

Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä

Ari Salminen ja Rinna Ikola-Norrbacka

ABSTRACT

Corruption as an ethical problem in the politico-administrative system

This article examines the ethical problem of administrative corruption from both a conceptual and an empirical perspective. In a conceptual administrative ethics framework, the article examines the different dimensions and forms of corruption, as well as the relevant instruments for combating it. The empirical section of the article consists of two sets of empirical data on corruption in Finland. The first dataset is a survey of Finnish citizens' views of unethical behaviour in Finnish public administration, based on the Citizen Survey conducted in 2008. The second dataset details the ethical problems related to the external financing of elections, as discussed in recent public debates. Although corruption is a broad and multidimensional phenomenon, the article attempts to provide a precise definition of administrative corruption in the Finnish context. However, more focused research into the particularities of administrative corruption is needed. The article also attempts to contribute to the development of practical administrative structures capable of fighting corruption, such as a governmental advisory body for anti-corruption measures in the Finnish public sector.

JOHDANTO

Eettiset kysymykset ovat nousseet hallintotieteellisen keskustelun keskiöön viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Tähän ovat vaikuttaneet monet tekijät, kuten globaalit muutokset, yksityisen ja julkisen sektorin uudentyypiset kytkennät ja esiin tulleet epäeettiset toimintamuodot sekä yritysmaailmassa että julkisessa hallinnossa. Muutokset luovat tarvetta korruption tutkimukselle ja eettisten periaatteiden laatimiselle hallinnon korruptoitumattomuuden takaamiseksi (vrt. Ryytänen 2004, 35–36; Viinämäki 2009, 61–62). Julkisen sektorin asian tuntija kohtaa työssään eettisesti hankalia tilanteita. Mikäli virkamies ei kiinnitä riittävästi huomiota eettiseen harkintaan päätöksenteossa, hän voi joutua tilanteeseen, jossa huomaa toimineensa epäeettisesti. Etiikan tutkimuksessa kiinnitetään enenevässä määrin huomiota erilaisten hankalien tilanteiden tutkimiseen. (Ks. esim. Kernaghan 2000; Van Wart & Denhardt 2001; Cohen & Eimicke 2002, 345; Räikkö 2002, 82–85.)

Korruptiota verrataan jäävuoreen, jonka huipulla ovat konkreettiset tuomiot, mutta paljon jää pinnan alle. Suomen hyvän maineen on olettettu ruokkivan alhaista korruptiota, mutta emme voi kuitenkaan tarkasti tietää, miten paljon korruptiota todellisuudessa esiintyy.

Mitä yhteiskunnallisia arvoja korruptio loukkaa? Esimerkiksi oikeudenmukaisuus, tasa-arvo,

avoimuus ja luottamus ovat eettisiä arvoja, jotka toimivat länsimaissa legitiimin hallinnon perustana. On perusteltua olettaa, että mitä enemmän varsinaista korruptiota ilmenee, sitä enemmän eettisiä arvoja loukataan ja sitä enemmän joudutaan etsimään keinoja korruption hillitsemiseksi.

Korruptio lisää tunnetta epäoikeudenmukaisuudesta ja epäreilusta kohtelusta. Julkisen sektorin asiantuntija luopuu korruption syyllystessään integriteetistään ja asettaa toimintansa jatkossakin kyseenalaiseksi. Toimija väheksyy tehtävänsä luonnetta yleisen hyvän tuottajana. Avoimuus muuttuu korruption seurauksena salailuksi. Läpinäkyvyys asioiden käsittelyssä katoaa. Poliittishallinnollisen järjestelmän suurimpia kolauksia on uskottavuuden ja hyväksyttävyyden menetys, mikä seuraa korruption lisääntyessä.

Korruptio on erityinen haaste demokratialle, ja on selvää, että kansalaisten näkemys korruptiosta on yksi keskeinen arviointiperusta sen laajuudelle tai haitallisuudelle. Korruptio on yksinkertaisesti sitä, mitä yleinen mielipide tietyyssä yhteiskunnassa pitää korruptiona. Määritelmän ongelma on tietysti siinä, miten yleinen mielipide määritellään ja kenen yleinen mielipide on kyseessä. (Vrt. Isaksson 1997, 39.)

Vaikka ihmiset tietävät, mistä korruptiossa on kyse, korruption tutkijat joutuvat useiden avoimien ja haastavien kysymysten eteen: mikä selittää korruption? Millaisena korruptio ilmenee?

Hallinnon etiikka tarkastelee niitä eettisiä kysymyksiä, jotka liittyvät julkiseen toimintaan, virkamies-kansalais -suhteeseen tai virkamiesten keskinäiseen kanssakäymiseen. Hallinnon etiikka tutkii julkisiin organisaatioihin sovellettavia eettisiä piirteitä, eettistä päätöksentekoa, julkisen palvelun eetosta, eettistä sääntelyä, etiikan loukkauksia ja eettistä toimintaympäristöä. (Salminen 2010; Ikola-Norrbacka 2010.)

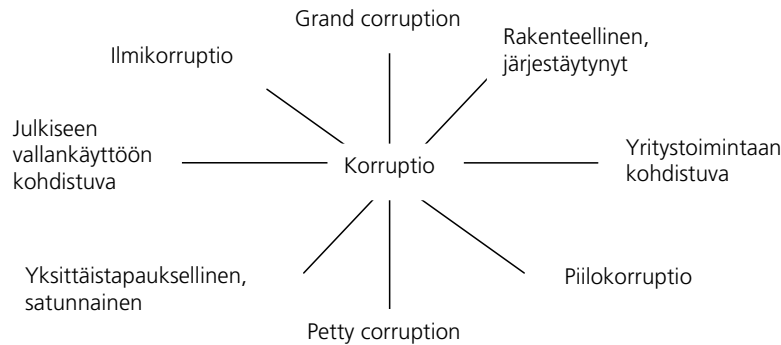
Tässä artikkelissa keskitytään hallinnon etiikan tutkimuksen yhteen keskeiseen osaluueeseen, korruption. Korruptio on tutkimusalueena haasteellinen ja ilmentää erilaisia hallinnon eettisiä ristiriitatilanteita (ks. esim. Lawton 2000; Menzel 2007). Korruptio on Suomessa vähän tutkittu ilmiö. Artikkelissa pyritään muodostamaan kokonaiskuva korruptiosta eettisenä ongelmana erityisesti Suomen poliittishallinnollisen järjestelmän kontekstissa.

Yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisen hallinnon etiikan tutkimuksen painopisteitä ovat kuvanneet Menzel (2005) ja Lawton ja Doig (2006). Menzel ryhmittelee hallinnon eettiset tutkimukset kuuluviksi eettisen päätöksenteon ja moraalikehityksen tutkimuksiin, eettisten lakien ja niitä säätävien toimijoiden tutkimuksiin, organisaation suoriutumisen ja etiikan tutkimuksiin, eettisen johtamisen käytännön ja strategian tutkimuksiin sekä yhteisön, kulttuurin ja eettisen ympäristön tutkimuksiin. Lawton ja Doig jakavat eurooppalaisen hallinnon etiikan tutkimuksen julkisen palvelun etiikan kysymyksiin ja väärinkäytösten ja korruption kysymyksiin. Näiden tutkimussuuntien sisällä on vaihtelevia aihepiirejä ja painotuksia.

Tässä artikkelissa korruptiota tarkastellaan eettisenä ongelmana kahden erityyppisen aineiston avulla. Keskitymme kuitenkin aluksi korruption määrittelyn peruskysymyksiin hallintotieteen etiikan kirjallisuuden avulla. Kirjallisuuden perusteella pyritään muodostamaan yleiskuva korruptiosta kuvaamalla korruption ulottuvuuksia, muotoja ja torjuntaa.

