

Korruptio poliittisten ja taloudellisten instituutioiden vallankäyttönä

PAAVO ISAKSSON

ABSTRACT

Corruption as Power
in Political and
Business Institutions

Discussion concerning corruption in Finland is restricted by the definition of corruption as the committing of individual acts that are contrary to existing law. However, corruption has to be looked at as an improper structural element in the social process characterized by private interest. Corruption aims to influence decision-making for the benefit of particular interests. Corruption is a deviant influencing strategy in the exercise of power because it depends on secrecy and inequality, thus undermining public trust in political and business institutions. At the same time as interaction between business organizations and political institutions has increased, the possibility and probability of corruption has grown. An evaluation of political corruption needs a definition of corruptive characteristics. Corruptive practices are often present in lobbying and in conflicts of professional interests in official duties, in legal graft, state-bribery, in the patronage system and in the financing of political campaigns. Corruptive tendencies in Finnish politics are based on networking, debts of gratitude and shared values and only secondarily on direct influence.

1. Johdanto

Viime aikoina julkisuudessa käyty keskustelu korruptiosta on ollut lähinnä satunnaista ja reagointia yksittäisiin tapauksiin. Korruption käsitettä on ylipäättäänkin käytetty epäanalyttisesti tuntematta sen historiallista taustaa ja eri käytöyhteyksiä, ja keskustelu on ollut individualismi- ja legalismisidonnaista¹. Keskustelun kehittymättömyys on merkinnyt myös sitä, että

¹ Individualismi- ja legalismisidonnaisuudella tarkoitetaan »korruption» käsitteellistämistä ensisijaisesti yksittäiseksi normin vastaiseksi teoksi. Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmä (1983, 11) totesi, että korruption osalta kysymys on paitsi talouselämän rikollisuudesta, myös yksittäisen virkamiehen virkarikoksesta. Tällainen legalistinen määritelmä esiintyy Suomessa lä-

tutkijat ovat olleet valmistautumattomia erittelemään organisaatorikollisuutta ja elittien epäeettistä toimintaa sen tultua näkyvämmäksi 1970- ja 1980-luvuilla (elite deviance -käsitteestä lähemmin teoksessa Simon ja Eitzen 1986; Berg 1976).

Korruptiota ei ole kuitenkaan mielekäästä pyrkiä määrittämään yksiselitteisesti käsitteellisesti, sillä se on aikaan ja paikkaan sidottu. Korruption muodot julkisen vallan alueella poikkeavat

hes kaikilla, jotka ovat tarkastelleet korruptiota. Mm. vuonna 1984 ilmestynyt Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisu *Lahjomat* perustuu tällaiselle käsitteelle. Virkamiesmoraalin heikkoutta korostavat selitykset ovat myös vain eräs individualistis-legalistisen käsityksen variaatioista (Korte 1985).

liike-elämässä tapahtuvasta korruptiosta samoin kuin kehityksissä tapahtuva korruptio poikkeaa länsimaisesta. Individualistis-legalistisen korruptiokäsityksen metodologisen kritiikin kautta tarkastelen korruptiota julkisessa päätöksenteossa yhtenä eliittien, joskin epäeettisenä, vaikuttamisen strategiana, jolla on ollut erityisen hyvä kasvualusta poliittis-hallinnollisen päätöksenteon ja liike-elämän vuorovaikutuksen laajetessa. Arvioin korruptiota ensisijaisesti eliittitoimijoiden epäasianmukaisena poliittisena strategiana, ei niinkään rikollisena tai moraalisesti vääränä toimintana.

Korruptiota on mahdollista tarkastella myös liike-elämässä tapahtuvana toimintana (Bärlund 1990). Valitsemastani näkökulmasta johtuu, että korostan korruptiota julkisen viran edellytysten kannalta. Tarkasteluni perustuu ensisijaisesti kansainväliseen keskusteluun, jota pyrin havainnollistamaan ja elävöittämään muutamien suomalaisin esimerkein.

