 101 §). Valtuustosalin paikkajärjestys on ollut puutteellinen siitä syystä, että virkansa puolesta läsnä olevien sekä yleisön paikkoja ei ollut erotettu toisistaan. Näin ollen toimialajohtaja ei olisi voinut mennä muualle kuin yleisölle tarkoitettulle paikalla. Korkein oikeus katsoi, että toimialajohtaja ei ole virkansa puolesta osallistunut häntä koskevan asian käsittelyyn ja pöytäkirjan kirjauksesta huolimatta hän on vain ollut seuraamassa kokousta. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi Turun hallinto-oikeuden päätöksen hylätä valtuuston tekemät päätökset.*

²²² KHO 2017:196.

Kyseisestä tapauksesta on nostettava esille se, että toimialajohtaja ei itse todennut omaa esteellisyttään, vaikka niin pitäisi tehdä (KL 97.5 § ja HL 29 §). Tapauksessa ongelmallista oli juuri se, että ei voitu osoittaa, oliko hän yleisössä läsnä virkansa puolesta vai kuntalaisena. Tapauksen tiimoilta herää myös kysymys, olisiko korkein hallinto-oikeus kumonnut Turun hallinto-oikeuden päätöstä, jos toimialajohtajille olisi ollut valtuustosalissa merkityt paikat ja johtaja olisi istunut siihen yleisölle varattujen paikkojen sijaan? Silloinhan hän olisi edustanut itseään virkansa puolesta ainakin istumapaikan perusteella²²³. Kuitenkin hallintolain 27.1 § mukaan virkamies ei saa olla edes läsnä häntä koskevaa asiaa käsiteltäessä. Joka tapauksessa kyseinen oikeustapaus on hyvä esimerkki tilanteesta, joka voi vaarantaa puolueettomuutta, joka osaltaan on yksi korruptiota lisäävä seikka.

Esteellisyyskysymykset ovat hyvin olennaisessa roolissa, kun tarkastellaan luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden puolueettomuutta ja heidän toimiansa oikeellisuutta. Esteellisyydestä täytyy itse ilmoittaa, jolloin toimijat ovat vastuullisessa asemassa. Kuten todettua, pienissä kunnissa on riski, että tietynlaisia kaksoisrooleja syntyy ja näin ollen on pidettävä huoli, että pysyy puolueettomana kaikenlaisissa tilanteissa. Tämä edellyttää kunnan toimijoilta lähtökohtaisesti tietoa esteellisyyssäännöksistä. Tällöin kunnat ovat myös osaltaan vastuussa siitä, että toimijoita koulutetaan asianmukaisesti.

4.6.2 Sidonnaisuudet

Esteellisyyteen liittyy vahvasti *sidonnaisuus*, jota käyn seuraavaksi läpi. Kunnan luottamushenkilöt sekä viranhaltijat ovat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan esimerkiksi johonkin yritykseen tai sen johtoon tai muuhun yhteisöön, jos sillä voi olla

²²³ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2012:125) oli kyse samankaltaisesta tilanteesta. Esteellinen kaupunginjohtaja seurasi kokousta viranhaltijoille varatuilla paikoilla. Kyseisessä tapauksessa kaupunginjohtajan istuminen viranhaltijoille varatuilla paikoilla katsottiin ongelmalliseksi ja ratkaisulinjauksen mukaan hänen olisi pitänyt siirtyä yleisölle varattuun tilaan istumaan. Kts. KHO 2012:125 & Jääskeläinen, 2013.

vaikutusta hänen virkansa tai luottamustoimensa hoitamiseen. Myös esimerkiksi osakkeiden omistus tai merkittävä varallisuus voivat olla seikkoja, jonka takia *sidonnaisuusilmoitus* tarkastuslautakunnalle tulee tehdä²²⁴. Tästä on säädetty kuntalain 10 luvun 84 §:ssä. Sidonnaisuuksista ilmoittaminen on hyvin olennaisessa osassa korruptiontorjunnan näkökulmasta. Jos esimerkiksi luottamushenkilöllä on sidonnaisuuksia paikalliseen yritykseen, on selvää, että hänen puolueettomuutensa voi joissakin tapauksissa vaarantua. Hallituksen esityksessä todettiin²²⁵, että sidonnaisuusilmoituksilla lisätään läpinäkyvyyttä ja avoimuutta ja ilmoittaminen on tärkeää juuri esteellisyyden näkökulmasta.

Ilmoittamisvelvollisuus koskee kunnanjohtajia ja pormestareita sekä apulaispormestareita. Ilmoitusvelvollisuuden alaisia ovat myös kunnanhallituksen jäsenet ja esittelijät, valtuuston puheenjohtajisto sekä lautakunnan puheenjohtajisto ja esittelijät (KL 84.2 §). Lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäsenistöä, sillä hallituksen esityksessä²²⁶ katsottiin, että rakentamisen ja kaavoituksen kohdalla on olennaista lisätä avoimuutta. Perustuslakivaliokunta linjasi, että olisi perustelua laajentaa henkilöpiiriä koskemaan sellaisia henkilöitä, jotka osallistuvat taloudellisesti merkittävien päätösten tekemiseen²²⁷. Toisaalta asian osalta on myös pohdittu, syntyisikö siitä liian suuri hallinnollinen taakka²²⁸. Mielestäni henkilöpiiriä, jotka ovat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan, tulisi laajentaa. Näin avoimuus ja läpinäkyvyys lisääntyvät.

Kuntalain mukaan sidonnaisuuksista pidetään julkista sidonnaisuusrekisteriä kuitenkin salassapitosäännökset huomioon ottaen (KL 84.4 §). Rekisteriin sovelletaan tietosuojalakia (1050/2018) ja tietoja tulee käsitellä huolellisesti, lainmukaisesti ja luottamuksellisesti ja niitä on säilytettävä vain niin kauan kuin on tarpeen²²⁹. Rekisterin

²²⁴ Eriksson, 2022, s. 4.

²²⁵ HE 268/2014 vp. s. 77.

²²⁶ HE 268/2014 vp. s. 200.

²²⁷ PeVL 63/2014 vp. s. 5.

²²⁸ HaVM 55/2014 vp. s. 13.

²²⁹ Eriksson, 2022, s. 11–12.

olemassaolo lisää avoimuutta ja on toimiva ratkaisu paljastamaan sidonnaisuudet. Hallituksen esityksessä²³⁰ epäiltiin vähentäisikö se luottamustoimen houkuttelevuutta. Toisaalta läpinäkyvyys ja avoimuus on nähty kuitenkin tätä tärkeämpänä asiana. Sidonnaisuuksista ilmoittaminen mahdollisesti paljastaa myös pyöröovi-ilmiöksi kutsuttua liikehdintää²³¹. Viinamäen ja Salmisen raportissa todetaan pyöröovi-ilmiön olevan todellinen ongelma: kun siirrytään julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille, on vaarana, että salaista tietoa käytetään yrityksen eduksi²³².

4.7 Toiminnan julkisuus

Kuten aiemmin on todettu, avoimuus on korruptiontorjunnan kannalta avainasemassa. Viranomaisen toiminnan tulee olla avointa ja läpinäkyvää ja julkisuussäätely edesauttaa kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Tässä kappaleessa tulen käsittelemään julkisuussäätelyä ja sen myötä sitä, mikä sen rooli on korruptiontorjunnassa kuntasektorilla.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään perustuslaissa. Lain 2 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ja erilaiset tallenteet ovat julkisia, ellei ne perustellusta syystä ole asetettu salassa pidettäväksi. Oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on perusoikeus²³³. Myös julkisuuslaki sääntelee toiminnan julkisuutta ja sen tarkoituksena on vahvistaa julkisen vallan käytön valvontaa ja läpinäkyvyyttä viranomaistoiminnassa (JulkL 3 §). Lain 1 luvun 1 §:ssä säädetään *julkisuusperiaatteesta*, jonka tarkoitus on korostaa jo perustuslaissa säädettyä oikeutta saada tietoa viranomaisen toiminnasta²³⁴. Julkisuusperiaatteen tehtävä on myös estää epäasiallisen

²³⁰ HE 268/2014 vp s. 125.

²³¹ Pyöröovi-ilmiötä käsiteltiin kappaleessa 2.4.2.

²³² Viinamäki & Salminen, 2017, s. 24.

²³³ HE 30/1998 vp. s. 32.

²³⁴ HE 30/1998 vp. s. 45.

toiminnan syntymistä²³⁵ ja näin ollen se on merkittävässä asemassa korruptiontorjunnan näkökulmasta.

Julkisuuslaissa säädetään viranomaisista, joita kyseinen laki koskee. Lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa todetaan lain koskevan sekä hyvinvointialueiden viranomaisia että kunnallisia viranomaisia. Näin ollen julkisuuslaki koskee siis kaikkia kunnan toimijoita, joilla on lakiin perustuva toimivalta ja vastuu toteuttaa jotakin kunnan tehtävää²³⁶. Julkisuusperiaatteen edistäminen on kunnan vastuulla. Kunnan tulee viestiä riittävällä tavalla kuntaa ja erityisesti kuntalaisia koskevista asioista. Kunnan tulee tiedottaa asukkaitaan tehdyistä päätöksistä, suunnitelmista, ja siitä, miten kuntalainen voi vaikuttaa omiin asioihin kunnassa. Kuntalaissa on säädetty *verkkojulkaisuvelvollisuudesta* eli kunnan tulee julkaista kuntaa koskevat tiedot yleisessä tietoverkossa (KL 109 §)²³⁷. Kunnan sitä vastoin täytyy myös varmistua, että mitään salassa pidettävää tietoa ei ole julkisesti saatavilla (KL 29.1-2 §).

4.7.1 Asiakirjajulkisuus

Julkisuusperiaatteen yhtenä tärkeimpänä toteuttamismuotona voidaan pitää asiakirjajulkisuutta²³⁸. Viranomaisen toimintaan liittyvät asiakirjat ovat siis lähtökohtaisesti julkisia eli voidaan puhua *julkisuusolettamasta*. Siihen sisältyy myös periaate siitä, että tiedon salaamiselle tulee olla perusteltu syy.²³⁹ Kunnan toimijoiden on hyvä tietää, milloin asiakirjan tulee olla julkinen ja milloin ja miten se voidaan salata ulkopuolisilta kuitenkin niin, että toteutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

²³⁵ Wallin, 2019, s. 43.

²³⁶ Mäenpää, 2020, s. 130.

²³⁷ Tämän velvollisuuden nähdään parantavan kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia sekä lisäävän hallinnon läpinäkyvyyttä (HE 268/2014 vp. s. 127).

²³⁸ Mäenpää, 2017, s. 98.

²³⁹ Mäenpää, 2008, s. 83.

Sen ohella, että kunta huolehtii täyttävänsä julkisuuslain säännökset, valvontaa voivat toteuttavat myös kuntalaiset. Kunnalla on velvollisuus tiedottaa kuntalaisia heitä koskevista asioista, mutta kuntalaiset voivat tietopyynnöin saada tietoa kunnan asioita²⁴⁰. Mahdollisuus tietopyynnön tekemiseen on yksi tapa toteuttaa valvontaa ja on tärkeä osa myös demokratiaa. YK:n korruptionvastaisessa yleissopimuksessa (Sops 58/2006) 10 artiklassa säädetään, että sopimusvaltioiden tulee huolehtia julkisen hallinnon läpinäkyvyydestä. Nuutilan mukaan artiklan päätavoite on se, että julkisiin asiakirjoihin pääsee käsiksi pyytämättä ilman että sitä täytyy osata pyytää. Näin ollen kuntien tulee huolehtia tiedottamisen ajankohtaisuudesta ja oikeellisuudesta esimerkiksi nettisivuillaan²⁴¹.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa käsiteltiin asiakirjajulkisuutta ja salassapitoa.