Tieteellinen keskustelu käsittelee korruption syitä, ilmenemistä ja korruption torjuntaa. Tutkimuksen erityisiä haasteita ovat toisaalta se, miten korruptiota mitataan luotettavasti ja toisaalta se, mitä tietoa korruptiosta on saatavissa. Tutkijat kantavat huolta siitä, ettei korruptiolle löydä yksiselitteistä tieteellistä määritelmää. Vaikka yrityksiä on tehty, kuten tässäkin yhteydessä, myöskään korruption syistä ei ole yhtä pitävää selitystä tai teoriaa. Aihetta koskeva tutkimuskeskustelu on ollut laajaa Euroopassa ja Yhdysvalloissa 2000-luvun aikana. (Ks. esim. Caiden ym. 2001; Galtung 2006; Huberts ym. 2006; de Graaf 2007; Rose-Ackerman 2007; de Graaf & Huberts 2008; Huberts ym. 2008).

Korruptiolla on kansalliset erityispiirteensä ja korruptiivisten piirteiden määrittely on aina sidottu aikaan ja paikkaan (Isaksson 1997, 16). Maa- ja kulttuurisidonnaisuuden vuoksi korruptiosta on aiheellista muodostaa erityinen kuva viittaamalla esimerkkeihin. Empiiriseksi aineistoksi on valittu kaksi suomalaista esimerkkiä. Ensimmäinen selvittää korruption yleisyyttä kansalaisarvioiden perusteella. Kansalaisarviot perustuvat vuonna 2008 suoritettuun kansalaiskyselyyn (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Esimerkki ilmentää korruption muotojen yle-



Kuvio 1. Korruption ulottuvuudet.

syyttä suomalaisessa poliittishallinnollisessa järjestelmässä siltä osin, miten yleisenä kansalaiset ne näkevät ja kokevat. Esimerkki kuvastaa sitä, mitkä korruption muodot ovat Suomelle tyypillisimpiä.

Toinen esimerkki kuvaa korruption ja epäeettisen toiminnan erilaisia ulottuvuuksia ja muotoja viimeaikaisen vaalirahatapauksen valossa. Vaalirahatapausta kuvataan ajankohtaisen sanomalehtiartikkelimateriaalin avulla, joka on koottu ensisijaisesti Helsingin Sanomien arkistosta. Esimerkki osoittaa sen, miten korruption ulottuvuudet vaihtelevat prosessin aikana ja miten vaikeasti määriteltävästä ilmiöstä on kyse. Kaikki epäeettiset piirteet eivät ole luokiteltavissa korruptioksi, mutta ne sisältävät elementtejä, jotka vaativat keskustelua korruption rajoista.

KORRUPTION ULOTTUVUUDET

Korruption käsite pohjautuu latinan sanaan 'corumpere', jolla tarkoitetaan henkilön ja erityisesti hänen luonteensa turmelemista. Käsitteellä voidaan tarkoittaa jonkin fyysistä turmelemista, epäjärjestykseen saattamista tai jonkun epärehellisyyteen houkuttelemista tai lahjomista väärän valan tekemiseksi. Korruptiota kuvaa henkinen rappio, moraalinen rappeutuminen, lahjontavuus, lahjonta ja lahjontajärjestelmä.

Korruptio on virkamiehelle tai julkisen vallan edustajalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Korruptiossa käyttäytyminen poikkeaa julkiseen rooliin kuuluvista normaaleista velvollisuuksista, koska sovittuja

sääntöjä rikotaan. Valta-asemaa käytetään väärin.

Nas ja kumppanit (1986) ovat korostaneet korruption erilaisia kohteita. Jos korruptio kohdistuu viranhoitoon, korruptoituneesta tilanteesta on seurauksena se, että tehtävien hoitoon liittyy luottamuspula, jonka korruptio aiheuttaa. Mikäli korruptio kuvataan markkinakeskeisenä, kyseessä on ensisijaisesti taloudellisten etujen hankkiminen väärillä tavoilla. Korruptio koskee myös julkista intressiä. Mikäli puhutaan korruptiosta, julkinen intressi syrjäytyy yksityisen edun tieltä.

Korruptio tuntuisi olevan yläkäsite monille rikollisille tai rangaistaville toimille. Koska korruptio on sekä monimuotoinen että laaja ilmiö, tähän on tehtävä yksi tarkennus. Kaikki rangaistavat teot eivät sinänsä ole korruptiota. Rikollisia tekoja on muitakin kuin korruptioon liitettäviä. (Vrt. Koikkalainen & Riepula 2009, 112).

Tarkennamme aluksi korruption ulottuvuudet hallinnon etiikan kirjallisuuden avulla. Osoitamme sen, ettei korruptio ole yksiulotteinen käsite. Ulottuvuuksien tarkentaminen auttaa hahmottamaan käsitteen rajoja esimerkiksi suhteessa yritysmaailman korruptioon.

Kuviossa yksi korruption käsitettä yhtenäistetään neljän käsitteparin avulla. Niiden kautta nousee yhteensä kahdeksan korruption ääri- vaihtoehtoa, joita on kuvattu alan kirjallisuudessa, joskin eri tieteenalojen tutkijat ovat painottaneet eri asioita. (Vrt. Isaksson 1997; Stapenhurst & Langseth 1997; Caiden & Caiden 2001; Caiden 2005; Galtung 2006; Huberts ym. 2006.)

Kuvion ensimmäinen käsitepari kuvaa korruption ympäristöä eli korruptio voi kohdistua julkiseen vallankäyttöön tai se voi kohdistua yritystoimintaan ja talouteen. Usein löytyy kuitenkin piirteitä kummastakin. Toinen käsitepari kuvaa korruption 'organisoidumista' joko rakenteelliseksi ja järjestäytyneeksi tai toisessa ääripäässä satunnaiseksi ja yksittäistapaukselliseksi.

Kolmas käsitepari jakaa korruption sen laajuuden mukaan termien *grand corruption* ja *petty corruption* avulla, jolloin tehdään ero laajan ja pienimuotoisen korruption välille. Laajalla korruptiolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin ja se koskettaa valtion päämiehiä, johtavia poliitikkoja ja johtavia virkamiehiä. Korruptio on tällöin rakenteellista ja pysyvää. Pienimuotoisessa korruptiossa kyse on epäeettisistä tapauskohtaisista toimintaprosesseista ja se on luonteeltaan enemmän tilapäistä. On eri asia, onko järjestelmä korruptoitunut vai ovatko yhteisöissä toimivista henkilöistä jotkut korruptoituneita. Lahjonta, varkaudet ja petokset sekä julkisten varojen räikeä väärinkäyttö kuuluvat laajan korruption piiriin.

Neljäs käsitepari tekee eron korruption näkyvyyden osalta. Ilmikorruption ja piilokorruption avulla tehdään ero ilmitulleiden korruptiotapausten ja piiloon jääneiden korruptiotapausten välille. Suurin osa korruptiosta jää pinnan alle selvittämättä ja vain osa tulee julkisuuteen. Varsinkin vähäisemmät korruptiiviset toimet jäävät helposti selvittämättä.

KORRUPTION MUODOT

Toinen korruptiota määrittelevä näkökulma on korruption muodot. Kuten edellä todettiin, korruption muodot ovat kulttuurisidonnaisia. Siksi ne ovat osittain myös epätarkkoja. Tutkijoiden kuvaukset korruption muodoista poikkeavat jossain määrin toisistaan. Käsitukset kootaan seuraavaan jaotteluun, jossa korruptiota kuvataan kolmessa laajassa ryhmässä: 1) raskaat muodot, 2) muut korruption muodot ja 3) korruptiota muistuttava epäeettinen ja huono hallinto. Luettelemalla korruption muotoja ei sinänsä päästä korruption lopulliseen määrittelyyn. Korruptio on arvioitava aina tapauskohtaisesti. (Vrt. esim. Caiden 2001; Kolthoff ym. 2007.)