2. Individualistis-legalistisen käsityksen kritiikki

Korruption käsitteellisessä historiassa toistuvat metaforat ja epävarmuus. Käsite on peräisin latinan sanasta *corrumpere* ja se tarkoittaa henkilön, erityisesti hänen luonteensa, turmelemista. Mutta *corrumpere* voi tarkoittaa myös jonkin fyysisistä turmelemista, epäjärjestykseen saattamista tai epärehellisyyteen houkuttelemista sekä lahjomista väärän valan tekemiseen.

Korruption käsitehistoriasta on hahmotettavissa kaksi vahvaa perinnettä, republikaaninen ja liberalistinen. Republikanismissa korruptiota on käytetty joko viitattaessa lahjontaan tai yleisemmässä merkityksessä mädännäisyytenä, rappeutuneisuutena tai alennustilana, jonkin alkupehkeisen tai luonnollisen tilan turmeltumisena (Euben 1989, 220–222).

Aristoteles on Peter Eubenin mielestä keskeinen hahmo poliittisen korruption republikaanisessa käsityksessä. Poliittinen korruptio² on mädännäisyysmetaforan mukaan poliittisen jär-

jestelmän sairaus. Ihmisruumiin rappio -metaforalla on kuitenkin vähemmän tekemistä yksilöllisen virka-aseman väärinkäytön kuin niiden käytäntöjen ja sitoumusten kanssa, jotka tuottavat kollektiivisen itseymmärryksen ja jaetun merkityksen ehdot. Republikanismissa erityisintressit ja riitelevät ryhmäkunnat ovat merkkejä korruptoituneesta yhteiskunnasta. (Euben 1989, 222–223, 227; Aristoteles 1991.) Korruption poliittisen variaation silmiinpistävä piirre on toiminta julkisessa sfäärissä, julkisten asioiden alueella (Theobald 1990, 2).

Aristoteleen Poliitiikka-teosta voidaan Eubenin (1989, 227) tulkinnan mukaan lukea poliittisen korruption republikaanisena ymmärryksenä. Aristoteles sivuaa useammassa kohdassa lahjontaa tarkastellessaan virkamiesten ja päätöksentekijöiden asemaa (Aristoteles 1991, II kirja 9. luku, II kirja 10. luku, III kirja 15. luku). Aristoteleen terveen valtion kriteeri edellyttää, että kaikki kaupalliset toiminnot on ankarasti alistettu taloudenpidon moraalille päämäärille, jotka on puolestaan alistettu laajemmille poliiksen moraalille periaatteille. Korruptoidussa poliiksessa hyötyä on arvostettu hyvyttä enemmän, yksityistä intressiä enemmän kuin yleistä hyvää ja aineelliset ideologiat sekä motiivit ovat yksilöllisen ja kollektiivisen elämän käyttövoimia. (Euben 1989, 228.)

Republikanismille vastakkaisen liberalistisen korruptiotradition kannalta Thomas Hobbes on keskeinen hahmo. Liberalistinen traditio kritikoi korruption republikaanisen idean moralistisia, metafysisiä ja epistemologisia perustuksia sekä katsoi sen tarpeettomaksi modernille ymmärrykselle. Korruptiota ei voi käsittää yksityisten intressien voittona julkisesta hyvästä, koska korruption lukeminen hallintojärjestelmään kuuluva on jo sinänsä yksityinen intressi, ja julkinen hyvä on yksinkertaisesti jonkun sellaisen yksityinen hyvä, joka pitää kiinni luonnollisesta vapaudestaan kun me muut luovomme omastamme (Euben 1989, 231). Liberalistisen käsityksen mukaan republikaaninen korruptiokäsitys sinällään jo edusti moralismia.

käsitteen madaltamista institutionaaliseksi, »valtiolliseksi» tai »puolueiden toimintaa koskevaksi» (ks. esim. Hyvärinen 1991, 101). Jäljempänä termi »poliittinen» korruptio viittaa organisaatioiden tasolla tapahtuvaan toimintaan, josta on löydettävissä korruptiivisia piirteitä.