Tapauksessa Turun kaupunki oli tehnyt toimeksiannon eräälle yhtiölle koskien Kauppatorin uudistamishanketta. Hankkeen viestintäsuunnitelmasta oli tehty asiakirjapyyntö ja tapauksessa punnittiin sitä, *oliko viestintäsuunnitelma julkinen asiakirja vai ei*. Asiaa käsiteltiin ensin Turun hallinto-oikeudessa. Kun viestintäsuunnitelmasta oli tehty asiakirjapyyntö, Turun kaupungin konsernihallinnon hallintoryhmä hylkäsi asiakirjapyyntönsä syystä, että kyseinen viestintäsuunnitelma liittyi yrityksen elinkeinotoimintaan ja se sisälsi tietoa muun muassa palvelumallista, työnjaosta, menetelmistä sekä viestintäprosessista, jolloin sen julkisuus voisi aiheuttaa kilpailijoille kilpailuetua. Näin ollen asiakirjaa pidettiin yrityksen näkökulmasta liikesalaisuutena julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettävänä. Turun hallinto-oikeus vetosi edellä mainittuun lainkohtaan ja piti ennallaan kaupungin konsernihallinnon hallintoryhmän päätöksen pitää viestintäsuunnitelma salaisena. Asiakirjaa pyytäneelle toimitettiin kuitenkin PowerPoint-diat, joka oli eräänlainen tiivistelmä asiasta.

Asia eteni korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn. Käsittelyssä nostettiin esille kunnan velvollisuus tiedottaa toiminnastaan (KL 29.1 §). Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että hanke on ollut pitkäaikainen ja mittava projekti, joka liittyy olennaisesti kunnan toimintaan. Korkein hallinto-oikeus tutustui viestintäsuunnitelmaan ja totesi, ettei se sisällä mitään tavallisesta poikkeavaa tietoa, mikä voisi julkiseksi tulon myötä antaa kilpailuetua yrityksen kilpailijoille eikä se sisältänyt liikesalaisuuksia. Ratkaisussa päädyttiin siihen, että asiakirja on julkinen. Perusteluissa tuotiin esille kunnan velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja merkittävän hankkeen kohdalla on selvää, että siihen kohdistuu tiedonsaanti-intressi. Näin ollen todettiin, että asiakirja ei sisällä julkisuuslain 24 §:n 1

²⁴⁰ Mäenpää, 2020, s. 19–20.

²⁴¹ Nuutila, 2013, s. 292.

momentin kohdan 20 mukaisia liikesalaisuuksia ja näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi Turun hallinto-oikeuden päätöksen.²⁴²

Tapauksessa oli siis vastakkain yrityksen asiakirjajulkisuus ja kunnan velvollisuus viestiä toiminnastaan. Tapaus osoittaa, että asiakirjan salaukselle tulee olla vahvat perusteet. Tapauksen myötä on kysyttävä, että mitä tapahtuu julkisuusperiaatteen toteuttamiselle kuntien yksityistäessä yhä enenevässä määrin toimintojaan? Silloinhan yrityksiä ei enää koske julkisuuslain periaatteet vaan osakeyhtiölaki, kuten hankintoja koskevassa kappaleessa todettiin. Onneksi uudella tiedonhallintalailla on puututtu tähän epäkohtaan ja siinä on säädetty tiedonhallintoyksiköistä, johon kuntakin kuuluu lain 4.1. §:n kohdan 5 perusteella. Jos yksityinen toimii kunnan lukuun, tähän toimintaan liittyvät asiakirjat on rekisteröitävä asiarekisteriin lain 25 §:n mukaan²⁴³.

4.7.2 Tiedonsaanti ja julkisuuslain muutostarpeet

Aikaisemmin käsittelin kuntalaisten mahdollisuuksia saada tietoa kunnan toiminnasta. On tärkeää tuoda esille myös luottamushenkilöiden erityinen tiedonsaantioikeus. Kuntalain 83 §:ssä todetaan, että luottamushenkilöllä on oikeus viranomaisen tietoihin siltä osin, kun ne ovat tarpeellisia luottamustoimen hoitamiseksi. Luottamushenkilöllä on oikeus julkiseen tietoon ja tietoon, joka ei vielä ole julkista²⁴⁴. Tietojensaantioikeus koskee myös tietyissä tapauksissa salassa pidettäviä tietoja. Oikeus salassa pidettäviin tietoihin on esimerkiksi silloin, kun päätöksenteko perustuu niihin tai se on tarpeen tehtävän hoitamiseksi muuten²⁴⁵. Oikeus tietoihin perustuu siihen, ettei luottamushenkilön silloin katsota olevan sivullisen²⁴⁶ asemassa.

²⁴² KHO: 2018:153.

²⁴³ Myös Sariola, 2020, s. 558–559.

²⁴⁴ Ahvenainen & Rätty, 1999, s. 181.

²⁴⁵ Mäenpää, 2020, s. 25.

²⁴⁶ Julkisuuslain 22.2 §:ssä säädetään, ettei salassa pidettävä tietoa saa näyttää *sivulliselle*.

Asiakirjojen käsittelyssä ja eritoten salaisten asiakirjojenkin käsittelyssä niiden käsittelijä on vastuullisessa asemassa. Näin ollen on hyvä todeta lyhyesti salassapitovelvoitteiden pääpiirteet, jotka johdetaan julkisuuslain 22–23 §:stä. Periaatteita ovat *asiakirjasalaisuuden säilyttäminen*, mikä tarkoittaa, ettei asiakirjan sisältö kuulu ulkopuolisille. *Vaitiolovelvollisuus* tarkoittaa velvoitetta olla kertomatta mitään salassa pidettävää tietoa ulkopuolisille. *Hyväksikäyttökielto* puolestaan tarkoittaa velvollisuutta olla käyttämättä salaista tietoa hyväksi²⁴⁷.

Korruptiontorjunnan osalta hyväksikäyttökielto yksi tärkeimmistä tekijöistä, sillä tietoja tulisi käsitellä asianmukaisesti ja vain siihen tarkoitukseen, mihin ne lähtökohtaisesti on suunnattu eikä esimerkiksi henkilökohtaisia intressejä varten. Toimintaa säätelee laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019). Lain tarkoitus on turvata viranomaistiedon tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaate huomioon ottaen sekä tiedon hyödyntäminen asiakaslähtöisesti niin, että hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat (Tiedonhallintalaki 1 §).

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta on vuodelta 1999. Silloin kun laki on säädetty, ei ollut EU-tasoista tietosuojasetusta²⁴⁸, joka säätelisi henkilötietojen käsittelyä. Sittemmin on siis nähty erilaisia muutostarpeita julkisuuslain osalta. Näin ollen oikeusministeriöllä on ollut 2021 vuodesta käynnissä hanke, jossa selvitetään tarkemmin lain ongelmakohtia, soveltamista käytännössä sekä kartoitetaan lain soveltuvuutta yhä enemmän digitalisoituvaan viranomaistoimintaan²⁴⁹. Hankkeeseen liittyy oikeusministeriön selvitys *Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta*²⁵⁰, jossa on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja, millaiseksi julkisuuslaki voisi muotoutua. Eräässä vaihtoehdossa ehdotetaan julkisuuslain laajentuvan koskemaan julkista hallintotehtävää

²⁴⁷ Mäenpää, 2017, s. 381.

²⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä niiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

²⁴⁹ Oikeusministeriö, 2020.

²⁵⁰ Wallin & Salokannel, 2019, *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-769-4>

hoitavien tahojen kaikkiin asiakirjoihin, kun tällä hetkellä julkisuuslaki koskee niitä asiakirjoja, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön²⁵¹.

EU:n tietosuoja-asetus on tuottanut haasteita julkisuuslain soveltamiseen, sillä lakien soveltaminen lähtee eri lähtökohdista. Julkisuuslaissa keskitytään siihen, mikä on julkista ja mikä ei, kun taas tietosuojasääntely on kohdistunut henkilötietojen määritelmään²⁵². Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotossakin²⁵³ todetaan, että henkilötietolaki ja julkisuuslaki törmäävät yhteen ja on tarpeen täsmentää julkisuuslakia etenkin 13 ja 16 §:n osalta, jotka säätelevät asiakirjapyyntöjä ja niiden luovuttamistapoja. Myös eräissä toisessa oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen suhde on epäselvä viranomaistoiminnassa ja tietopyyntöihin vastaaminen voi olla hankalaa²⁵⁴. Korruptiontorjunnankin näkökulmasta on hyvin olennaista, että julkisuuslaki palvelee tätä päivää. Jos julkisuuslakia uudistetaan niin, että asiakirjat ja toiminta on yhä enenevissä määrin julkista, lisää se varmasti loppu viimein myös kansalaisten luottamusta viranomaisiin, kun toiminta on entistä avoimempaa.

²⁵¹ Wallin, 2019, s. 133.

²⁵² Lindroos-Hovinheimo, 2022, s. 757.

²⁵³ Kts. lisää EOAK/1473/2016.

²⁵⁴ EOAK/2808/2021. Myös Porin kaupungin lausunnossa viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista liittyen julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen todetaan, että julkisuusperiaatteen noudattamisessa on haasteita nopeasti muuttuneessa ja digitalisoituneessa maailmassa. Lisäksi lausunnossa yhdytään myös siihen ajatukseen, että tietosuoja-asetus ja julkisuuslaki ovat vaikeita soveltaa samanaikaisesti (Ote pöytäkirjasta 13/2021, s. 1, PRIDno-2021–1895).

5 Korruptiontorjunnan toimenpiteet

5.1 Aluksi

Tähän asti olen käsitellyt kunnan toimintaympäristöä ja kunnan toimijoita korruptiontorjunnan näkökulmasta. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin toimia, joilla korruptiota pyritään ehkäisemään. Lainsäädännöllä on tietysti preventiivinen vaikutus, jota olenkin aiemmissa luvuissa tuonut esille, mutta käytännön keinoilla on myös roolinsa korruption ehkäisyssä. Tässä luvussa pyrin myös tarkastelemaan korruptiontorjunnan kehityskohteita kuntasektorilla, joita tässä työssä on mahdollisesti jo havaittu.

Caiden ja muut painottavat, että korruptio on vaikeasti hallittava ilmiö, johon liittyy eri tahoja ja ”voimia”. Näin ollen he toteavat, ettei yksikään viranomainen ole korruptiolle täysin immuuni.²⁵⁵ Siten tarvitaan aktiivisia toimia korruption ennaltaehkäisyyn sekä eritoten sen tehokkaaseen valvontaan. Korruptionvastainen taistelu vaatii yksilöistä lähtevää tahotilaa aina suurempiin yhteisöihin asti. Seuraavissa kappaleissa tarkastelen nimenomaisesti näitä valvovia tahoja, vaikka tutkielman pääpaino onkin kunnissa.

Olen tehnyt eräänlaisen kolmijaon, jonka ansiosta voidaan hahmottaa paremmin eri toimijoiden mahdollisuuksia torjua korruptiota. Ensin käsittelen organisaation mahdollisuuksia valvoa, ettei korruptiota esiinny. Tällä tarkoitan nimenomaisesti kuntaorganisaatiota. Sen jälkeen tarkastelen, millainen rooli yhteiskunnan toimijoilla on. Tähän liittyy vahvasti journalismi ja erilaiset laillisuusvalvojat. Sen jälkeen kiinnitän huomiota yksilöihin, joilla on paljon mahdollisuuksia valvoa kunnan toimintaa ja sen laillisuutta.

²⁵⁵ Caiden & muut, 2001, s. 33.

5.2 Organisaation toimet

Seuraavaksi tarkastelen korruption ehkäisyä kuntaorganisaatiossa. Eli sitä, miten kunnan sisällä voidaan edistää entistä läpinäkyvämpää ja eettisempää toimintaa. Aluksi on huomautettava, että tämän kappaleen rajoituksena on, että on vaikeaa tietää, mitä kuntaorganisaation sisällä oikeasti tapahtuu. Tämä kappale nojaa siis julkisen tiedon varaan. Siten voi olla vaikea saada ymmärrystä sitä, mitä kuntien arjessa oikeasti tapahtuu²⁵⁶.