Raskaan (laajan) korruption muotoja ovat

- lahjusten lupaaminen, ottaminen, pyytäminen, antaminen ja lahjonnan hyväksyminen
- julkisten varojen väärinkäyttö varastamalla, petoksella tai kiristyksellä
- julkisen omaisuuden tai vastaavien etujen myynti tai muu hyödyntäminen ilman valtuuksia
- julkisen vallan ja aseman väärinkäyttö

Muita korruption muotoja ovat

- sopimattomat lahjat, sopimaton kestitseminen
- tosiasioiden vääristely, puijaaminen
- luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- dokumenttien 'sormeilu' ja pelisääntöjen manipulointi
- suosikkijärjestelmän ylläpito
- laiton seuranta ja tarkkailu

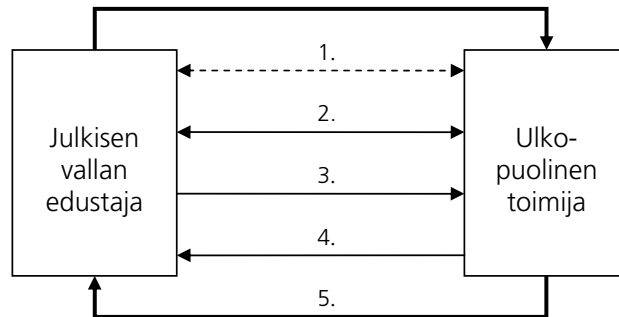
Huonoa hallintoa ja johtamista kuvaavat

- tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti
- luottamuksen rikkominen ja asioiden viivittely
- tarkoituksellinen riittämätön tiedottaminen
- huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- mismanagement: välinpitämätön johtamistyö ja alaisten laiminlyönti
- ajelehtiva johtaminen ja vääristyneiden keinojen käyttäminen alaisiin.

Lahjontaa pidetään keskeisimpänä raskaan korruption muotona. Lahjonta on joskus jopa korruption synonyymi. (Ks. Bruce 2001; Sampford ym. 2006.) Mistä lahjonnasta on kysymys, kun se asetetaan osaksi korruptiotapahtumaa?

Periaatteessa kysymys on kahden toimijan välisestä vuorovaikutuksesta. Kuvio kaksi havainnollistaa tämän kaltaiset vuorovaikutusmuodot. Nuolen suunnilla kuvataan toimijoiden välistä vuorovaikutussuuntaa sen suhteen, mistä lahjontatoiminta saa alkunsa. Vaihtoehtoja on periaatteessa useita.

Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija voi luvata lahjuksen, jolloin osapuolet altistuvat lahjonnalle. Lahjosta voidaan pyytää molempien osapuolten taholta. Julkisen vallan edustaja voi tarjota lahjasta tai tulla lahjuksi, jolloin hän menettää integriteettinsä eli



1. Lahjus luvataan joko julkisen vallan edustajan tai ulkopuolisen toimijan taholta (altistuminen lahjonnalle)
2. Lahjus pyydetään joko julkisen vallan edustajan tai ulkopuolisen toimijan taholta
3. Julkisen vallan edustaja lahjoo ulkopuolisen toimijan
4. Julkisen vallan edustaja vastaanottaa lahjuksen ja rikkoo oman integriteettinsä
5. Koko järjestelmä korruptoituu ja korruptio hyväksytään toimintamallina

Kuvio 2. Lahjonta osana korruptiotapahtumaa.

koskemattomuutensa ja riippumattomuutensa. Pahimmassa tapauksessa koko poliittishallinnollinen järjestelmä on korruptoitunut.

Milloin lahja on lahjontaa? Tarkkaa rajaa on vaikea vetää. Virkamiehen tulee kuitenkin jokaisessa tilanteessa miettiä saamansa lahjan tai edun vaikutusta työhön ja omaan integriteettiin: onko lahjan vastaanottamisen jälkeen vapaa velvollisuuksista lahjan antajaa ja hänen läheisiään kohtaan. Hyvä mittari on se, voiko lahjasta ja sen antajasta kertoa avoimesti.

Korruption ilmenemistä kuvaa oikeus- ja tuomissa käsitellyt tapaukset ja kuvaukset muutamasta räikeästä poliisin tietoon tulleista korruptiorikoksista. Talousnäkymien heikkeneminen ja talouden yleinen kriisi lisäävät paineita korruptiolle ja muulle hyödyntämiselle. (Vrt. esim. Korruptiotilannekuva 2009, 32.)

Viranomaistoimintaan liittyvä, poliisin tietoon tullut lahjusrikollisuus on perinteisesti ajatellen korruption ydinaluetta. Käytännössä korruptiotapaukset eivät kuitenkaan ole selväpiirteisiä eivätkä noudata sektorirajoja. (Juslén & Muttilainen 2009, 17.) Poliisin tietoon tulleiden korruptiorikosten määrä Suomessa vuosilta 2000–2008 on kaiken kaikkiaan 680 tapausta. (vrt. Viuhko & Lehti 2009, 11). Selvästi yleisimmät korruptiorikokset ovat virka-aseman väärinkäyttö ja törkeä virka-aseman väärinkäyttö.

Näitä tapauksia on tullut ilmi tarkasteluvuosien ajan yhteensä yli 500. Lahjuksen antamiseen (ml. törkeä lahjuksen antaminen) liittyviä tapauksia on tullut poliisin tietoon tarkasteluvuosina lähes 80.

Kaikesta huolimatta Suomessa on 2000-luvulla tullut esiin korruptiotapauksia sekä lahjusrikkomuksia, -rikoksia ja -epäilyjä, joista osa on luokiteltu törkeiksi. Tapaukset (syytteet) ovat liittyneet petokseen tai veropetokseen, virka-aseman väärinkäyttöön, lahjusten ottamiseen tai antamiseen, kavallukseen sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tapauksia on tullut esiin muun muassa yliopistoissa, kunnallishallinnossa, järjestösektorilla ja valtion keskushallinnossa sekä julkisessa liiketoiminnassa.

KORRUPTION TORJUNTA

Kolmas valittu näkökulma korruption torjuntaan, johon on periaatteessa kaksi tapaa. Toinen tapa on lisätä valvontaa ja toinen tapa on kehittää toiminnan eettisyyttä. Suomen kohdalla on hyvä muistaa, että Transparency Internationalin vuosittain julkaisemassa korruptioindeksissä Suomi on vuosia ollut vähiten korruptoituneiden maiden joukossa. Vuonna 2009 Suomi oli sijalla 6 (Transparency International 2009). Julkisen sektorin korruption vähäisyys on vahvistanut pal-

veluyhteiskunnan mainetta kansalaisten silmissä. Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportissa Globaalit skenaariot – Tulevaisuuden pelikentät esitetään yhtenä tulevaisuuden toimenpiteenä pyrkimystä palauttaa Suomi nykytilasta takaisin maailman vähiten korruptoituneeksi maaksi.