² Kansainvälisessä keskustelussa käytetään käsitettä »political corruption». Jos suomalaisessa keskustelussa käytettäisiin »poliittinen korruptio» käsitettä erotuksena esimerkiksi hallinnossa tapahtuvasta korruptiosta (»administrative corruption»), se merkitsisi »poliittinen»

Molempien traditioiden puutteet ovat ilmeiset. Mikäli korruptio halutaan ymmärtää sosiaalisena ja poliittisena ilmiönä, republikaaninen ideaali moraalisen hyveen ikuistamisesta ja korruptios-ta poliittisen hyveen turmeltumisena ei tunnu pätevältä. Toisaalta ihmiskunnan historia on osoittanut, että republikanismi ja edustuksellinen demokratia ovat hyvin taipuvaisia korruption (Euben 1989, 239; Brooks 1970, 60). Liberalistinen käsitys, korostaessaan yksilön luonnollista vapautta, puolestaan laiminlyö poliittista legitimitettä koskevat pohdinnat. Korruption hahmottaminen yksittäiseksi normin vastaiseksi teoksi ja epärehellisyydeksi tukahduttaa korruptiokäsitteen potentiaalin ja työntää korruption-ongelman poliittisuuden syrjään. Euben kritisoikin niitä amerikkalaisia politiikan tutkijoita, joiden pyrkimyksenä näyttää olevan poliittisesti neutraalin korruptiokäsitteen kehittäminen. Korruption määrittelyminen taudiksi, joka tartuttaa valtion, laiminlyö puolestaan sen mahdollisuuden, että korruptio voi olla funktionaalinen yritys-toiminnassa, yhteiskunnan stabiilisuuden ja modernisaation kannalta sekä uusien eliittien integroinnin juurruttamiseksi. (Euben 1989, 243.)

Republikaanisen korruptiokäsityksen kestävä-nä puolina voidaan pitää julkisen ja yksityisen erottamista ja pyrkimystä taloudellisten intressien kontrollointiin. Liberalistinen traditio taas 'riisuu' turhan retorisen moraalisen päätöksen. Liberalistien käsityksen mukaan (Euben 1989, 230–231) moralismilla pyritään usein peittämään vallan saavuttamiseen tähtäävät intressit ja salajuonet. Näin ymmärrettynä liberalismi ottaa tarpeellista etäisyyttä arvostellessaan julkisen käyt-täytymisen järjettömän korkeaa moraalistandardia (Euben 1989, 231).

Nyky-yhteiskunnassa esiintyvän korruption erittely edellyttää kuitenkin republikanistista ja liberalistista korruptiokäsitystä yhteiskuntateoreettisempaa otetta. Tapani Turkan mukaan korruption käsitteessä tiivistyy 1600- ja 1700-luvun taitteessa vakiintunut yksityisen edun leimaama yhteiskuntaprosessi. Järjestäytymis- ja toimintaperiaatteena korruptio liittyy niihin kanssakäymisen muotoihin, joille on leimallista yksityinen etu. Kaikki yksityisen edun tavoittelu ei ole kuitenkaan korruptiota, vaan sitä on lähinnä epäasianmukainen vaikuttaminen poliittiseen val-lankäyttöön. (Turkka 1985, 9, 11–12.) Tarkaste-lun kohteena ei ole tällöin pelkästään korruptio

yhteiskunnallisesti kiinnostavana toimintana, vaan kohteena on itse institutionaalinen valta, päätöksenteon luotettavuus ja ratkaisujen hyväksyttävyyys. Korruption esiintyminen kyseenalaistaakin poliittis-hallinnollisen päätöksenteon riippumattomuuden ja itsenäisyyden ja sen, että ihmiset tekisivät päätöksensä vapaina ja riippumattomina ulkopuolisesta vaikutuksesta (Turkka 1985, 16–17).

Vastavuoroisuudella on sosiaalisena normina pitkä historia. Lahjonnan ja korruption on vastavuoroisuudesta erottanut sen tunnistaminen paheksuttavaksi. Lahjusten ottajat ovat toimineet melkein poikkeuksetta valtaapitävinä yhteiskunnissa: sen takia heitä on lahjottukin. Yhteiskuntien modernisoituessa tilanne on monimutkaistunut. Modernissa yhteiskunnassa erilaisiin organisaatioihin ja yrityksiin kuuluvilla lahjojilla (corporate bribers) saattaakin olla enemmän valtaa kuin virkamiehillä ja poliitikoilla, joita he lahjoivat. (Noonan 1984, 23.)