5.2.1 Henkilöstön osaaminen

Henkilöstön osaaminen on tärkeässä roolissa korruptiontorjunnan näkökulmasta. Henkilöstön on oltava tietoisia niin voimassa olevasta lainsäädännöstä kuin sisäisistä ohjeistuksista. Näin ollen kunnan on siis pidettävä huoli, että henkilöstöllä on ajantasaiset tiedot. Tämä varmistetaan muun muassa *koulutuksen* avulla. Mäkinen korostaa koulutuksen merkitystä toimivan kunnallishallinnon kohdalla. Hän myös mainitsee, että riittävät resurssit ovat siinä avainasemassa²⁵⁷. Hallinto ei toimi välttämättä odotetulla tavalla, jos virkamies vastaa liian monesta tehtävästä ja varsinkin silloin, jos osaaminen on puutteellista. Myös Bloom korostaa koulutuksen merkitystä varsinkin uusien päättäjien keskuudessa²⁵⁸.

Eräs tapa, jota kunnissa hyödynnetään on *eettisten ohjeiden* laatiminen henkilöstölle. Eettiset ohjeet ovat ikään kuin ohjenuora, jonka avulla pyritään toimimaan entistä eettisemmin tilanteissa, jotka voi tuntua kyseenalaisilta. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa henkilölle tarjotaan lahjaa tai jotain muuta etuutta. On kuitenkin huomattava, ettei tämä ole kaikkialla vielä arkipäivää: kuntajohtajien etikkabarometrissa todetaan, että

²⁵⁶ Kuten johdannossa todettiin, empiirisellä tutkimusotteella voitaisiin pureutua lähemmin kunnan arkipäiväiseen toimintaan.

²⁵⁷ Mäkinen, 2010, s. 36.

²⁵⁸ Bloom, 2019, s. 82.

85 %:lla kunnista ei ole eettisiä ohjeita henkilöstölleen²⁵⁹. Lisäksi samassa raportissa todetaan, ettei tiukka sääntely tai ohjeistaminen tunnu tarpeelliselta²⁶⁰. Voisiko tästä päätellä jotain asenteista? Näkisin hyvin tärkeänä, että henkilöstö kokee tärkeäksi eettisten ohjeiden ja sääntelyn olemassaolon. Todettakoon, että saman barometrin mukaan yli 50 % kuntajohtajista kertoi kohdanneensa eettisesti ongelmallisia tilanteita²⁶¹. Tilanne vaatii siis reagointia ja eräs keino olisi, että kaikissa kunnissa laadittaisiin sisäisiä ohjeita ja koulutettaisiin henkilöstöä. Asenteiden muutos on sitten toki haastavampaa. Jos henkilöstö ei ole aidosti kiinnostunut esimerkiksi eettisten ohjeiden sisällöstä ja se tuntuu pakolliselta pahalta, niistä ei silloin saa täyttä potentiaalia irti. On myös huomattava, että sisäiset ohjeet eivät velvoita samalla tavalla kuin lainsäädäntö. Se voi ehkä olla syy sille, miksi henkilöstö ei koe näitä ohjeistuksia tärkeäksi.

5.2.2 Kunnan laillisuusvalvonta

Tässä kappaleessa tarkastelen kunnan laillisuusvalvontaa sisäisen ja ulkoisen valvonnan näkökulmasta. Kunnan ulkoiseen valvontaan voidaan lukea valtuuston alaisuudessa toimiva *tarkastuslautakunta* sekä *tilintarkastus*. Sisäinen valvonta puolestaan koostuu esimerkiksi *sisäisestä tarkastuksesta* ja *arkijohtamisesta*.²⁶² Korruptiontorjunnan näkökulmasta hallinnon tarkastaminen on tietysti tärkeää ja seuraavaksi tutkin näiden toimijoiden mahdollisuuksia torjua korruptiota.

Valtuusto asettaa *tarkastuslautakunnan* tarkastamaan toimikautensa taloutta ja hallintoa (KL 121.1 §). Tarkastuslautakunnan puheenjohtajiston tulee olla valtuutettu²⁶³. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on myös valvoa esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista (KL 121.2, 5 §), mikä on tärkeä osa aiemmin käsiteltyjen sidonnaisuuksien valvontaa.

²⁵⁹ Viinamäki, 2017, s. 5–6.

²⁶⁰ Viinamäki, 2017, s. 1.

²⁶¹ Viinamäki, 2017, s. 9.

²⁶² Nazarenko, 2021, s. 195.

²⁶³ Ala-aho ja muut, 2019, s. 38.

Valtuusto asettaa myös *tilintarkastajan* valvomaan julkisten varojen käyttöä kunnan talouden ja toiminnan laillisuusvalvonnan ohella ²⁶⁴. Tilintarkastaja tarkastaa siis tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen sekä hallinnon yleisesti (KL 123.1 §). Julkisten varojen käytön valvonta on hyvin olennaista korruptiontorjunnan näkökulmasta. Tilintarkastajan tulee olla JHTT-tilintarkastaja²⁶⁵ ja hän toimii tehtävässään virkavastuulla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain (1142/2015) 4 §:n mukaan. Tilintarkastajan tulee lain 6 §:n mukaan noudattaa hyvää tilintarkastustapaa. Heuru toteaa, että tilintarkastajan suhde kuntaan on erityislaatuinen toimeksiantosuhde, johon liittyy virkavastuun ohella moraalinen vastuu²⁶⁶. Huomattakoon, että vaikka tilintarkastajalla ei ole kuntaan minkäänlaista työ- tai virkasuhdetta, koskee häntäkin esteellisyyssäännökset (laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta 5 § ²⁶⁷). Nähdäkseni ulkoisen tilintarkastuksen antaminen täysin ulkoiselle taholle lisää arvioinnin puolueettomuutta, mikä on korruptiontorjunnan kannalta merkityksellistä.

Kuten kappaleen alussa todettua, myös sisäisellä valvonnalla on roolinsa toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa. Sisäisen valvonnan perusteista päättää valtuusto (KL 14.2, 7 §) ja sisäisen valvonnan järjestämisestä puolestaan kunnanhallitus (KL 39.1, 7 §). Sisäiseen valvontaan kuuluu *sisäinen tarkastus, seuranta ja tarkkailu*, joita suorittaa pääasiassa johtavassa asemassa olevat viranhaltijat. Tähän liittyy ennakollinen ja jatkuva toiminnan lainmukaisuuden arviointi. ²⁶⁸ Sisäisen valvonnan etuna on se, että se toimii reaaliaikaisesti kunnan arjessa²⁶⁹ ja varmasti erilaisiin väärinkäytöksiin tai epäasialliseen toimintaan voidaan puuttua nopeammin. Tietysti tässä kohtaa voidaan törmätä ongelmaan, sillä kuten aiemmin todettiin, johtoportaan huono johtaminen ja asioihin puuttumattomuus eivät edistä eettistä toimintaa ja sisäisen valvonnan osalta se voi näyttäytyä hyvinkin haitallisena.

²⁶⁴ Ala-aho ja muut, 2019, s. 96–97.

²⁶⁵ Asetuksessa *julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta annetun asetuksen muuttamisesta (477/1996)* säädetään tarkemmin tilintarkastajasta, joka voidaan hyväksyä JHTT-yhteisön jäseneksi.

²⁶⁶ Heuru, 2006, s. 273.

²⁶⁷ Lainkohdan mukaan tilintarkastajaa koskee esteellisyyden osalta, mitä *hallintolain* 27–30 §:ssä säädetään.

²⁶⁸ Heuru ja muut, 2008, s. 256.

²⁶⁹ Heuru, 2006, s. 269.

Ratsula painottaa, että väärinkäytöksistä ilmoittamiselle tulee luoda hyvät lähtökohdat organisaatioissa. Avoin kulttuuri, jossa on turvallista nostaa epäkohtia esiin, on avainasemassa väärinkäytösten paljastamisessa. Hänen mukaansa tarvitaan myös erilaisia ilmoituskanavia, sillä yksilöt kokevat eri toimintatavat erilailla. Toinen haluaa vaalia anonymiteettiä, kun taas toinen haluaa ilmoittaa asiasta kasvokkain.²⁷⁰ Näin ollen erilaiset työkalut tulee olla organisaation käytettävissä.

Sisäisen valvonnan ohella haluan tuoda esille tärkeän teeman nimittäin *pilliin puhaltamisen*. Pilliin puhaltaja (eng. whistleblower) on henkilö, joka tuo erilaisia väärinkäytöksiä ja epäeettistä toimintaa esiin²⁷¹. Pilliin puhaltaja useimmiten kuuluu organisaatioon, jossa väärinkäytöksiä tapahtuu²⁷², mutta näen, että esimerkiksi kuntalainen tai toimittaja voi hyvin toimia pilliin puhaltajan roolissa. Pilliin puhaltamiseen liittyy tietty problematiikkaa ja intressien ristiriitoja. Työntekijällähän on lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:n mukaan, mutta entä jos hän huomaa epäasiallista toimintaa esimerkiksi oman esimiehensä toimesta? Voi olla, että henkilö ei uskalla ilmoittaa asiasta, ellei hän varmistu siitä, ettei hänen henkilöllisyytensä paljastuisi.

Tässä kohtaa on tärkeää nostaa esille *whistleblowing-direktiivi* eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Direktiivin artiklassa 6 säädetään ilmoittajan suojelusta tietyin edellytyksin. Direktiivin eräs tarkoitus on torjua korruptiota ja helpottaa sen paljastamista²⁷³. Direktiivi on pantu täytäntöön lailla Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022)²⁷⁴. Ilmoittajansuojelulain 10 §:n mukaan organisaatioiden, jossa henkilöstöä on vähintään 50 henkeä, tulee perustaa sisäinen ilmoituskanava. Lain 10 §:n 1 momentin 3 kohdan

²⁷⁰ Ratsula, 2021, s. 299.

²⁷¹ Neuvonen, 2016, s. 241.

²⁷² Salminen & Heiskanen, 2013, s. 37.

²⁷³ HE 147/2022 vp. s. 8.

²⁷⁴ Myöhemmin *Ilmoittajansuojelulaki*.

mukaan velvollisuus koskee myös kuntia, kuntayhtymiä, kunnallisia liikelaitoksia sekä liikelaitoskuntayhtymiä. Huomattakoon, että laki on tullut voimaan vasta 20.12.2022, joten sen vaikutuksia esimerkiksi kuntien toimintaan on vielä vaikea arvioida. Myöhemmin voidaan arvioida, onko sisäisen ilmoituskanavan perustamisesta ollut hyötyä korruptiontorjunnan näkökulmasta. Kuten aiemmin totesin, direktiivi suojaa ilmoittajaa toimilta, jotka voisivat estää ilmoittamisen. Jos työntekijä voi luottaa siihen, ettei häntä irtisanota tai kohdella muutoin huonosti, uskon kynnyksen ilmoittaa väärinkäytöksistä laskevan. Yhdistyneiden kansakuntien korruptionvastaisessa yleissopimuksessa (SopS 58/2006)²⁷⁵ säädetään myös ilmoittajan suojelusta artiklassa 33. Sen mukaan sopimusvaltioiden tulee harkita sellaisia toimenpiteitä, joilla suojataan henkilöitä, jotka vilpittömässä mielessä ilmoittavat yleissopimuksessa säädettyjen rikosten havaitsemisesta. Ilmoittajan suojeleminen on nähty siis jo tuolloin tärkeäksi korruptiontorjunnan elementiksi.