Korruption yleisyys ei ole suoraan verrattavissa kansakunnan luonteenpiirteisiin. Erittäin korruptoituneissa valtioissa yleinen hyvinvointi, julkinen talous ja toimeentulo ylipäättään ovat retuperällä. Yksilöt altistuvat niissä olosuhteissa helpommin epäeettiseen käyttäytymiseen, mikä puolestaan vaikuttaa korruption torjuntaan ja valittuihin keinoihin. Virkamiehet sortuvat korruptioon pärjätäkseen jokapäiväisessä elämässä. Esimerkiksi Dobelin (1978) mukaan yhteiskunnista on löydettävissä kehityspiirteitä, jotka johtavat korruptioon, kuten vallitseva epätasa-arvo, epäterve kilpailu ja kansalaisosalistumisen vaje.

Korruption vastainen toiminta sisältää monia toimenpiteitä. On olemassa joukko keinoja, joiden ensisijaisena tehtävänä on torjua korruptiota hillitsemällä sen kasvua tai rajoittamalla räikeimpien korruptiomuotojen esiintymistä. Toisaalta korruptiota nujerretaan integriteettiä vahvistamalla sekä toimenpiteillä, joilla eettistä tietoisuutta lisätään. Kansalliset integriteettijärjestelmät pyrkivät siihen, että korruption tilaa kyetään arvioimaan valituilla kriteereillä ja sen perustalta suunnittelemaan toimenpiteitä, joilla korruption syihin ja seurauksiin puututaan. Korruption torjunnassa on yleisesti tunnettuja ja tunnustettuja keinoja. (Vrt. Clark & Jos 2000; Tiihonen 2003; Maor 2004; Moilanen & Salminen 2007.) Tyypillisiä keinoja on tiivistetty seuraavaan luetteloon:

- korruptionvastainen lainsäädäntö ja ohjelmat, joilla sanktioidaan epäeettinen toiminta
- kontrollijärjestelmät ja tietorekisterit, jotka auttavat jäsentämään korruption vastaisia pyrkimyksiä
- kansalaisten ilmiannot ja valitustiet, joilla taataan kansalaisten mahdollisuudet puuttua väärinkäytöksiin ja edistetään luottamusta julkisiin instituutioihin
- tarkastustoiminta ja erikoistilintarkastukset, joilla valvotaan ja ylläpidetään tiukkaa taloudellista kontrollia

- erikoistuomarit ja erikoissyyttäjät korruptiotapauksia varten, jotka edesauttavat oikeudenmukaisen ja puhtaan hallintokulttuurin ylläpitämistä ja vahvistavat toiminnan laillisuutta ja virkavastuuta
- eettiset toimikunnat ja neuvostot, jotka ohjeistavat omaa alaa eettisillä kannanotoilla ja toimintaohjeilla
- kansainvälisten järjestöjen mittaukset ja integriteetti-indeksit, joilla julkistetaan vertailutilanteita eri maiden ja hallinnon alojen välillä

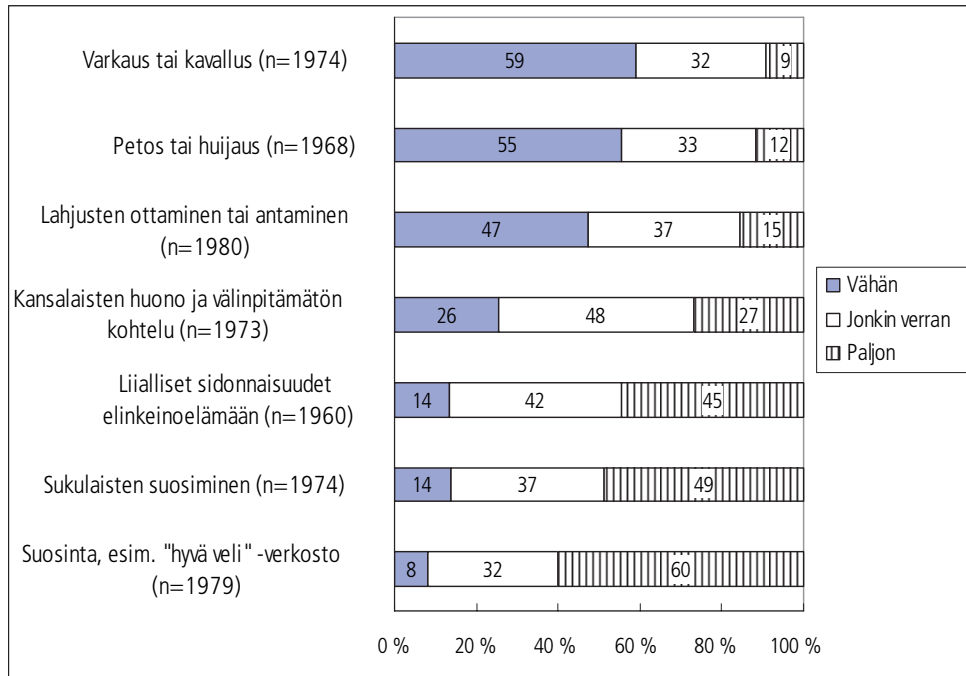
Korruption torjunta viittaa käytännön keinoihin korruption vastaisessa työssä. Caiden (2001, 451) väittää, että julkisissa organisaatioissa korruptio on virastopatologinen ilmiö. Sitä on vaikea kitkeä kokonaan pois ja taistelu korruptiota vastaan on ikuista. Vaikka korruptoituneet yksilöt vaihtuvat tai heidät voidaan vaihtaa tai erottaa, hallinnon korruptio on hankalimmillaan järjestelmään liittyessään. Silloin vahingot ovat suurimpia.

Vaikka korruptiota ei ole yksiselitteisesti kansallisesti määritelty lainsäädännössä tai lainvalmisteluasiakirjoissa, korruption torjuntaan liittyvällä sääntelyllä pyritään turvaamaan viranomais toiminnan laillisuus ja tasapuolisuus (Juslén & Muttilainen 2009, 18, 24). Erityisesti yhteiskunnan avoimuutta on parannettava sääntelyn keinoin. Läpinäkyvän ja avoimen yhteiskunnan sisälle on erittäin vaikeaa kehittyä rakenteellista raskaan luokan korruptiota.

Valvonnan kohteena ovat viranomaisten ja virkamiesten toimet ja päätökset. Valvonta on luonteeltaan joko eettisyyden edistämistä, eettisten rikkeiden estämistä tai ”vahtikoirana” toimimista. Yhteisten arvojen, käytäntöjen ja virkamiesetiikan tarkoituksena on edistää eettisyyttä. Virkamiesetiikka ja korruption vastainen lainsäädäntö toimivat siten, että ne estävät ja sääntelevät rikkomuksia. Oikeusviranomaiset ja tarkastustoiminta ovat puolestaan luonteeltaan etiikan ”vahtikoiria”. (Salminen ym. 2007.)

KANSALAISTEN MIELIKUVAT KORRUPTIOSTA

Miten kansalaiset ymmärtävät korruption, kun kysymys on mielipiteiden ja mielikuvien kartoituksesta? Kansalaiset arvioivat ensisijaisesti kor-



Kuvio 3. Kansalaisten arviot eri korruptiomuotojen esiintymisestä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009a).

ruption yleisyyttä ja lisäksi esittävät huomioita korruption haitallisuudesta Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Selvitimme kansalaiskyselyllä (N=5000) kansalaisten arvioita, käsityksiä ja mielipiteitä hallinnon eettisyydestä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009a, 89–108)¹. Yhtenä kysymysalueena oli korruptio ja poliittisen järjestelmän eettisyyden taso Suomessa.