Mikä tekee poliittisesta vaikuttamisesta korruptiota? Korruptioijan kannalta rahan antaminen saattaa olla tarkoituksellista ja tavoitteellista, mutta julkisen viran ja julkisten asioiden hoidon kannalta ongelmallista. Tällöin kriteereitä on yksilön moraalisten valintojen sijaan etsittävä siitä, mikä on politiikkaa ja hyvää julkisten asioiden hoitoa. Vasta kysymyksen tuleminen yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi tekee siitä yhteisen, siis poliittisen. Korruption tavoitteena on sitä vastoin pitää asioiden hoito piilossa, ei yhteisenä ja ei-julkisena. Korruptio merkitsee vetäytymistä länsimaisissa demokratioissa poliittisen prosessin julkisuus- ja avoimuusperiaatteesta.

Sekä republikanistinen että liberalistinen korruptiokäsitys ovat tulleet esille myös suomalaisessa keskustelussa. Sen sijaan korruption poliittisuuden pohdinta on lähes kokonaan laiminlyöty. Haluan muotoilla selvästi metodologisen kritiikin, koska käsitteellistämällä on vaikutuksia siihen, miten korruptio ymmärretään ja mitkä ovat sen yhteydet taloudelliseen ja poliittiseen päätöksentekoon. Korruptiokäsityksen individualismi- ja legalismisidonnaisuudella, eli korruption rajaamisella yksittäiseksi normin vastaiseksi teoksi, on ollut ainakin seuraavia seurauksia:

1. Korruption samastaminen lahjonnaksi jättää keskustelun ulkopuolelle sellaiset vaikuttamis-

- pyrkimykset, jotka eivät ole rikosoikeudellisesti säänneltyjä mutta ovat luonteeltaan korruptiivisia. Lähinnä oikeustieteilijät ovat tulkinneet korruption ja lahjonnan synonyymeiksi³.
2. Keskustelussa on laiminlyöty vallankäytön analyysi ja huomio on kiinnitetty lähinnä rikollisten paljastamiseen⁴. Tämä on johtanut moralismin korostumiseen. Yhteiskunnallisia yhteyksiä ja korruptiota vaikuttamisen strategiana ei ole tunnistettu.
 3. Oikeudellinen keskustelu on rajoittunut yksittäisten tekojen tarkasteluun. Korruptio on ymmärretty yksinkertaisesti eräänlaisen parsonsilaisen välineskeeman kautta, jossa korruptio nähdään yksinkertaisesti vain rikkauden ja rahan, vallan tai vaikutusvallan funktiona. Tällä on kovin vähän annettavaa modernin vallankäytön analyysille (ks. mm. Kuzmics 1982)⁵.
 4. Kausaalisuuteen perustuvan selittämisen avulla ei ole mahdollista pätevästi lähestyä korruption informaalia ja salaista luonnetta.
 5. Yhteiskuntatutkijat Suomessa eivät ole juuri heränneet tutkimaan poliittisissa instituutioissa tapahtuvaa korruptiota.

³ Esim. Raimo Lahden (1984, 7) mukaan tavallisimmin korruptiolla tarkoitetaan lahjontaa tai lahjontajärjestelmää, ja oikeudellisesti sanktioitun korruption eli lahjonnan ala vaihtelee oikeusjärjestyksestä toiseen.

⁴ Eubenin (1989, 242) mukaan mikäli korruptiossa olisi ainoastaan kyse joidenkin roistojen epäonnistumisesta pitää kiinni rehellisyydestä, ongelma olisi helposti ratkaistu erottamalla heidät virkavallan asemista. Caidenin ja Caidenin mukaan (1977, 307) usein ajatellaan, että korruptiivinen käyttäytyminen voidaan kitkeä juurineen rangaistuksia soveltamalla. Tästä ei ole kuitenkaan mitään takeita, sillä viraltapanon tai rankaisemisen jälkeenkin vanhat rakenteet voivat jatkua uusien osanottajien keskuudessa. Siinäkin tapauksessa, että ihmiset saattaisivat vaihtua niin järjestelmä pysyy.