5.3 Yhteiskunta

Kuten aiemmin on todettu, kunnalla on oma roolinsa laillisuusvalvonnassa ja sitä kautta korruptiontorjunnassa. Seuraavaksi aion tarkastella laajemmin yhteiskunnan mahdollisuuksia valvoa ja ennaltaehkäistä korruptiota. Tämän tutkielman myötä on toki tullut ilmi, kuinka lainsäädännöllä on preventiivinen vaikutus. Sitä ei pidä unohtaa. Tämän kappaleen tarkoitus on tuoda esille ne toimijat, jotka Suomessa valvovat lain noudattamista.

5.3.1 Laillisuusvalvojat

Suomessa ylimmät laillisuuden valvojat ovat *eduskunnan oikeusasiamies* sekä *valtioneuvoston oikeuskansleri*. perustuslain mukaan Valtioneuvoston oikeuskanslerin

²⁷⁵ Korruptionvastaisista sopimuksista myöhemmin kappaleessa 5.3.2.

tehtäviin kuuluu muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan ohella valvoa tuomioistuinten, virnaomaisten, virkamiesten sekä julkisyhteisöjen työntekijöiden toiminnan lainmukaisuutta (PL 108.1 §). Eduskunnan oikeusasiamies valvoo samoja toimijoita perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta (PL 109 §). Näin olen kyseisten toimijoiden päätehtävä ei ole valvoa kuntia, mutta korruptiontorjunnan näkökulmasta ylimmillä laillisuusvalvojilla on tärkeä rooli yhteiskunnassamme. Nämä toimijat lähinnä täydentävät kunnan omaa oikeussuojajärjestelmää²⁷⁶ ja siten en perehdy niihin sen enempää. On muistettava, että korruptionvastaisessa toiminnassa ja eritoten valvonnassa toimivat kaikki viranomaiset yhteistyössä, vaikka en niitä tässä kohtaa erittelekään.

Tuomioistuimilla on myös tärkeä rooli korruptiontorjunnan näkökulmasta. Kun tuomioistuin antaa ratkaisuja, syntyy tietty ratkaisukäytäntö, jota myöhemminkin sovelletaan. Näin ollen voimme saada osviittaa siitä, miten erilaisilla väärinkäytöstilanteissa tai vaikka lahjusrikostapauksissa menetellään tuomioistuimen näkökulmasta. Tässä tutkielmassa onkin nostettu esille erilaisia tuomioistuinratkaisuja osana eri asiakokonaisuuksia.

5.3.2 Muut instrumentit

Suomi on sitoutunut erilaisiin kansainvälisiin korruptionvastaisiin sopimuksiin. Vaikka tutkielman aikana on esitelty kansainvälistä lainsäädäntöä ja sopimuksia, niin tässä kohtaa on syytä koota sopimukset yhteen. Niillä on kuitenkin preventiivinen vaikutus yhteiskunnassamme. Koen tarpeelliseksi käydä läpi, mitä nämä sopimukset ovat, sillä niiden tuomat velvoitteet edistävät korruptionvastaista työtä.

Ensimmäiseksi on nostettava esille Yhdistyneiden kansakuntien korruptionvastainen yleissopimus (UNCAC) SopS (58/2006). Sopimuksen tarkoitus on entistä tehokkaammin

²⁷⁶ Ryynänen, 2004, s. 93.

edistää korruption ehkäisyä ja mahdollistaa kansainvälinen yhteistyö korruptiontorjunnassa sekä edistää rehellisyyttä, avoimuutta ja vastuullisuutta (1 artikla). Suomi toimeenpani sopimuksen lailla korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (466/2006). Todettakoon, että sopimus on maailman ensimmäinen globaali korruptionvastainen yleissopimus²⁷⁷. Näen sen siis hyvin merkityksellisenä osana korruptionvastaista työtä.

Ennen YK:n yleissopimuksen olemassaoloa Suomi ratifioi lahjonnanvastaisen sopimuksen (OECD:n lahjussopimus SopS 14/1999) asetuksella kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan tarjontaa koskevan yleissopimuksen voimaansaattamiseksi 14/1999). Sopimus koskee siis lahjontaa ja sen myötä Suomessa muutettiin rikoslakia siten, että ulkomaisen virkamiehen lahjonta on myös rangaistavaa²⁷⁸. Toinen sopimus, joka pyrkii torjumaan lahjontaa on Palermon sopimus eli Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (20/2004), joka tuli voimaan vuonna 2004. Sopimuksen tavoitteet liittyivät järjestäytyneen rikollisuuden, rahanpesun ja lahjonnan torjuntaan²⁷⁹. Sopimusten kehityksestä voi huomata sen, että korruption käsite on aiemmin liittynyt lähinnä lahjontaan. Kun myöhemmin korruption muodot muuttuivat, oli tarve myös tehdä kattavampia sopimuksia, joissa on muitakin korruption muotoja, kuin rahanpesu tai lahjonta.

Suomen ollessa Euroopan unionin jäsenvaltio, myös EU:n tasoisia korruptionvastaisia sopimuksia on merkityksellistä tarkastella. Eräs tärkeä lahjonnan vastainen sopimus on lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen sopimus SopS 108/2002, joka pantiin voimaan Suomessa 2003 (lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimus (107/2002)).

²⁷⁷ HE 197/2005 vp. s. 3.

²⁷⁸ HE 197/2005 vp. s. 4.

²⁷⁹ HE 32/2003 vp. s. 1, 4.

Muita tärkeitä korruptiontorjunnan instrumentteja ovat muun muassa Euroopan neuvoston säädös (87/2002) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvästä pöytäkirjasta (96/C 313/01). Tähän liittyy myös toinen täydentävä pöytäkirja: Euroopan neuvoston säädös Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvästä toisen pöytäkirjan tekemisestä (26/2009). Eräs toinen lahjontaa koskeva yleissopimus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan kohdan (2) (c) nojalla tehty sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus (97/2005). Kansainvälisesti on tehty paljon erilaisia korruptiosopimuksia, mutta nostin esille keskeisimmät, ja tarkoituksella rajasin ulos sopimuksia, jotka koskevat yksityistä sektoria.

On huomautettava, että kansainvälisesti on paljon toimijoita, joiden tavoitteena on torjua korruptiota. Aluksi esittelin Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n mutta mainittakoon vielä OECD, joka raportoi valtioiden tilannetta lahjonnan ja muiden liiketoimintaa koskevien rikosten osalta. Muita toimijoita ovat Eurojust, Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF, (European Partners Against Corruption (EPAC), Europol sekä ETYJ (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö).²⁸⁰

Myös journalismilla ja medialla on nykypäivänä tärkeä rooli korruptiontorjunnassa, sekä demokratian edistäjänä. Media pyrkii aktiivisesti tuomaan esille epäkohtia yhteiskunnassamme²⁸¹. Nuutilan mukaan vapaa joukkotiedotus on yksi tärkeimmistä korruptiontorjunnan keinoista²⁸². Journalismin avulla on paljastettu erilaisia korruptiotapauksia, joista ehkä tunnetuin ja tuorein on Jari Aarnion tapaus²⁸³. Lisäksi tutkiva journalismi lisää kansalaisten tietoa heihin vaikuttavista yhteiskunnallisista

²⁸⁰Kinnunen & Groop, 2017, s. 79–82.

²⁸¹ Salminen ja muut, 2011, s. 164.

²⁸² Nuutila, 2013, s. 282.

²⁸³ Entinen Helsingin poliisin huumarikosyksikön päällikkö Jari Aarnio sai syytteen muun muassa törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä sekä lahjusrikoksesta Trevoc-asiassa (Asia: R14/8864) Edilex, 2015. Hän sai syytteen myös törkeästä huumausainerikoksesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä tynnyrijutussa Helsingin HO 27.6.2019. Häntä syytettiin myös murhasta, mutta hovioikeus hylkäsi nämä syytteet (R 21/477). Tuomioistuinlaitos, 2022.

asioista. Lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö OSCE:n korruptiontorjunnan ohjeistuksessa todetaan, että tällaiset korruptioon viittaavat tapaukset luovat painetta asianomaiselle viranomaiselle selvittää asia asianmukaisesti ja perinpohjaisesti sekä olla jatkossa entistä läpinäkyvämpi²⁸⁴.

YK:n korruptionvastaisessa yleissopimuksessakin (Sops 58/2006) säädetään kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta artiklassa 13. Sen mukaan sopimusvaltioiden täytyy muun muassa lisätä kansalaisten tietoisuutta korruptiosta, sen syistä, seurauksista sekä vakavuudesta. Eräs toimenpide tämän takaamiseksi on varmistaa kansalaisten tiedonsaanti (13 artikla (1) (b) ja näkisin sen olevan osaltaan tiedotusvälineiden tehtävä.

5.4 Yksilö

On syytä muistaa, että kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon (Perustuslaki 121.1 §). Siten kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus valvoa kunnan toimintaa. Tähän asti olen pyrkinyt valottamaan eri tasoisten toimijoiden mahdollisuuksia korruptiontorjunnassa ja ylipäättään korruption valvonnassa. Vaikka korruptio on haastava ilmiö, näen, että yksilöillä on mahdollisuuksia edistää korruptionvastaista toimintaa. Toki kuntalaiset ovat vain julkisen tiedon varassa eivätkä tietenkään näe kuntaorganisaation arkea ja sitä kautta mahdollista epäeettistä toimintaa. Silti Suomessa kuntalaisillekin on annettu oikeussuojakeinoja, joita käyn seuraavaksi läpi.

Kuntalaisten oikeusturvana on myös erilaiset valitukset, joilla voidaan valvoa viranomaisten toiminnan laillisuutta. Näitä ovat *kunnallisvalitus* ja *hallintovalitus*. Nämä keinot ovat repressiivisiä eli jälkikäteisiä. Kunnallisvalituksen saa tehdä valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnan, tai johtokunnan oikaisuvaatimuksen myötä antamaan päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen (KL 135.1 §). Edellytyksenä kunnallisvalitukselle on, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen

²⁸⁴OSCE, 2016, s. 144.

tehnyt on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on lainvastainen (KL 135.2, 1–3 §). Kunnallisvalituksen saa tehdä päätöksen asianosainen tai kunnan jäsen (KL 137 §). Hallintovalituksesta säädetään puolestaan laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Valituksen kohteena on viranomaisentekemä päätös (HOL 6 §). Valituksen saa tehdä ainoastaan asianosainen (HOL 7 §).

Pohjalainen ja Tarukannel pohtivat artikkelissaan kunnallisvalituksen hyötyjä ja haittoja. He kyseenalaistavat kunnallisvalitukseen oikeutettujen laajaa piiriä: valituksen voi tehdä kuka vain, mutta mitkä ovat valittajan motiivit, jos hän ei ole asiassa asianosaisena. Toisaalta he muistuttavat kunnallisvalituksen olevan tärkeä valvonnan elementti noin yleisesti.²⁸⁵ He toteavat, että kunnallisvalituksen olemassaololla on pitkät perinteet ja se on perustunut siihen lähtökohtaan, että kunnallishallinnon toimintaan ei voi luottaa. He ehdottavatkin selvitystyötä sen osalta, nähdäänkö enää tarvetta sellaiselle valituslajille, jossa voi valittaa olematta asianosainen.²⁸⁶

Myös Mäkinen pohtii artikkelissaan, onko kunnallisvalitus pahimmillaan kiusantekoa vai tarpeellinen oikeussuojakeino. Hänen tutkimuksensa havaintojen perusteella suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omien henkilökohtaisten motiivien vuoksi. Valituksia tehdään myös valvonnallisista syistä²⁸⁷. Siten hän näkeekin edelleen tarpeen kunnallisvalituksen olemassaololle, mutta antaa toki erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joilla valituslajia voitaisiin kehittää²⁸⁸. Itse näen myös kunnallisvalitukselle paikkansa osana kuntalaisten valvontaa. Kuten Mäkisenkin tutkimuksessa paljastui, valituksiin liittyy aina oma intressi tai tarve tarkastaa hallintoa ja se on korruptionkin torjunnan kannalta ainoastaan hyvä asia.