Kysymys kohdistui raskaan korruption muotoihin, sekä eräisiin muihin korruption ja huonon hallinnon piirteisiin. Kansalaiset arvioivat, missä määrin epäeettisiä piirteitä heidän mielestään esiintyy. Kysymyksessä oli kahdeksan kohtaa, joista viimeinen oli avoin. Siihen vastaajat saattoivat itse nimetä jonkin julkisen hallinnon epäeettisyyden piirteen. Vastauksia avoimeen kohtaan tuli 130 ja yleisimmäksi epäeettiseksi asiaksi nimettiin oman edun tavoittelu. Muita keskeisiä huomioita olivat huoli lupauksen petämisestä, valehtelu ja salailu, julkisuuden tavoittelu sekä vastuusta pakeneminen ja välinpitämättömyys.

Kuvio kolme on kansalaiskyselyn tuottama näkökulma korruption muotojen yleisyydestä vuonna 2008. Kuviossa esitetään kansalaisten vastaukset prosenttein ilmaistuna. Erittäin ja melko vähän -vastaukset on kuviossa laskettu yhteen kohdaksi ”vähän”. Arvio ”jonkin verran” on esitetty omana kohtanaan. Melko ja erittäin paljon -vastaukset on jälleen laskettu yhteen ja esitetään kuviossa kohtana ”paljon”.

Kuten edellä on todettu, korruptio ymmärretään yleensä korruption raskaina muotoina. Korruption yleisyys ei ole kyselyn kansalaisarvioiden mukaan kovin huolestuttava. Lahjusten antamista ja ottamista ei pidetä kovin yleisenä. Vain 15 % vastanneista uskoi, että lahjuksia annetaan ja otetaan melko tai erittäin paljon. Vastanneista 47 % katsoi, että lahjontaa on vain harvoin. Varkauden ja petoksen kohdalla luvut olivat jossain määrin vielä suotuisimmat. Vastanneista 59 % arveli, että varkaus on harvinaista; vastaava luku petoksen kohdalla oli 55 %.

On vaikea arvioida, millaiset arviot yleisyydestä saataisiin nyt, vuonna 2010. Kansalaiset luottivat kuitenkin vielä vuonna 2008 melko vahvasti siihen, että viranhaltijat ja poliitikot eivät käyttäydy epäeettisesti ja omien taloudellisten etujensa mukaisesti. Vaikka raskaiden korruptiotapausten määrä on pysynyt Suomessa vähäisenä, viimeaikaisten tapahtumien vuoksi on kuitenkin tehtävä paljon töitä sen eteen, ettei korruption esiintyminen yleisty nykyisestä.

Korruption muista muodoista kansalaiskyselyssä kysyttiin kansalaisten huonoa ja välinpitämätöntä kohtelua, liiallisia sidonnaisuuksia elinkeinoelämään, sukulaisten suosimista ja suosintaa esimerkiksi hyvä veli -verkoston muodossa.

Hyvä hallinto on arvolatautunut käsite, joka nostaa esille hallinnon eettisiä arvoja, jotka ovat toivottavia ja torjuu piirteitä, jotka ovat epäeettisiä tai arveluttavia. Hyvä hallinto nojaa siihen, että virkamiehet ja julkisessa palveluksessa olevat toimivat moraalisesti oikein. Luottamus ja hyvä hallinto kytkeytyvät toisiinsa (Bouckaert & Van de Walle 2003; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010). Huono hallinto on tämän vastakohta. Oman edun tavoittelu virka-asemaa hyödyntäen on epäeettistä ja yleensä myös lainvastaista. (Lewis & Gilman 2005, 80–81.)

Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu miellettiin kyselyn mukaan enemmän yksittäisiä palvelutilanteita koskevana kuin koko hallintoa leimaavana epäeettisenä toimintamallina. Siitä huolimatta reilu neljännes vastanneista koki, että kansalaisten huonoa ja välinpitämätöntä kohtelua tapahtuu paljon. Toisaalta myös reilu neljännes oli sitä mieltä, että huonoa ja välinpitämätöntä kohtelua tapahtuu vain vähän.

Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu sisältää piirteitä huonosta hallinnosta ja huonosta johtamisesta. Se kirvoitti avoimia kommentteja vanhusten kohtelusta, hoidon priorisointikysymyksistä, päätöksenteon hitaudesta ja kapulakielestä, valitusprosessien hitaudesta, huonosta kohtelusta, epäystävällisyydestä ja huolimattomuudesta.

Hyvä veli -verkosto on rakenne, joka vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon suoraan tai välillisesti. Suosinta ei liity suoraan toimijan itseintressiin, vaan jonkun lähellä olevan, esimerkiksi sukulaisten, ystävän tai puoluejäsenen etuun. Suosiminen voi perustua moneen eri

asiaan, kuten rotuun, uskontoon, maantieteellisiin asioihin, poliittiseen sitoutumiseen tai henkilökohtaisiin tai organisaation suhteisiin (klubit, yhdistykset). Suosinnalla on myös toinen puoli eli tiettyjen ryhmien syrjintä. (Langseth 2006, 13.)

Suomessa hyvä veli -verkosto vaikuttaisi olevan laajimmalle levinnyt epäeettisen toiminnan muoto (Korruptiotilannekuva 2008, 2). Hyvä veli -verkostossa palveluksia ei makseta rahalla. Nämä verkostot toimivat vahvojen henkilökohtaisten ja epäformaalien yhteyksien kautta.

Kansalaiset arvioivat hyvä veli -verkoston toiminnan laajaksi ja jatkuvaksi. Hyvä veli -verkosto koettiin eliitin tavaksi hoitaa asioita. Kuten kuvio kolme osoittaa, selvästi huolestuttavimmat luvut olivat hyvä veli -verkoston, sukulaisten suosimisen ja talouselämän liiallisten sidonnaisuuksien kohdalla.

Kansalaisista 60 % arveli, että hyvä veli -verkosto on Suomelle yleinen korruptiomuoto. Luku on korkea. Vaikka poliittisen järjestelmän ja hallinnon uudistamisen keskeinen ajatus on ollut verkostoituminen ja sen hyötyjen maksimointi, tämä tulos kertoo kokonaan jostain muusta eli ”vääristyneestä” verkottumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Liiallisia yhteyksiä talouselämään esiintyy 45 % mielestä. Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu jakoi vastaajien mielipiteet. Noin neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että tämänkaltaista kohtelua esiintyy usein. Sama määrä kuitenkin katsoi, että sitä esiintyy vain harvoin. Noin puolet vastaajista arveli, että näin tapahtuu silloin tällöin. Liiallinen sidonnaisuus elinkeinoelämään luo epäluotettavan vaikutelman ja päätöksenteon tasapuolisuus saattaa vaarantua. Liialliset sidonnaisuudet liike-elämään antavat kansalaisille usein signaalin siitä, että toiminnassa on epärehellisiä piirteitä.

ARVIO VAALIRAHOITUKSEN EETTISISTÄ LOUKKAUKSISTA

Entä vaalirahoituksen eettiset ongelmat? Toinen esimerkki kuvaa enemmän epäeettistä toimintaa ja huonoa hallintoa kuin raskaan luokan korruptiota. Esimerkki kertoo myös siitä, miten korruptiotapaus muuttuu jatkuvasti ja saa uusia yllättäviä ulottuvuuksia. Tapaus on avoin ja mm. poliisitutkinta osin käynnissä, joten lopul-

lia tulkintoja myöskään tutkimuksen kannalta ei voida tehdä.