⁵ Esimerkiksi Mc Mullan (1961, 185–186) tarkastelee korruptiota rahatalouden kehittymistä vasten. Hänen mukaansa mies voitiin lahjoa hevosella, naisella tai aseella, mutta lahjonnan mahdollisuudet ja hyöty lisääntyivät rahatalouden kasvun myötä. Hänen mukaansa rahataloudessa ja yhteiskunnassa, joka sallii omaisuuden vapaan sijoittamisoikeuden, korruptio on laajalle levinneintä. Mc Mullanin rahan funktiota korostava korruptiokäsitys ei ole kovin omaperäinen eikä edes selitysvoimainkaan modernin valta-analyysin kannalta.

Käsiterajauksella on ollut vaikutuksia, jotka ovat johtaneet itseasiassa korruption yhteiskunnallisen ja oikeuspoliittisen merkityksen aliarviointiin. Amerikkalaiset Larry L. Berg, Harlan Hahn ja John R. Schmidhauser ovat kritisoineet korruption legalistista rajaamista siksi, että se tekee mahdottomaksi rakenteellisten muutosten tarkastelun ja voi johtaa tilanteeseen, jossa oikeuden tunnustamisen sijasta korostuu voimakkaan virkavallan rooli. Tällöin kapea korruptiokäsitys itseasiassa kaivaa maata poliittis-hallinnollisen järjestyksen legitimitetiltä käsittäessään oikeuden ja moraalien suhteen liian ahtaasti. Tällainen käsitteellistäminen kiinnittää huomion muualle kuin eettisiin käyttäytymisstandardeihin ja institutionaalisiin järjestelyihin, jotka ehkäisivät virkamiehiä ja poliitikkoja sotkeutumasta korruptioon. (Berg ym. 1976, 3–6.)

Legalistinen ja individualistinen korruptiokäsitys on liian suppea, kun tarkastellaan poliittista korruptiota poliittisen järjestelmän tasolla. Poliittista korruptiota on tarkasteltava yksityisen edun leimaaman yhteiskunnan muokkaamista käytännöistä ja muodoista ottaen huomioon paikalliset järjestelmien vaihtelut. On tutkittava vallan tekniikoita, niiden hyväksikäyttämistä sekä strategioita, joilla yhteiskunnalliset apparaatit toimivat.

Pyrimme hahmottamaan erilaisten korruptiokäsitteiden pohjalta synteisiä, jonka avulla on mahdollista tarkastella myös eliittien organisaatiotason toiminnan korruptiivisia piirteitä. Organisaatiotason korruptiossa ei ole niinkään kysymys yksilöllisestä julkisen aseman väärinkäytöstä oman edun tavoittelemiseksi (metodologinen individualismi), kuin julkisen velvollisuuden ja intressin mukaisesta standardista poikkeamisesta systeemisen korruption avulla (metodologinen holismi) (vrt. Caiden ja Caiden 1977, 308). Korruptio laajassa merkityksessä sisältää sekä lahjonnan, itse-korruption että muun moraalisesti ja yhteiskunnallisesti epäasianmukaisen vaikuttamispyrkimyksen poliittis-hallinnolliseen vallankäyttöön. Se voidaan määrittää julkisen viran velvollisuuksista poikkeamiseksi, jonka motiivina on jonkin erityisintressin tavoittelu, esimerkiksi organisaation, puolueen tai yksilön etu (Brooks 1970, 57–58).

Tällainen käsitteellistäminen korostaa korruptiota julkiseen sektoriin kohdistuvana vaikuttamisstrategiana (vrt. Tengelin 1978, 7; Bärlund

1990). Poliittisen korruption kohteena on samanaikaisesti yksittäinen ratkaisu, johon halutaan vaikuttaa epäasianmukaisin keinoin, ja julkinen päätösprosessi, jonka luotettavuuden, julkisuuden ja avoimuuden kyseinen toiminta asettaa kyseenalaiseksi. Tällaisen toiminnan seurauksena on legitimitietin vaarantuminen.