Erilaisten oikeussuojakeinojen ohella kuntalaiset voivat hankkia kuntien verkkosivuilta paljon ajankohtaista tietoa kunnan toiminnasta. Kunnalla on kuntalain 29.2 §:n mukaan

²⁸⁵ Pohjalainen & Tarukannel, 2004, s. 1116.

²⁸⁶ Pohjalainen & Tarukannel, 2004, s. 1122.

²⁸⁷ Mäkinen, 2010, s. 196.

²⁸⁸ Mäkinen, 2010, s. 200 & 204–208.

velvollisuus tiedottaa tietoverkossaan kuntaan ja kuntalaisia koskevista asioista. Aktiivinen asioiden seuraaminen ja osallistuminen ovat tärkeä valvontaan liittyvä asia. Kuntalaisten on hyvä tietää, mistä päätetään ja millaisia asioita kunnassa on vireillä. Siten painottaisin kuntien velvollisuutta lisätä tarpeeksi saavutettavaa informaatiota kuntalaisille *julkisuusolettama* mielessä pitäen. Siten saadaan paremmin kuntalaiset lähemmäksi päätöksentekoa ja ylipäätään kunnan toimijoita.

OSCE on todennut, että *julkisen keskustelun lisääminen* on avainasemassa korruptiontorjunnassa. Medialla on toki roolinsa näissä keskustelunavauksissa, mutta kansalaisilta tarvitaan myös osallistumista ja ensisijaisesti tietoa omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan²⁸⁹. Näkisin, että kunnat voisivat aktiivisemmin lisätä erilaisia foorumeja, joissa kuntalaiset voisivat keskustella ajankohtaisista aiheista ja ylipäätään osallistua. Kuntalaissahan säädetään kunnan velvollisuudesta edistää vaikutusmahdollisuuksia erilaisten keskustelutilaisuuksien ja raatien myötä (Kuntalaki 22 §). Kunnissa on myös lakisääteisiä foorumeja, kuten vanhus- ja vammaisneuvosto sekä nuorisovaltuusto (KL 26-28 §). Nämä ovat tärkeitä osallistumisen elementtejä äänioikeuden (KL 20 §) ohella.

5.5 Korruptiontorjunnan kehityskohteet

Tässä kappaleessa tarkastelen jo esiin tulleita kehityskohteita tämänhetkisessä korruptiontorjunnan ympäristössä. Pyrin kokoamaan havaintojani lähinnä siitä, mitä voitaisiin tehdä paremmin tai tehokkaammin korruptiontorjunnan osalta. Pohjolainen näkee korruption riskin suurempana *pienemmissä kunnissa* ja näin on tässäkin tutkielmassa todettu, sillä on selvää, että pienemmissä kunnissa on suurempi mahdollisuus sille, että ihmiset tuntevat toisensa ja heillä on sidonnaisuuksia ja kaksoisrooleja.²⁹⁰ Kuntajohtajien etiikkabarometrista löytyy kuitenkin mielenkiintoisia havaintoja. Päinvastoin etikkabarometrin mukaan suuremmissa kunnissa kohdataan

²⁸⁹ OSCE, 2016, s. 143.

²⁹⁰ Mäkinen, 2010, s. 36–37.

enemmän eettisiä haasteita²⁹¹. Voi hyvin olla, että mitä enemmän kunnassa on henkilöstä, sitä suurempi riski erilaisille väärinkäytöksille on. Tietysti barometri kertoo vain kuntajohtajien näkemyksiä, ja tulokset kertovat asiasta vain yhden puolen. Pohjolainen toteaa, että kuntarakenneuudistus voisi vähentää korruptiota. Mitä suurempi kunta, sitä helpompi on löytää päätöksentekoon ihmisiä, jotka eivät ole esteellisisiä. Hän huomauttaa, etteivät kuntaliitokset tietenkään poista korruptiota, sillä hallinnon epäasiallisia rakenteita on nähtävissä myös isommissa kunnissa.²⁹² Myös Mäkinen näkee kuntarakenneuudistusten parantavan kuntien mahdollisuuksia saada osaavaa henkilöstöä ja myös taata toiminnalle riittävät resurssit²⁹³.

Transparency International on raportissaan todennut, että Suomessa sidonnaisuuksista ilmoittaminen on vielä puutteellista, sillä Suomessa ei ole vielä sellaista rekisteriä, joka paljastaisi tarpeeksi läpinäkyvästi sidonnaisuuksia²⁹⁴. Tämä on ilman muuta selkeä ja tässäkin tutkielmassa tunnistettu kehityskohde. Kuten sidonnaisuuksia käsittelevässä kappaleessa todettiin, ilmoitusvastuussa olevien henkilöiden piiri on kapea, eikä kaikilla taloudellisesti merkittäviä päätöksiä tekevillä vielä ole kunnassa tätä ilmoittamisvelvollisuutta. Siten eräs kehityskohde olisi juuri laajentaa tätä henkilöpiiriä. Sidonnaisuuksien kohdalla on mainittava myös avoimuusrekisteri, jonka valmistelu on Suomessa vielä kesken. Tällöin elinkeinoharjoittajien tulisi ilmoittaa viranomaisiin kohdistuvasta lobbauksesta. Ehdotin aiemmin, että kun rekisterin toimivuutta on kokeiltu, voisi sen käyttöä laajentaa kuntiin.

Virkamiehiä koskevat tällä hetkellä karenssiajat heidän siirtyessä esimerkiksi julkiselta sektorilta yksityiselle. Tämän tarkoitus on ehkäistä pyöröovi-ilmiötä. Silloin heitä koskee tietty karenssiaika, jonka tarkoitus on ehkäistä aiemmassa virassa saatujen tietojen hyväksikäyttöä. Lainsäädäntö on uusi, ja lain esitöissä pohdittiin, voisiko sitä soveltaa

²⁹¹ Viinamäki, 2017, s. 4.

²⁹² Pohjolainen, 2012, s. 375.

²⁹³ Mäkinen, 2010, s. 36.

²⁹⁴ Dell & McDevitt, 2022, s. 46.

kuntiin. Jos käytäntö toimii, sitä tulee ehdottomasti soveltaa myös kunnallisiin viranhaltijoihin.

Käsittelin aiemmin esimiestason vastuuta korruptiontorjunnassa. Toin esille, kuinka hyvällä hallinnolla ja esimerkillisellä johtamisella voidaan edesauttaa hyvien käytänteiden jalkauttamista organisaation kaikille tasoille. Käsittelin myös sisäistä valvontaa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että kunnassa voidaan itse päättää sisäisen valvonnan järjestämisestä hallintosäännöllä (KL 90.1, 1 §). Muukkonen pohti artikkelissaan esimiehen vastuuta alaisensa väärinkäytöksistä. Lainsäädännön tasolla on hieman epäselvää, miten kuntien sisäinen valvonta kokonaisuudessaan tulee järjestää ja mikä on esimiehen rooli. Voidaanko häntä syyttää esimerkiksi avunannosta rikokseen, jos hän ei reagoi asianmukaisella tavalla? Hän huomauttaa, että kunnalla on vastuu määrätä sisäisen valvonnan vastuista. Käytännöt ovat kunnissa varmasti hyvin erilaiset, joten he ehdottavat sääntelyä esimiehen reagointivelvollisuudesta ja velvollisuudesta valvoa alaisiaan.²⁹⁵

Niemi painottaa korruptionvastaisessa taistelussa riskien tutkiskelua²⁹⁶. On siis tärkeää tunnistaa ne kohdat, joissa liikutaan niin sanotusti harmaalla alueella. Näen, että aktiivisella tutkimustyöllä sekä tuomioistuinratkaisuilla saadaan osviittaa siitä, missä korruptio elää ja sitä kautta pystytään arvioimaan myös tulevia riskejä. Salminen ja Ikola-Norrbacka esittävät, että Suomessa tulisi selvittää, voisiko meillä toimia riippumaton korruptionvastainen toimielin, joka valvoisi ja käsitelisi korruptiotapauksia²⁹⁷. Ajatus tällaisesta toimielimestä ei toki ole mahdoton, mutta en näe, miksei tämänkin toimielin sisällä esiintyisi korruptiota ja siten sen päätehtävä täysin hämärtyisi. Toki voisi olla paikallaan tutkia toimielimen mahdollisuuksia ja toimintaperiaatteita jatkossa. Tämä toimielin voisi myös tuottaa aktiivisesti tietoa korruptiosta ja luoda eritasoisille toimijoille ohjeita.

²⁹⁵ Muukkonen, 2021, s. 15–16.

²⁹⁶ Niemi, 2022, s. 485.

²⁹⁷ Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010, s. 205.

Kimpimäki toteaa, että koska Suomessa on tunnetusti vähän korruptiota, emme ole tehokkaimmalla mahdollisella tavalla kehittäneet esimerkiksi vaikutusvallan kauppaamiseen liittyvää sääntelyä tai lobbauksen rajoittamista²⁹⁸. Siten on selvää, että Suomessa täytyy tehokkaammin ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, jotta kaikenlainen epäasiallinen vaikuttaminen kriminalisoidaan ja korruptiosta tehdään entistä vaikeampaa ja että sen syntyminen ja eläminen rakenteissa ei olisi niin suotuisaa.

Lopuksi on vielä todettava, että ei riitä, että kunta yksin pyrkii torjumaan korruptiota, vaan vaaditaan koko Suomen tasoista tahtotilaa olla aidosti maailman vähiten korruptoitunein valtio. Siihen tarvitaan niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin panos, mutta myös kolmannen sektorin panos. Tutkimusote painottaa korruptiotorjuntaa juuri kuntatasolla ja kunnassa voidaankin tehdä paljon asian eteen. Esimerkiksi sektorit ylittävän yhteistyön näkökulmasta on tärkeää, että korruptiota koskevissa asioissa ollaan samoilla linjoilla. Näin ollen koen, että korruptionvastaiset toimet eivät ole vain yhden sektorin tai toimijan harteilla.

²⁹⁸ Kimpimäki, 2017, s. 13–14.

6 Johtopäätökset

Tässä työssä tarkastelin korruptiontorjuntaa kunnan toimintaympäristössä. Pureuduin korruptionvastaisen toiminnan lainsäädäntökehikkoon sekä niihin välineisiin, joilla korruptiota pyritään torjumaan. Korruptiivisessa toiminnassa yksityinen etu menee yhteisen edun edelle, joten on selvää, että se ei palvele kansalaisten tarpeita. Siten tällekin tutkielmalle on paikkansa. Olennaista on mielestäni yleinen tahtotila toimia oikein. Jos kunnassa on salliva ilmapiiri hiemankin kyseenalaiselle toiminnalle, korruption ehkäisystä tulee entistä vaikeampaa. Tämän tutkielman myötä ajattelen, että korruption ennaltaehkäisy on niin yksilön kuin yhteisönkin vastuulla. Jokaisella on oma moraalikäsityksensä ja siksi korruptio onkin haastava ilmiö. Tutkielman tavoitteena on ollut luoda paremmat edellytykset korruptiontorjunnalle ja toivottavasti tämä tutkielma avartaa näitä keinoja siten, että Suomen kunnissa esiintyisi mahdollisimman vähän korruptiota.

Tutkielma lähti liikkeelle johdanto-osuudella, jossa kuvasin korruption tämänhetkistä tilannekuvaa Suomessa. Tutkielman tavoitteeksi nousi löytää se säädöspohja, joka ohjaa kuntia korruptiontorjunnassa tunnistetuilla riskialueilla. Tiedettävästi näitä riskialueita ovat julkiset hankinnat, rakennusala, poliittinen päätöksenteko sekä puolue toiminnan rahoitus. Lisäksi tavoitteenani oli tarkastella muita ei-oikeudellisia välineitä, joilla korruptiota torjutaan. Tutkimuskysymykseni oli *”miten kunnat ehkäisevät korruptiota oikeudellisin keinoin korruption riskialueilla ja mitä muita instrumentteja kunnilla on oikeudellisten keinojen lisäksi?”* Lisäksi hain vastausta siihen, *”millainen on näiden säädösten luonne ja millaisia kehitystarpeita niissä ilmenee?”* Tutkielma on lainopillinen eli painopiste kohdistui lainsäädäntökehikkoon. Korruptiota ei ole sellaisenaan kriminalisoitu ja vain tietyt korruption muodot ovat rikoslaissamme rangaistavia. Siten korruptio on monimutkainen ilmiö.