Vaalirahoituksen epäselvyydet saivat alkunsa vuonna 2007 heti eduskuntavaalien jälkeen, mutta varsinainen laajamittainen lehtikirjoittelu sekä viranomais selvitykset alkoivat vuonna 2008. Julkinen keskustelu paljasti, että huomattavia rahasummia oli suunnitelmallisesti käytetty tiettyjen valittujen ehdokkaiden vaalitukeen ilman julkisuutta tai julkista tilintekoa tapahtuneesta. Ad hoc -intressiryhmien olemassaolon lisäksi selvisi, että ammattiliitot, työnantajapuoli, valtionyhtiöt sekä säätiöt olivat rahoittaneet kampanjoita joko rahallisesti tai erilaisia vastikkeita vastaan. Paljastusten myötä valokeilassa ovat olleet välillä yksittäiset poliitikot ja välillä erilaiset intressiryhmät. Yksittäisiin poliitikkoihin liittyvät paljastukset ovat johtaneet esimerkiksi luottamustehtävistä luopumisiin. Lisäksi muitakin kuin poliitikkoja on eronnut vaalirahatapaukseen liittyvien seikkojen vuoksi työtehtävistään.

Vaalirahoituksen mahdolliset epäeettiset rikkomukset on asetettava ajalliseen yhteyteen. Vuonna 1993 eduskunnassa tehtiin lakialoite, jossa edellytettiin vaalirahoituksen epäselvyyksien korjaamista. Ilmoitusvelvollisuuden vaativa lainsäädäntö tuli voimaan Suomessa vuonna 2000. Se luotti kuitenkin politiikan ja julkisuuden itsesäätelyyn, ja jätti vaalirahailmoituksen oikeellisuuden rankaistavuuden ulkopuolelle. Kirjanpitoa ei vaadittu ilmoituksen mukaan. Oikeusministeriön vaaliosaston rooliksi jäi ilmoituksen muodollinen vastaanottaminen sekä muotoseikoista ja määräajoista huolehtiminen. Sisällön oikeellisuus oli toissijaista.

Vaalirahan antamisessa itsessään ei ole mitään väärää – arvovalintavaikuttaminen on demokratiassa kaikkien oikeus. Puolueilla tulee säilyä kosketuspinta ja tietoisuus kannattajakunnan toiveista ja huolista. Vaaliraha menee poliittisen toiminnan rahoittamiseen ja sitä kautta poliittisen vaikutusvallan hankkimiseen. Ongelma syntyy, kun ehdokkaan vaaliraha kierretään erilaisten yhdistysten kautta julkisuudelta piilossa. Jos yrityksen tavoite on vaikuttaa esimerkiksi kaavoitus- ja rakennuslupa-asioihin, ollaan eettisesti arveluttavan tilanteen äärellä tasapuolisen kohtelun vaarantuessa.

Väärinkäytökset paljastuivat paljon vakavammiksi kuin kohun alussa uskottiin. Väärin-

käytöksiin on syylistynyt useita tahoja ja verkosto on laajentunut uusien paljastusten myötä kattaten yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Poliitiikan uskottavuus on vaalirahasotkun myötä kokenut kovan kolauksen. Kansalaiskyselyn (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009a; 2009b) perusteella poliitikkojen antamiin lupauksiin ei suuresti luoteta. Kysely suoritettiin jo ennen vaalirahoitukseen liittyviä epäselvyyksiä. Luottamus poliitikkoihin on tuskin kohenunut myöhemmin.

Vaalirahoituksen tapaukset paljastivat eräänlaisen maan tavan. Kiinnijääneet toimijat ovat pahoillaan, mutta eivät tahdo ymmärtää toimineensa väärin, koska näin on aina toimittu. Toiminta ei kuitenkaan ole tavallisen kansalaisen mielestä oikeutettua. Hyvä veli -verkoston olemassaolo on ollut kansalaisille selvä asia. Näin laajaksi sen toimintaa ei välttämättä ole 2000-luvun Suomessa uskottu. Tapahtumien ollessa edelleen käynnissä on ennen aikaista sanaa, minkälainen lopputulos vaalirahoitustapauksesta seuraa.

Isaksson (1997, 116–117) kirjoitti laillisesta lahjonnasta, jolla hän tarkoitti sitä, että poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä on pysyviä erityisintressien liittoutumia, jotka saattavat olla jopa voimakkaampia kuin edustukselliset päätöksenteoelimet. Tällaiset liittoutumat ja kulissien takainen toiminta vahingoittavat yleisiä hallinnon eettisiä periaatteita. Vaalirahoitustarinassa on selviä piirteitä kansalaisten korrupsiona pitämistä asioista, kuten oman edun tavoittelu, huoli lupauksen pettämisestä, valehtelu ja salailu, julkisuuden tavoittelu sekä vastuusta pakeneminen ja välinpitämättömyys.

Vaalirahoitukseen liittyvissä epäselvyyksissä on ollut piirteitä jonkin tyyppisistä lahjuksista, hyvä veli -verkostosta ja liiallisista sidonnaisuuksista talouselämään. Ulkopuolisten rahoittajien arvovalintavaikuttaminen on muuttunut toiminnaksi, jossa poliitikkojen ja joidenkin virkamiesten yhteydet talouselämään ovat tulleet liian läheisiksi. Liikemiehet ovat jakaneet yksityisiä varoja ”hyväksi havaituille” poliitikoille. Kansalaisten huoli hyvä veli -verkostoista ja liiallisista yhteyksistä talouselämään ovat osoitus siitä, että päätöksenteon riippumattomuus kyseenalaistetaan.

Onko vaalirahatapauksessa kyseessä väärinstynyt verkostoitumisen muoto? Legitiimiä lob-

bausta tapahtuu kaiken aikaa, mutta erilaisen peitejärjestöjen kautta annettu tuki viittaa siihen, että asianosaiset tiesivät siinä olevan jotain, joka ei ole yleisesti hyväksyttyä. On toisaalta hyvä muistaa, että Suomi on pieni maa ja eliitillä on osin tämän vuoksi läheiset suhteet keskenään.

Vaalirahoituslainsäädäntö on ollut pahasti aikaansa jäljessä. Monilta osin toimijat eivät suoranaisesti rikkoneet lakia. Sen sijaan on rikkottu lain henkeä. Osin toimijat rikkoivat lakia, mutta koska laissa ei sanktioitu lainvastaista toimintaa, laki jätettiin huomiotta. Silloisen vaalirahalin mukaan ehdokkaan tuli selvittää yli 1 700 euron lahjoituksen tehneiden nimet. Ilmoittamatta jättäminen ei kuitenkaan ollut sanktioitu. Myöhemmin julkisen kohun saattelmana lahjoittajien nimet julkistettiin. Lahjoitussummat vaaliorganisaatioille olivat huomattavan korkeita. Suurimpia lahjoituksia olivat saaneet hallituspuolueiden ehdokkaat. Salattu yhteispeli poliitikkojen ja talouselämän toimijoiden kanssa paljastui hyvin laajaksi ja mitä ilmeisimmin vaikutti myös poliittiseen päätöksentekoon. Koko poliittisen järjestelmän legitimitettiin vaarantui.

Uusi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta tuli voimaan 1.5.2009. Lakiehdotuksessa on säädetty tarkemmin tuen laskemisesta, ehdokkaiden vaalirahoituksen rajoituksista, ilmoitusvelvollisuudesta ja ilmoitettavista tiedoista. Kirjoitushetkellä eduskunnan käsittelyssä on Hallituksen esitys puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2010 vp). Laki sisältää mm. vaalirahoitusilmoitusten julkisuuden ja ajantasaisuuden, tukikatot, kiellon vastaanottaa rahoitusta tietyiltä tahoilta sekä Valtiontalouden tarkastusviraston uhkasakon.

Tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla huomioon Euroopan Neuvoston alaisen vuonna 1999 perustetun GRECO:n (Group of states against corruption) suositukset (GRECO 2003; 2009). Tärkeä tavoite on myös se, että yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolue- ja vaalirahoituksesta. Puoluerahoituksen aiempaa suuremman avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan äänestysaktiivisuutta.