3. Eliittien epäeettinen toiminta ja organisaatiotasolla tapahtuva korruptio

Erityisintressit ja poliittinen korruptio

Gerald Caiden ja Naomi Caiden ymmärtävät hallinnossa esiintyvän korruption poikkeamana tunnustetusta standardista. Heidän mukaansa julkisen viran velvollisuuksia korostava standardi syntyi Länsi-Euroopassa 1700-luvun lopulla, ja sen edellytyksenä oli julkisen ja yksityisen alueen erottaminen. Korruptiota ei tässä mielessä siten voinut olla ennen kuin julkisen velvollisuuden käsite oli kehittynyt. (Caiden ja Caiden 1977, 304.) Mutta kuten Euben ja Noonan ovat osoittaneet, korruptio lahjontana ja mädännäisyytenä, 'luonnollisen tilan turmeltumisena', on ollut yleistä jo paljon aiemmin.

Monarkian korvaaminen edustuksellisella hallinnolla ja käsitys julkisen viran velvollisuuksista ovat muuttaneet korruptio-käsitteen sisällöllistä merkitystä. Yksityisen edun leimaaman yhteiskunnallistumisprosessin kehittymisen myötä korruptiosta on tullut eräänlainen yhteiskunnallisen toiminnan rakenne-elementti, joka ilmenee eduista ja intresseistä kamppailtaessa. (Turkka 1985, 15–27.)

Hollantilaisen H. A. Braszin (1970b, 41) mukaan korruptio voidaan ymmärtää toisaalta vallan turmeltumiseksi, mutta toisaalta myös lahjonnaksi käsitteen supeassa mielessä. Tällainen määrittely korostaa korruption salaista luonnetta ja siten vaikeutta sen jäljittämiseksi. (Brasz 1970a, 243.)

Oikeudellisen säätelyn ja ohjeistuksen avulla on esimerkiksi Yhdysvalloissa pyritty varsin perusteellisesti rajoittamaan päätöksentekoprosessin epäasianmukaisia piirteitä⁶. Tällainen laaja sään-

tely on koettu välttämättömäksi siksi, että edustuksellinen demokratia on altis korruption vaikutuksille ja kansalaisten on voitava luottaa hallinnon rehellisyyteen. Oikeusnormeilla ja hallinnollisilla ohjeistoilla on pyritty rajoittamaan poliitikkojen riippuvuutta ulkopuolisista vaikutteista (yritysrahoituksen kieltö) ja lisäämään kampanjavarojen julkisuutta. Suomesta tällaiset poliittista korruptiota sääntelevät normistot puuttuvat lähes kokonaan.

Intressikonfliktien sääntelemättömyys on yhteydessä siihen, että julkisen vallan asema julkisten intressien valvojana vahvoihin erityisintresseihin verrattuna on Suomessa jokseenkin heikko. Taloudellinen ja poliittis-hallinnollinen eliitti ovat voineet intressikonflikteja sääntelevän ohjauksen puutteessa ja jääviysnormien estämättä yhdyntä kiintein henkilösidosin. (Uusitalo 1990, 289, 297.) Korruptio onkin ymmärrettävä erityisintressien vaikuttamispyrkimystä vasten. Kaavoittamisen ja rakentamisen alueilla erityisintressit ovat voimakkaasti esillä; tästä Tampella-sopimuksen käsittely on osuva esimerkki.

Julkinen intressi ja korruption käsite

Arnold Heidenheimerin mukaan suurin osa tutkijoista yhdistää korruption julkisen viran velvollisuuksiin. Toinen osa korostaa julkista intressiä loppujen määrittellessä korruption talusteoriasta johdetuin kysynnän, tarjonnan ja vaihdon käsittein. (Heidenheimer 1970, 4.) Kaikissa määrittelyissä on aina stabilisoivia ja konservoivia piirteitä.