Toisessa luvussa määriteltiin korruption käsite ja sen keskeiset muodot. Tutkielman edetessä hain vastausta alussa asettamaani tutkimuskysymykseen, eli siihen, miten kunnat torjuvat korruptiota oikeudellisin keinoin. Julkista valtaa voidaan käyttää vain

virkasuhteessa (KL 87.2 §) ja 2 luvussa päädyttiin siihen, että virkaan nimitettävän henkilön tulee olla tiedoiltaan ja taidoiltaan pätevä. Tämä osaltaan voi ehkäistä korruptiota. Tutkielman myötä myös ilmeni, että hallintolaki asettaa tarkat vaatimukset viranomaistoiminnalle määrittäen hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §). Hallintolain esteellisyysäännökset (27–30 §) nousevat myös tärkeiksi korruptiontorjunnan elementeiksi säännellen niitä periaatteita, joiden valossa virkamies on esteellinen. Esteellisyyskysymykset nousivat usein esiin tuomioistuinratkaisuisissa, oli kyse sitten maankäytöstä tai hankinnoista.

Korruption muodot esiintyvät aiemmin käsittelemilläni toimialoilla eli julkisissa hankinnoissa, maankäytössä ja yhdyskuntasuunnittelussa, puoluetoiminnassa ja sen rahoituksessa sekä johtamisjärjestelmässä. Miksi nämä toimialat ovat sitten niin riskialttiita? Näen, että lainsäädäntö osaltaan mahdollistaa tietynlaiset väärinkäytökset. Suorahankinnat tai hankinnat, joita ei tarvitse kilpailuttaa, voivat luoda oivan mahdollisuuden kiertää sääntöjä. Herää siis kysymys, täytyisikö lainsäädäntötyössä huomioida vielä paremmin korruptiontorjunnan näkökulma? Mahdotontahan olisi säätää lakeja niin, ettei minkäänlaisia väärinkäytöksiä syntyisi. Vaikka tässä kohtaa on tutkittu pitkälti lainsäädännön asettamia rajoja, koen silti, että ihmisen moraali on hyvin vahvasti ohjailemassa sitä, miten ihminen toimii. Tätä seikkaa ei voida sivuuttaa, kun pohditaan, miten korruptiota voisi jatkossa torjua entistä tehokkaammin.

Hankintojen osalta on todettava, että hankinnat ja niiden prosessit nähdään usein monimutkaisina ja näkisin, että kunnassa on tärkeää löytää osaavat asiantuntijat hoitamaan hankintaprosesseja. Eräs korruption riski on huono osaaminen. Siten nostan esille koulutuksen, mikä varmasti olisi lääke tähän ongelmaan. Hankinnoissa noudatettavat periaatteet ohjaavat kuntia toimimaan syrjimättömästi ja tasapuolisesti hankintaprosessin aikana. Lisäksi hankinnoissa tulee turvata tehokas ja läpinäkyvä varojen käyttö. (hankintalaki 2–3 §)

Voisi todeta, että kunnalla toimijana on suuri vastuu toimia eettisesti, tasapuolisesti ja avoimesti. Esimerkiksi kuntien tukiessa elinkeinotoimintaa, lainsäädäntö asettaa sille tietyt rajoitukset. Lähtökohtana on, että kaikessa toiminnassa pidetään mielessä kunnan asukkaiden etu. Nostin esille myös puoluetoinnin ja sen tukemisen. Vaalirahoituslaki sääntelee rahoituksen avoimuutta eikä sen merkitystä voi liiaksi korostaa. Avoimuus ylipäättään nousee monessa kohtaa tärkeäksi korruptiontorjunnan elementiksi. Kunnat voivat toiminnallaan tehdä paljon ja jokaisessa kunnassa tehdään arvovalinta siitä, kuinka avoimia halutaan olla.

Myöhemmin tarkastelun kohteeksi nousivat kunnan toimijat eli kunnalliset viranhaltijat sekä luottamushenkilöt, mutta myös julkisyhteisön työntekijät, jotka käyttävät julkista valtaa. Tarkastelin muun muassa virkavastuuta ja esteelliskysymyksiä. Lisäksi pureuduin lahjontaan osana virkarikoksia. Lahjonta nähdään toisinaan lähes synonyyminä korruptiolle ja siten koin sen tärkeäksi teemaksi. Tutkielman perusteella voidaan todeta, että isännänvastuu näyttäytyy melko vahvana periaatteena virkamiehen rikkoessa virkavastuutaan. Tietenkään yksilön vastuuta ei voida sivuuttaa monestakaan syystä. Lahjusrikossääntely rikoslain osalta korostaa yksilön vastuuta ja se on korruptiontorjunnan kannalta hyvä asia. Myös esteellisyyksymyksissä yksilöllä on vastuu ilmoittaa omasta esteellisyydestään ja tässäkin kohtaa esiin nousee avoimuus ja luottamus. Luottamus siihen, että virkamies on rehellinen ja avoimuus niistä sidonnaisuuksista, joilla voi olla vaikutusta puolueettomuuteen.

Salmisen ja muiden mukaan Suomessa lainsäädäntö on tehokas integriteetin puolustamisen keino. Lainsäädännön tuoma ”uhka” on tehokas keino säilyttämään integriteetin²⁹⁹. Näen asian kuitenkin niin, ettei lainsäädäntö yksinään ole tarpeeksi vahva säilyttämään integriteettiä ja siten ehkäisemään korruptiota. Näin ollen tarkastelin muita instrumentteja, joilla korruptiota voidaan ehkäistä. Näihin voidaan lukea kuntien eettiset ja muut ohjeistukset, koulutus sekä esimerkiksi journalismin ja laillisuusvalvojien rooli. Totesin, että kevyimpien instrumenttien velvoittavuus ei ole sama kuin

²⁹⁹ Salminen ja muut, 2011, s. 78.

lainsäädännön velvoittavuus. Silti uskon, että tehokkaalla kouluttamisella, valvonnalla ja läpinäkyvyydellä voidaan kunnan toimintaympäristössä ehkäistä korruptiota.

Kuten aiemmin totesin, tutkielma nojaa julkiseen tietoon ja jotta olisi mahdollista selvittää esimerkiksi toimialakohtaisesti kuntien korruptiontorjunnan tilaa, tarvittaisiin empiirisiä menetelmiä. Siten tämä voidaan nähdä tutkimusehdotukseksi jatkoa ajatellen.

Salmisen ja Ikola-Norrbackan teoksessa nostettiin esille, että korruptio yleistyy tulevaisuudessa, kun julkinen sektori ottaa mallia yksityisen sektorin tuloshakuisuudesta, jossa tulospalkkaus ja bonukset alkavat olla suuremmassa roolissa³⁰⁰. Näin on myös Isaksson aiemmin kuvannut. Hänen mukaansa yksityistäminen, yhtiöittäminen, tavoite- ja tulosjohtaminen sekä julkisen vallan ja elinkeinoelämän lisääntyvä yhteistyö lisäävät korruption riskiä mahdollisten ulkoisten vaikutteiden takia.³⁰¹ Myös Siikavirta on samoilla linjoilla, että julkisen ja yksityisen yhteistyöhön tulee suhtautua tietyllä varauksella ja yhteistyötä ei tule jatkaa, jos tasapuolisuus ja luottamus vähääkään vaarantuvat³⁰². Nämä ovat siis selkeät vaaranpaikat, jotka on hyvä panna merkille. On kuitenkin muistettava sektoreiden ominaispiirteet: yksityisen sektorin toimijat pyrkivät tuottamaan voittoa, kun taas julkinen sektori pyrkii tuottamaan hyvinvointia kansalaisille. On mielenkiintoista, miten tällaiset ongelmat voitaisiin ratkaista, sillä eihän julkisen ja yksityisen välinen yhteistyö lähtökohtaisesti ole huono asia.

Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksen mukaan vuonna 2021 Suomen poliisi vei syyttäjälle 90 korruptiotapausta³⁰³. Tietysti lukuun täytyy suhtautua varauksella eikä se kerro koko totuutta. Tähän lukuun ei tietenkään sisälly piilokorruptio tai epäasiallinen vaikuttaminen. Raportissa huomautetaan, että kyseinen luku on kasvussa ja tämä on huomioitava niin kunnallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Suomessa korruptiorikollisuus liittyy lähinnä rakenteelliseen korruptioon eli esimerkiksi hyvä veli -

³⁰⁰ Salminen & Ikola-Norrbacka, 2009, s. 105.

³⁰¹ Isaksson, 1997, s. 178.

³⁰² Siikavirta, 2012, s. 477.

³⁰³ Euroopan Komissio, 2022, s. 10.

verkostoihin ja niissä esiintyvään suosimiseen. Kuten aiemmin totesin, lahjontaa ei Suomessa juurikaan ole. Tietysti tästä voimme olla iloisia, mutta toisaalta Suomessa esiintyvä korruption rikollisuus on vaikeasti havaittavaa.

Hieman jopa huolestuttavaa korruption torjunnan näkökulmasta on se, että Suomen poliisilla ja oikeuslaitoksella ei ole tarpeeksi resursseja³⁰⁴. Alirahoituksen myötä prosessit ovat hitaita ja edellä mainitun oikeusvaltiokertomuksen mukaan sillä on vaikutusta laillisuusvalvontaan ja oikeudenmukaisuuteen³⁰⁵. Mielestäni yhtälö, jossa resurssit ovat vähäiset ja korruptiota koskevat syytteet nousussa, ei luonnollisesti näytä lupaavalta. Siten resurssien lisääminen juuri edellä mainittuihin laitoksiin on eräs tärkeä toimenpide. Euroopan unionin oikeusvaltiokertomus antaa kuitenkin positiivisen kuvan Suomen suhtautumisesta korruption torjuntaan. Kun unionista on annettu suosituksia erilaisten toimenpiteiden voimaansaattamiseksi, Suomessa on reagoitu näihin melko nopeasti. Monia lakiuudistuksia on vauhditettu ja esimerkiksi korruptionvastainen strategia, jota oikeusministeriö koordinoi, on saanut komission raportissa kiitosta nopeasta täytäntöönpanosta³⁰⁶.

Kunnallisen itsehallinnon perustehtävä on tuottaa kuntalaisille hyvinvointia. Pursiaisen mukaan itsehallintoon sisältyy myös vapautta, mutta sitä ei saa käyttää vastoin kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä.³⁰⁷ Erilaiset väärinkäytökset edustavat yksilön etua yhteiseen etuun nähden. Korruptio on siten vaikea ilmiö, sillä kyse on pohjimmiltaan ihmisestä ja hänen arvoistaan. Ihmisen arvot sitovat häntä. Sitoutuminen voidaan nähdä lupautumisena ja *moraali* puolestaan vaatii lupautusten pitämistä³⁰⁸. Näin ollen kunnan toimijoiden täytyy sitoutua niihin perusarvoihin, joilla voidaan tukea kuntalaisten hyvinvointia ja oikeuksia. Uskoisin, että lupautuminen niihin arvoihin, jotka palvelevat kuntalaisia, on myös korruption näkökulmasta ydinseikka. Lainsäädäntöä

³⁰⁴ Jääskeläinen, 2022, s. 206–207.

³⁰⁵ Dell & McDevitt, 2022, s. 45–46.

³⁰⁶ Euroopan komissio, 2022, s. 8.

³⁰⁷ Pursiainen, 2001, s. 12.