LOPUKSI

Olemme hallintotieteen etiikan näkökulmasta kartoittaneet poliittis-hallinnollisen järjestelmän korruptiota (vrt. Bruce 2001; Cooper 2001; Frederickson & Ghere 2005). Hallintotieteen etiikan merkitys on keskeinen, kun otetaan huomioon julkisen toiminnan luonne ja tarkoitus yhteisen hyvän edistäjänä. Huomiot Suomesta ja muista maista osoittavat, etteivät eettiset ristiriitatilanteet ole ainakaan vähentymässä, kun yhteiskunta muodostuu yhä kompleksisemmaksi ja yksityisen ja julkisen sektorin rajat hämärtyvät (Viinamäki 2009).

Käsittelimme korruptiota kolmesta eri näkökulmasta, eli ulottuvuuksien, muotojen ja torjunnan kautta. Edellä on osoitettu korruptiolle tyypillisiä piirteitä, kuten moniulotteisuus, muotojen kirjavuus ja torjuntakeinojen moninaisuus. Kolme näkökulmaa muodosti viitekehysten, jonka sisällä tarkensimme korruptiota kansalaisarvion ja vaalirahatapauksen avulla. Ne asemoivat korruption tyypillisimmät piirteet suomalaisena ilmiönä korruption yleiseen käsitteistöön.

Korruption käsite ei ole hallinnon tutkijan kannalta yksinkertainen tai yksiselitteinen. Korruption tutkimisen yhtenä ongelmana on, miten mitata vaikeasti tunnistettavaa ilmiötä. Yritykset selvittää korruption syitä, seurauksia ja torjuntaa eivät ole tuottaneet yksiselitteistä kuvaa ilmiöstä, ja tarvitaankin seuranta tutkimuksia, jotka tietyin väliajoin kartoittavat korruption tilaa ja mahdollisia muutoksia. Yksittäiset tutkimukset eivät riitä kartoittamaan tilannetta ja sen kehitystä. Esimerkiksi kansalaiskyselyn uusinta tietyin väliajoin toisi tietoa siitä, missä asioissa on edistytty ja missä asiat ovat menneet huonompaan suuntaan.

Kysymys siitä, miksi korruptiota esiintyy, vaatii epäeettisten tapausten erityispiirteiden selvittämistä. Tapaustutkimukset ovat tärkeitä. On etsittävä yhtä aikaa erityistapauksia ja tapauksia, jotka voidaan yleistää. Korruptiolla on taipumusta kehittyä yksittäistapauksista rakenteellisempaan suuntaan, kuten on käynyt vaalirahoituksen epäselvyyksien kohdalla hyvä veli-verkoston toiminnan saadessa korruptiota muistuttavia muotoja.

Voidaanko suomalainen korruptio määritellä nykyistä paremmin käyttämämme tutkimus-

kirjallisuuden ja suppean empiirisen aineiston perusteella? Ehkä aukottomaan määritelmään ei päästä. Joitakin suhteellisen selviä täsmennyksiä on löydettävissä ja ne tiivistyvät seuraaviin huomioihin:

- Korruptio on piilossa olevaa vallan käyttöä, erityisesti suosintaa ja virka-aseman väärinkäyttöä
- Lahjottavaksi joudutaan, altistutaan enemmän kuin aktiivisesti hakeudutaan
- Raskaan korruption ollessa kyseessä, tapaukset ovat usein luonteeltaan enemmän yksittäisiä ja satunnaisia kuin järjestelmällistä ja rakenteellista toimintaa
- Korruptio loukkaa kansalaisten tasapuolista kohtelua, ja näkyy selvimmin huonoina toimintakäytäntöinä ja huonona hallintona ja johtamisena.

Yksi tutkimuksellinen haaste liittyy siihen, että korruptio on ilmiönä moniulotteinen. Tällöin ilmiötä tulisi tutkia mahdollisuuksien mukaan monitieteisenä kysymyksenä. Yhteistyö hallintotieteen ja muiden tieteenalojen välillä on tärkeää, koska useissa tapauksissa korruptio ylittää yksityisen ja julkisen sektorin rajat. Myös käytännön virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden kokemuspohjaa pitäisi pystyä hyödyntämään korruption kaltaisen ilmiön tutkimisessa.

Korruptio iskee aina yhteiskunnan yhteisiä arvoja vastaan. Huolimatta Suomen hyvästä sijoituksesta kansainvälisissä korruptiovertailuissa, on tärkeä etsiä vaihtoehtoja sille, miten korruptiota voidaan torjua muutenkin kuin lainsäädännön keinoin. Tutkijat ovat todenneet, että lainsäädäntö ei yksinään ratkaise korruptio-ongelmaa (ks. esim. Caiden 2001; Menzel 2005; Moilanen & Salminen 2007). Eettisten koodistojen kehittämiselle tulisi mielestämme antaa erityinen painoarvo. Virkamiehille ja poliitikoille suunnatut eettiset koodistot tulisi laatia riittävän selkeiksi toimintaohjeiksi. Näiden säistämiseksi tarvitaan poliitikoille ja virkamiehille suunnattua koulutusta eettisen päätöksenteon mahdollistamiseksi.

On perusteltua kysyä, tarvitaanko korruption tai sen mahdollisen leviämisen varalta joitain uusia ja radikaaleja hallinnon kehittämistoimenpiteitä? Tämän selvityksen perusteella

korruptionvastainen toiminta edellyttää kehittämistoimia, jotka vastaavat tulevaisuuden eettisiin haasteisiin. Suomelle tyypillinen korruptio on tällä hetkellä suhteellisen pienimuotoista, ja muistuttaa enemmän huonoa hallintoa kuin raskaan luokan korruptiota. Suurta korruptionvastaista reformia tuskin tarvitaan. Luottamus poliittishallinnolliseen järjestelmään ei ole saanut lopullista iskua.

Eettisen kehittämistyön vahvistamiseksi julkisen hallinnon yksiköiden tulisi nykyistä useammin asettaa pysyviä työryhmiä käsittelemään organisaatiolle tyypillisiä epäeettisiä ja korruptioon johtavia tilanteita. Ryhmät toimisivat sisäisinä neuvontaeliminä. Henkilöstö voisi vedota toimielimeen ja pyytää neuvoja ja ohjeita. Toimielimen merkitystä puoltaa sen läheisyys. Yksittäisen työntekijän olisi helppo ottaa yhteyttä oman organisaation toimielimeen pienissä asioissa, joita ei ylemissä toimielimissä vaivauduttaisi selvittämään.

Periaatteellisempi kysymys on, tarvittaisiinko Suomen julkiseen hallintoon riippumaton korruptiotapauksia käsittelevä elin, ja millainen sen toimenkuva olisi? Tutkijoina suosittelemme ainakin asian perusteellista selvittämistä. Ehdotuksemme koskee valtakunnantasoista korruptionvastaista hallintoeettistä neuvottelukuntaa. Näkemyksemme mukaan kyseistä neuvooantavaa toimielintä tarvittaisiin niin kunta- kuin valtiosektorilla. Toimielin voisi olla Suomen Kuntaliiton ja valtionhallinnon (esimerkiksi oikeusministeriön) asiantuntija- ja yhteistyöelin, joka edistäisi hyviä hallintokäytäntöjä ja 'oikaisisi' korruptoituneita menettelytapoja.

Ei pidä unohtaa kansalaisten roolia. Onko mahdollisuuksia myös sille, että kansalaisten ääni tulisi nykyistä paremmin kuuluviin korruptionvastaisessa työssä? Oma kysymyksensä on se, luodaanko ilmiantoja varten luotettava ja tehokas kanava, joka suojelee sekä ilmiöntajaa että käsittelyn ajaksi myös ilmiannon kohdetta.

VIITE

¹ Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta ”Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana” vuosille 2008–2010 Vaasan yliopiston filosofisessa tiedekunnassa.

LÄHTEET

- Bouckaert, Geert & Van de Walle, Steven (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329–343.
- Bruce, Willa (Ed.) (2001). *Classics of administrative ethics*. Boulder: Westview Press.
- Caiden, Gerald E. (2001). Dealing with administrative corruption. Teoksessa Cooper, Terry L. (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (s. 429–455). New York: Marcel Dekker.
- Caiden, Gerald E. (2005). An anatomy of official corruption. Teoksessa Frederickson, H. George & Ghere, Richard K. (Eds.), *Ethics in public management* (s. 277–295). Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Caiden, Gerald E. & Caiden, Naomi J. (2001). Administrative corruption. Teoksessa Bruce, Willa (Ed.) (2001). *Classics of administrative ethics* (s. 177–190). Boulder: Westview Press.
- Caiden, Gerald E. & Dwivedi, O.P. & Jabbar, Joseph (Eds.) (2001). *Where corruption lives*. Connecticut, USA: Kumarian Press.
- Clark, William A. & Jos, Philip H. (2000). Comparative anti-corruption policy: The American, Soviet, and Russian cases. *International Journal of Public Administration*, 23(1), 101–148.
- Cohen, S. & Eimicke, W. B. (2002). Ethics and the public administrator. Teoksessa Osborne, P. (ed.), *Public management: Critical perspectives. Volume V: Policy making, ethics and accountability in public management* (s. 345–358). London: Routledge.
- Cooper, Terry L. (Ed.) (2001). *Handbook of administrative ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Dobel, Patrick (1978). The corruption of a state. *The American Political Science Review*, 72(3), 958–973.
- Frederickson, H. George & Ghere, Richard K. (Eds.) (2005). *Ethics in public management*. New York: M.E. Sharpe.
- Galtung, Fredrik (2006). Measuring the immeasurable: Boundaries and functions of (macro) corruption indices. Teoksessa Sampford, Charles & Shacklock, Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (Eds.), *Measuring corruption* (s. 100–130). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- de Graaf, Gjalte (2007). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1), 39–86.
- de Graaf, Gjalte & Huberts, Leo (2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 68(4), 640–653.
- GRECO (2003). *Ensimmäinen arviointikierros: Suomea koskeva vaatimustenmukaisuuskertomus*. Strasbourg: Euroopan neuvosto.
- GRECO (2009). *Third evaluation round: Compliance report on Finland. Incriminations & transparency of party funding*. Strasbourg: Euroopan neuvosto.
- Huberts, Leo & Maesschalck, Jeroen & Jurkiewicz, Carole L. (Eds.) (2008). *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*. Cheltenham: Elgar.
- Huberts, Leo & Lasthuizen, Karin & Peeters, Carel (2006). Measuring corruption: Exploring the iceberg. Teoksessa Sampford, Charles & Shacklock, Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (Eds.), *Measuring corruption* (s. 256–293). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa*. Acta Wasaensia No. 222. Julkisjohtaminen 14. Vaasan yliopisto.
- Isaksson, Paavo (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Juslén, Jenni & Muttilainen, Vesa (2009). *Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa: Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisiin tietoon tulleista rikoksista*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91–104.
- Koikkalainen, Petri & Riepula, Esko (2009). *Näin valta ostetaan: Lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009*. Helsinki: Wsoy.
- Kolthoff, E. & Huberts, L. & van den Heuvel, J.H.J. (2007). The ethics of new public management: Is integrity at stake? *Public Administration Quarterly*, 30(4), 399–439.
- Korruptiotilannekuva (2008). *Korruptiotilannekuva*. Keskusrikospoliisi. Jenni Klemola. Haettu sivulta [http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptiotilannekuva%20PDF%202008/\\$file/Korruptiotilannekuva%20PDF%202008.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptiotilannekuva%20PDF%202008/$file/Korruptiotilannekuva%20PDF%202008.pdf).
- Korruptiotilannekuva (2009). *Korruptiotilannekuva*. Keskusrikospoliisi. Jenni Klemola. Hanke 490092, RTP 9122/213/08.

- Langseth, Petter (2006). Measuring corruption. Teoksessa Sampford, Charles & Shacklock, Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (Eds.), *Measuring corruption* (s. 7–44). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Lawton, Alan (2000). *Ethical management for public services*. Buckingham: Open University Press.
- Lawton, Alan & Doig, Alan (2006). Researching ethics for public service organizations: The view from Europe. *Public Integrity*, 8(1), 11–33.
- Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. (2005). *The ethics challenge in public service: A problem-solving guide*. Jossey Bass: San Francisco.
- Maor, Moshe (2004). Feeling the heat? Anticorruption mechanisms in comparative perspective. *Governance*, 17(1), 1–28.
- Menzel, D. C. (2005). State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance. Teoksessa Frederickson, H. George & Ghere, Richard K. (Eds.), *Ethics in public management* (s. 16–46). Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Menzel, Donald C. (2007). *Ethics management for public administrators: Building organizations of integrity*. London: M.E. Sharpe.
- Moilanen, Timo & Salminen, Ari (2007). *Comparative study on the public-service ethics of the EU member states*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Nas, Tevfik F. & Price, Albert C. & Weber, Charles T. (1986). A policy-oriented theory of corruption. *The American Political Science Review*, 80(1), 107–119.
- Rose-Ackerman, Susan (2007). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press.
- Ryynänen, Aimo (2004). Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa. *Hallinnon Tutkimus*, 23(1), 30–37.
- Räikkä, Juha (2002). Ammattietiikan merkitys. Teoksessa Launis, Veikko & Karjalainen, Sakari & Pietarinen, Juhani & Pelkonen, Risto (toim.), *Tutkijan eettiset valinnat* (s. 82–91). Helsinki: Gaudeamus Kirja Oy.
- Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka & Ikola-Norrbacka, Rinna (2007). The control of corruption in Finland. *Administration and Public Management Review*, 9, 81–96. Bucharest: Academy of Economic Studies.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009a). *Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009b). Trust and integrity violations in Finnish public administration. *Halduskultuur*, 10(1), 74–93.
- Salminen, Ari (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. 2. uudistettu painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23 (painossa).
- Sampford, Charles & Shacklock, Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (Eds.) (2006). *Measuring corruption*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Stapenhurst, Frederick & Langseth, Petter (1997). The role of the public administration in fighting corruption. *International Journal of Public Sector Management*, 10(5), 311–330.
- Tiihonen, Seppo. (2003). Central government corruption in historical perspective. Teoksessa Tiihonen, Seppo (Ed.), *The history of corruption in central government* (s. 1–36). Amsterdam: IOS Press.
- Transparency International (2009a). *Corruption perception index*. Haettu sivulta http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009, 3.12.2009.
- Van Wart, M. & Denhardt, K. G. (2001). Organizational structure: A reflection of society's values and a context for individual ethics. Cooper, Terry L. (Ed.), *Handbook of administrative ethics* (s. 227–241). New York: Marcel Dekker.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2009). Vanhan ongelman uudet puitteet: Mitä korruption ehkäisemisestä olisi kysyttävä NPM-maailmassa? *Hallinnon Tutkimus*, 28(2), 54–64.
- Viuhko, Minna & Lehti, Martti (2009). *Korruptio Suomen ja Venäjän rajalla: Suomalaisten viranomaisten edustajien ja liikemiesten kokemuksia ja näkemyksiä korruptiosta itäraajalla*. OPTL:n tutkimustiedonantoja 99. Haettu sivulta <http://www.optula.om.fi/48238.htm>, 15.12.2009.