³⁰⁸ Pursiainen, 2001, s. 11.

tutkiessa todettiin, että esimerkiksi virkamies on itse vastuussa monissa tilanteissa siitä, että integriteetti toteutuu. Siten se, että virkamiehet haluavat toimia eettisesti oikein, on keskiössä siinä, ilmeneekö korruptiota.

Korruptiota esiintyy niin kauan, kun ihminen uskoo hyötyvänsä siitä ³⁰⁹. Siten korruptiontorjunnassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei yksilö enää näkisi hyötysuhdetta epäeettisestä toiminnasta, vaan että korruptio nähtäisiin aina huonona asiana. Korruptiota verrataan usein jäävuoreen: jäävuoren huippu on yksittäisten henkilöiden saamat tuomiot, mutta pinnan alle jää paljon sellaista toimintaa, mistä emme tiedä³¹⁰. Siten emme voi tuudittautua kansainvälisesti hyvään maineeseen siitä, että meillä ei olisi korruptiota. Yleinen usko siihen, että meillä ei ole korruptiota on ehkä pahin riski korruptiolle. Kuten todettua, korruptio on haastava ilmiö ja se kyllä löytää tiensä sinne, missä sillä on mahdollisuus menestyä. Se jos mikä on yksi suurimmista korruption riskeistä.

³⁰⁹ Caiden, 2001, s. 438.

³¹⁰ Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010, s. 195.

Lähteet

- Ahvenainen, T. Rätty, T. (1999). *Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa*. 1. painos. Suomen Kuntaliitto.
- Ala-aho, V. Leppänen, P. Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Alma Talent Oy.
- Alkio, M. (2017). Kilpailuneutraliteetti, yhtiöittämisvaatimus ja taloudellinen toiminta EU:n valtiontukioikeudessa. Artikkeleita Eurooppaoikeudesta – artiklar inom Europarätt. *Defensor Legis* 4/2017, s. 692–701.
- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria*. WSOY.
- Bloom, A. (2019). *Maan tapa murroksessa*. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 111. Noudettu 3.4.2023 osoitteesta <https://kaks.fi/julkaisut/maan-tapa-murroksessa/>
- Borg, S. (2022). *Kansanvaltaa koronan varjossa. Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista*. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 113. Noudettu 20.4.2023 osoitteesta <https://kaks.fi/julkaisut/kansanvaltaa-koronan-varjossa-tutkimusraportti-vuoden-2021-kuntavaaleista/>
- Caiden, G. E. Dwivedi, O. Jabbar, J.G. & et, A. (Eds.). (2001). *Where corruption lives*. Lynne Rienner Publishers. ProQuest Ebook Central. [Rajattu pääsy].
- Caiden, G. E. (2001). *Dealing with Administrative Corruption*. Artikkelin s. 429-455. Teoksessa Cooper, T. L. *Handbook of Administrative Ethics*. Second Edition. Revised and Expanded. University of Southern California. Noudettu 27.3.2023 osoitteesta http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CIVIL%20SERVICE%20Handbook%20of%20Administrative%20ethics.pdf
- Council of Europe. (2018). *Fifth Evaluation Round*. Finland. Evaluation report. GRECO. Noudettu 27.10.2022 osoitteesta <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/finland>
- Dell, G. McDevitt, A. (2022). *Exporting Corruption 2022. Assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*. Transparency International. Noudettu 16.4.2023

osoitteesta <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

Edilex. (2015). *Helsingin käräjäoikeuden tuomio Jari Aarnion ns. Trevoc-asiassa*. Uutiset 2.6.2015. [Rajattu pääsy]. Noudettu 3.4.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/uutiset/44574?allWords=Helsingin+k%C3%A4r%C3%A4j%C3%A4oikeuden+tuomio+Jari+Aarnion+&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=642166>

Eriksson, A. (2022). *Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa*. 2. uudistettu painos. Kuntaliitto. Noudettu 26.2.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2202-sidonnaisuuksien-ilmoittaminen-kunnassa>

Eskola, S. Kiviniemi, E. Krakau, T. Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat*. 3. uudistettu painos. Alma Talent Oy.

Euroopan Komissio. (2022). *Oikeusvaltiokertomus 2022. Oikeusvaltiotilanne Suomessa*. Noudettu 23.3.2023 osoitteesta https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

Euroopan Komissio. (2014). *EU:n korruptiontorjuntakertomus*. Annex 26. Liite Suomi. Bryssel 3.2.2014. COM (2014) 38 final. Noudettu 7.3.2023 osoitteesta [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2014\)38_8/de00000001015564?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2014)38_8/de00000001015564?rendition=false)

Euroopan neuvosto. (2007). *Kolmas arviointikierros. Suomen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskeva arviointiraportti*. (Teema 2). Greco. Noudettu 22.3.2023 osoitteesta <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5d09>

Frände, D. Matikkala, J. Tapani, J. Tolvanen, M. Viljanen, P. Wahlberg, M. (2014). *Keskeiset rikokset*. 3. uudistettu ja laajennettu painos. Edita Publishing Oy.

- Haapalehto, S. (2018). *Korruptio ja eettisyys kunnassa*. Kuntaliitto. Noudettu 12.2.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1949-korruptio-ja-eettisyys-kunnassa>
- Hakalehto-Wainio, S. (2009). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. *Defensor Legis*, 4 /2009.
- Hakalehto-Wainio, S. (2010). *Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu*. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 59/2010. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-993-1>
- Hakkola, E. (2006). Oikeuskäytäntöä. KHO 2006:14. Kunnallisia. Maankäyttö ja rakentaminen. Maankäytösopimus. Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä. Päätöksen valituskelpoisuus. Sopimuksen sitovuus. Päätöksen lainvastaisuus. *Lakimies* 6/2006, s. 1037–1047.
- Halonen, K-M. (2021). *Eturistiriidat ja esteellisyys julkisissa hankinnoissa*. Edilex Uutiset 1.2.2021. [Rajattu pääsy].
- Harjula, H. (2017). *Kunnan kokousmuisti*. 4. uudistettu painos. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Harjula H. Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 9. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Heuru, K. (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Publishing Oy.
- Heuru, K. Mennola, E. Ryynänen, A. (2008). *Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 1. painos. Edita Publishing Oy.
- Heuru, K. (2006). *Perustuslaillinen kunnallishallinto*. Edita Publishing Oy.
- Hirvola, A. Mikkonen, S. Skippari, M. Tiensuu, P. (2021). *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9>
- Hueur, K. Mennola, E. Ryynänen, A. (2008). *Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 1. painos. Edita Publishing Oy.
- Hirvonen, K. Mäkinen, E. (2006). *Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely*. Edita Publishing Oy.

- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Noudettu 20.9.2022 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/225264>
- Husa, J. Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. 4 uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Isaksson, P. (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Julkaisuja 15/1997.
- Jääskeläinen, L. (2013). *KHO 2012:125 – Viranhaltijan esteellisyys (kaupunginjohtaja). Oikeustapauskommentti versio 1.0*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 1.2.2023 osoitteesta www.edilex.fi/lakikirjasto/9526
- Jääskeläinen, P. (2022). *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021*. Noudettu 16.4.2023 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/toimintakertomukset>
- Kaisto, J. (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria*. Edita.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2023). *Kartellit ja muut horisontaaliset kilpailunrajoitukset*. Noudettu 18.3.2023 osoitteesta <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. (2023). *Ilmoita hankintalain vastaisesta toiminnasta*. Noudettu 2.4.2023 osoitteesta <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/ilmoita-hankintalain-vastaisesta-toiminnasta/>
- Kimpimäki, M. (2017, 28. kesäkuuta). *Lahjonta liike-elämässä: onko sitä?* Edilex [Rajattu pääsy]. Noudettu 9.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/17837
- Kimpimäki, M. (2016, 1. joulukuuta). *Vaikutusvallan kauppaaminen – tehokasta korruptio vastustamista vai tarpeeton ja epämääräinen kriminalisointi?* Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 12.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/17178
- Kinnunen, A. Groop, C. (2017). *Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi*. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-571-3>
- Kiviaho, M. Knuutinen, M. (2022). *Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Askelmerkkejä hyvään hallintoon*. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2022:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3>

- Kivivuori, A. (1993). *Virkamiesmoraali*. Teoksessa (Oulasvirta, L.) *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä* – artikkelikokoelma. Valtionhallinnon keittämiskeskus. Painatuskeskus Oy.
- Kolehmainen, A. (2015, 30 kesäkuuta). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. (Toim. Miettinen, T.) Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 7.2.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/15461
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. 1. painos. Acta nro. 222 Kuntaliitto. Noudettu 18.3.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2010/1377-ulkoistaminen-kunnissa-acta-nro-222>
- Korkea-aho, E. Tiensuu, P. (2018). *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-608-9>
- Korruptiontorjunta.fi. (2022). *Kansalliset lait*. Oikeusministeriön verkkopalvelu. Noudettu 30.10.2022 osoitteesta <https://korruptiontorjunta.fi/kansalliset-lait>
- Korte, A. (2016, 9. joulukuuta). *Harkintavalta ja harkintavallan väärinkäyttö erityisesti kunnan elinkeinon tukemiseen liittyvässä toiminnassa*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 11.2.2023 osoitteesta <http://www.edilex.fi/artikkelit/17225>
- Koskinen, S. Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet*. 8. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet*. 10. uudistettu painos. Alma Talent Oy. 15.1 Kuntaliitto. (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus – puitteet ja pelisäännöt johtamistyölle*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Noudettu 29.3.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1752-kuntajohtajan-johtajasopimus>
- Kuntaliitto. (2019). *Esteellisyys. Kunnan päätöksenteko*. Noudettu 16.1.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/esteellisyys>

- Kuntaliitto. (2022). *Hankintojen jakaminen osiin. Jakamisen keinot ja hyviä käytäntöjä*.
Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen Kuntaliitto. Noudettu 14.3.2023
osoitteesta [https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2153-hankintojen-](https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2153-hankintojen-jakaminen-osiin)
[jakaminen-osiin](https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2153-hankintojen-jakaminen-osiin)
- Kuusiniemi-Laine, A. Simon-Bellamy, S. (2016). *Kilpailuneutraliteetti ja toimiminen kuntamarkkinoilla*. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja. Asiantuntija-artikkeli s. 99–119. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 15.3.2023 osoitteesta [https://www-edilex-](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000290007.pdf)
[fi.proxy.uwasa.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000290007.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000290007.pdf)
- Lappi-Seppälä, T. Hakamies, K. Helenius, D. Melander, S. Nuotio, K. Ojala, T. Rautio, I. (2022). *Rikosoikeus*. Oikeuden perusteokset. Viides, uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Leppänen, A. Mutttilainen, V. (2012). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010. Seurantamenetelmän kehittäminen ja rikosepäilyjen ominaispiirteet*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100. [https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-](https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-227-2)
[227-2](https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-227-2)
- Lindroos-Hovinheimo, S. (2022). Yksityisyyttä vai avoimuutta? Tietosuojan vaikutus julkisuusperiaatteeseen. *Lakimies* 5/2022, s. 749–773.
- Mansikkamäki, S.T. Mutttilainen, V. (2016). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2011–2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-313-2>
- Mansikka, T. (2019). *Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy*. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-7849-6>
- Mansikka, T. Niemi, J. (2017). Uusi julkisjohtaja virkarikosepäilyinä - New Public Management -johtajuuden ja virkamiesjohtajuuden identiteetit tuomioiden ja syyttämättä jättämispäätösten perusteluissa. *Lakimies* 3–4/2017, s. 311–333.
- Mansikka, T. (2014, 6. kesäkuuta). *Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 28.3.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/13478

- Mansikka, T. (2013) Suhdetoiminta harvoin lahjontaa? – Lahjusrikokset lainvalmisteluaineiston ja ennakkotapausten valossa. *Defensor Legis* 2/2013, s.171–195.
- Moilanen, T. (2014). *Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2014. Noudettu 15.2.2023 osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamieseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340
- Martinez-Vazquez, J. Arze del Granado, J. Boex, J. (2007). *Fighting Corruption in the Public sector. Contributions to economic analysis*. 1st edition. Emerald Group Publishing Limited.
- Muttillainen, A. Ollus, N. Salminen, A. (toim.). (2020). *Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille*. KORSI-projektin raportti 3. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-914-1>
- Muukkonen, M. (2021, 4. kesäkuuta). *Esimiehen reagoitivelvollisuus kunnassa*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 13.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/23384
- Muukkonen, M. (2021a, 4. elokuuta). *Maankäytösopimusten sääntelyn perustuslainmukaisuudesta*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/24044
- Muukkonen, M. (2021b, 17. toukokuuta). *Kuntavaaliehdokkaan vaalirahoitus, sen kerääminen, käyttäminen ja ilmoittaminen*. Edilex. [Rajoitettu pääsy.] Noudettu 20.4.2023 osoitteesta <http://www.edilex.fi/artikkelit/23048>
- Muukkonen, M. (2019, 20. maaliskuuta). *”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 25.1.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/19585
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 3. painos. Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Unigrafia Oy Yliopistopaino.
- Mäenpää, O. (2012). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy.

- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkisuusperiaate*. 4. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 2013).
- Mäkinen, E. (2016). *Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa?* Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4598-8>
- Mäkinen, E. (2010). *Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Edita Publishing Oy.
- Mäkinen, E. (2007). Tarvitaanko kuntien kaavoituksessa viranomaisvalvontaa? *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2007, s. 22–48.
- Mäkipää, L. (2023). *Esitysluonnos vaikutusvallan kauppaamisrikoksen säätämiseksi rangaistavaksi*. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-651-4>
- Määttä, K. (2017, 27. maaliskuuta). *Julkiset hankinnat ja harmaa talous*. Edilex [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.3.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/17599
- Määttä, K. Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. 1. painos. Helsingin kauppakamari Oy.
- Määttä, T. (toim.). Tolvanen, M. Vääänen, U. Kolehmainen, A. Myrsky, M. Keinänen, A. (2012). *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Oikeustieteiden pääsykoekirja 2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2853-5>
- Nazarenko, S. (2021). *Kuinka torjua korruption uhkaa kunnissa? Teoksessa Valtuutetun käsikirja 2021–2025*. (Toim. Mykkänen, A.) KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö. Edita Prima Oy.
- Neuvonen, R. (2016). *Pilliinpuhaltajien asema Suomessa*. s. 241–254. Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 28.3.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/viestintaoikeuden-vuosikirja/180710009.pdf>
- Niemi, J. (2022). Maailman vähiten korruptoituneessa maassa. *Oikeus* 4/2022, s. 483–485. Julkaisijat: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys.

- Niemi, M.I. (2022). Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1209–1231.
- Nuutila, A-M. (2013). *Vapaa joukkotiedotus korruption torjunnassa*. s. 280–302. Teoksessa *Suomalainen kriminaalipolitiikka. Näkökulmia teoriaan ja käytäntöön. Tapio Lappi-Seppälän juhla kirja*. Toim. Hinkkanen, V. Mäkipää, L. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Unigrafia.
- Nykänen, P. Rautiainen, P. Ruohonen, J. Urpilainen, M. Virtanen, P. (2019). *Johdatus oikeusjärjestykseen*. (toim. Nykänen, P.). Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta. Toinen, uudistettu painos. Noudettu 7.4.2023 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/116528/978-952-03-1213-8.pdf?sequence=2>
- OECD. (2017). *Implementing the OECD Anti-bribery Convention. Phase 4 Report: Finland*. Noudettu 16.2.2023 osoitteesta <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/finland-oecdanti-briberyconvention.htm>
- Oikeusministeriö. (2023). *Avoimuusrekisteri*. Säädösvalmistelu. Noudettu 30.3.2023 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>
- Oikeusministeriö. (2023). *Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi*. Säädösvalmistelu. Noudettu 12.4.2023 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2022>
- Oikeusministeriö. (2022). *Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti*. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-940-7>
- Oikeusministeriö. (2022). *Korruptionvastainen toiminta*. Noudettu 24.2.2023 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/korruptio>
- Oikeusministeriö. (2020). *Julkisuuslain ajantasaistaminen*. OM083:00/2020. Noudettu 24.1.2023 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>
- Oikeusministeriö. (2017). *Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi*. Mietintöjä ja lausuntoja. Betänkanden och utlåtanden. 14/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-571-3>

- OSCE. (2016). *Handbook on Combating Corruption*. Noudettu 5.4.2023 osoitteesta <https://www.osce.org/secretariat/232761>
- Peurala, J. Mutttilanen, V. (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-295-1>
- Pikkarainen, S. (2022, 18. helmikuuta). *Empiirinen oikeustutkimus kunnallisten viranhaltijoiden virantäyttömenettelyistä*. Edilex [Rajattu pääsy]. Noudettu 20.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/26007
- Pitkänen, L. Salminen, A. (2014). *Johtamisen etiikka: Kysymys integriteetistä, koodeista ja esimiestyöstä*. Teoksessa *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*. (Toim. Lehto, K.). Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-581-7>
- Pohjolainen, T. (2012). *Korruptio, laki ja etiikka*. s. 366–377. Teoksessa Helenelund, J-E. Luoto, I. Mäntylä, N. Siikavirta, K. *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-408-7>
- Pohjolainen, T. Tarukannel, V. (2004). Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. *Defensor Legis* 6/2004, s. 1113–1123.
- Porin kaupunki. (2021). *Lausuntopyyntö viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista liittyen julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen*. Ote pöytäkirjasta 12/2021. PRIDno-2021–1895. Noudettu 25.1.2023 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/6cfb4f16-fe01-4578-a7f5-556493a8e2cd/LAUSUNTO_20210514061844.PDF
- Pursiainen, T. (2001). *Kuntaetiikka. Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 30. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ratsula, N. (2021). *Sisäinen valvonta. Käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen*. Edita Publishing Oy.
- Rintamäki, V. (2007). *Maankäyttösopimus. Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa*. Väitöskirja. Edita Publishing Oy.

- Ryynänen, A. (2004). *Kunnat valtion valvonnassa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 44. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Salminen, A. Heiskanen, L. (2013). *Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 192. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-507-7>
- Salminen, A. Mäntysalo, V. (2013). *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli - verkostot Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 182. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-429-2>
- Salminen, A. Ikola-Norrbacka, R. Mäntysalo, V. (2011). *Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi. Perusraportti*. Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-249-6>
- Salminen, A. Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä*. Hallinnon tutkimus. s. 195–207. Vol 29. Nro 3. Noudettu 26.3.2023 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99383>
- Salminen, A. Viinamäki, O-P. (2017). *Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat?* Vaasan yliopiston raportteja 3. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-740-8>
- Salminen, A. (2017). *Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä*. s. 16–26. Teoksessa Yritysetiikka Numero 1/2017. Eden Suomi ry. Noudettu 13.2.2023 osoitteesta https://bin.yhdistysavain.fi/1591577/XiwdpkLyxNOMto2sNWJs0UdGEA/yritysetiikka_2017_01_web.pdf
- Salminen, A. (2015). *Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-619-7>
- Salminen, A. (2018). *Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta*. Edita Publishing Oy.

- Sandoval-Ballesteros I. E. (2013). *From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships*. Edmond J. Safra Working Papers, No.33. Harvard University. Noudettu 14.2.2023 osoitteesta https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2370576
- Sariola, M. (2020). Viranomaisen asiakirja, kun yksityinen palveluntuottaja toimii kunnan lukuun – tarkastelussa KHO 2019:169. *Lakimies* 3–4/2020, s. 551–560.
- Siikavirta, K. (2012). *Julkisen ja yksityisen yhteistyön rajat*. s. 468–477. Teoksessa. Helenelund, J-E. Luoto, I. Mäntylä, N. Siikavirta, K. *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-408-7>
- Ståhlberg, P. Karhu, J. (2020). *Suomen vahingonkorvausoikeus*. 7. uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Tapani, J. Tolvanen, M. (2006). Oikeuskäytäntöä. KKO 2006:37 ja rikosoikeuden yleisten oppien ihmemaa. *Lakimies* 5/2006, s. 838–873.
- Tapani, J. Tolvanen, M. (2013). *Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi*. Alma Talent Oy.
- Toivonen, O. (2014, 26. toukokuuta). *Periaatteet koherenssin mahdollistajana oikeusnormien systematisoinnissa ja tulkinnassa*. Edilex. [Rajattu pääsy]. Noudettu 7.4.2023 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/13419
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. WSOY Lakitieto.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*. Noudettu 16.4.2022 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Transparency International. (2023). *Corruption Perception Index 2008*. Noudettu 22.3.2023 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/cpi/2008>
- Transparency International Suomi. (2012) *Korruptio Suomessa. Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Noudettu 9.10.2022 osoitteesta <http://transparency.fi/wp-content/uploads/2015/06/Korruptio-Suomessa.pdf>
- Transparency International. (2022). *About*. Noudettu 10.10.2022 osoitteesta <https://www.transparency.org/en/about>
- Tuomioistuinlaitos. (2022). *Tuomio murhaa koskevassa asiassa R 21/477*. Noudettu 3.4.2023 osoitteesta

<https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/fi/index/tiedotteet/2022/tuomiomurhaakoskevassaasiassar21477.html>

- Tuori, K. (2004). Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1196–1224.
- Tuori, K. (2014). Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. *Lakimies* 1/2014, s. 94–98.
- Tuori, K. (2018). Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. *Lakimies* 1/2018, s. 103–111.
- United Nations. (2023). *United Nations Convention against Corruption*. Noudettu 11.2.2023 osoitteesta https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html
- Valtiovarainministeriö. (2021). *Virkamieseettinen toimintaohje*. Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-505-6>
- Venho, T. (2015). *Rahastaa, ei rahasta, rahastaa – suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus*. KAKS – kunnallisalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 94. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Venho, T. (2022) *Kunnallinen puoluetuki*. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 112. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Viinamäki, O-P. (2017). *Kuntajohtajien etiikkabarometri 2016–2017*. Uutta kunnissa - julkaisu Nro 372017. Kuntaliitto. Noudettu 18.3.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2017/1850-kuntajohtajien-etiikkabarometri-2016-2017>
- Viljanen, P. (2011). OECD arvioi lahjonnan vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa – muutamia kommentteja syksyllä 2010 valmistuneesta Suomea koskevasta maaraportista. *Defensor Legis*, 1/2011, s. 27–36.
- Viljanen, P. (1990). *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset*. Gummerus Kirjapaino Oy.

- Wallin, A-R. Salokannel, M. (2019). *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen*. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-769-4>
- Yle.fi. (2015). *Näin vaalirahakohu eteni, nämä ihmiset olivat mukana*. Noudettu 22.3.2023 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-8390793>

Virallislähteet

- Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta (Luonnos).
- HaVM 55/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 268/2014 vp) eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 46/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 32/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta.

HE 197/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 30 luvun 12 §:n muuttamisesta.

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 13/2009. vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 242/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta.

HE 187/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 98/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi.

HE 147/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 63/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 3/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

EOAK 18.9.2017. Dnro 1473/2016. Tuomioistuimissa julkisuusperiaatetta vaarantavia toimintatapoja.

EOAK 10.5.2021. Dnro 2808/2021. Lausunto: Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteet toteutumisesta.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO: 2021:191

KHO: 2018:153

KHO: 2017:196

KHO: 2014:109

KHO: 2013:55

KHO: 2012:125

KHO: 2009:89

KHO: 2008:42

KKO: 1996:67

Helsingin HO 27.6.2019 R17/750

Helsingin HO 6.3.2019. R 17/2013

Kuopion HAO 14.2.2006. 06/0094/3

Vaasan HO 2.9.2019 R 18/767

MAO: 91/19 28.2.2019

MAO: H 260/2021 25.10.2021

MAO: 162/10 8.4.2010

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-538/13, eViglio Ltd v. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, EU:C:2015:166.

Yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03, Fabricom SA v. État belge, EU:C:2005:127.