Ensimmäinen ryhmä tarkastelee korruptiota toimintana, joka poikkeaa julkisen aseman velvollisuuksista henkilökohtaisen aineellisen edun tai statuspyrkimyksen vuoksi tai joka rikkoo henkilökohtaista vaikuttamista koskevia normeja. Tällaista toimintaa ovat mm. lahjonta, nepotismi ja julkisten resurssien väärinkäyttö. (Nye 1970, 566–567.) Max Weberin ideaalityyppi rationaalis-legalistisesta byrokratiasta on vaikuttanut julkisen viran tai aseman korostamiseen. Tällainen määrittely on riittävä niin kauan kuin ei

⁶ United States Code, title 18 – Crimes and Criminal Procedure, chapter 11 – Bribery, Graft and Conflicts of

Interest. Säädos sisältää useita lisäyksiä, mm. Public Law 87-849, Oct. 23, 1962. Näiden laintasoisten normien lisäksi toimintaa ohjataan yksityiskohtaisin ohjeistoin, joista tärkein on Federal Personnel Manual, Chapter 735, Employee Responsibilities and Conduct.

ole epäselvyyttä niiden normien sisällöstä, jotka säätelevät virkavelvollisuuksia. Ongelmia ilmenee, kun normin sisältöä tarkastellaan olosuhteisiin liittyvänä. Kuka asettaa standardin, mikä toiminta on hyväksyttävää ja mikä korruptoitunut ja epäasiallista? (Caiden ja Caiden 1977, 302.)

Julkisen intressin käsitteeseen liittyvien määrittelyjen mukaan korruptio rikkoo nimenomaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän luotettavuutta ja koska julkinen järjestelmä toteuttaa ja vahvistaa yleistä intressiä, niin tämän intressin rikkomukset erityisen edun saamiseksi ovat järjestelmälle ristiriitaisia, korruptiivisia (Rogow-Lasswell 1970, 54). Tällainenkin määrittely on ongelmallinen siksi, että se tuomitsee ennakolta korruption yleisen intressin vastaiseksi jos rikotaan poliittis-hallinnollista järjestystä vastaan. Ei ole niinkään varmaa, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän avulla pystytään aina löytämään optimiratkaisu. Määrittely on myös epätäsmällinen, koska yleisen intressin sisältö ja tarkoitus jäävät välttämättä avoimiksi (Caiden ja Caiden 1977, 302). Toisaalta 'yleinen intressi' on lähinnä kielikuva, joka on saanut todellisista yksityisistä ja yhteisistä eduista irrallisen, itsenäisen ja samalla illusorisen muodon (Haug 1984, 23-24).

Varauksista huolimatta on mielekästä ottaa tarkastelun lähtökohdaksi julkisen alueen toiminnan sääntely. Käsitteen ydin ei ole kuitenkaan yhteiskuntatieteellisessä mielessä formaali laillisuus, normin vastainen yksittäinen teko, vaan huomio kiinnittyy enemmän toimijan erityisintressiin tai strategisen vaikutusvallan lisäämiseen (vrt. Brasz 1970b, 41-42).

Markkinoihin keskittyvän korruptiokäsityksen avulla pyrin erittelemään yritysten puoluerahoitukseen liittyviä korruptiivisia piirteitä. Korruptoitu virkamies tai poliitikko pitää julkista virkaansa liiketoimena, jonka tulot hän pyrkii maksimoimaan. Julkinen asema, virka, on siten »maksimoinnin yksikkö». Hänen tulonsa määrä ei riipu hänen työnsä hyödyllisyyden arvioinnista yleisen hyvän kannalta, vaan markkinatilanteesta ja hänen kyvystään löytää maksimaalinen hyötypiste julkisella kysyntäkäyrällä. (van Klaveren 1970, 38-39; Tilman 1970, 62-63.)

Tällöinkin standardi on suhteellinen, mutta se on kuitenkin hyödyllinen, sillä sen avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään politiikkaa ja vaaleja markkina-asetelmana, jossa poliitikot pyrkivät luo-

maan itsestään mahdollisimman haluttavan näytöarvon ja imagon. Van Klaverenin mainitsemaa »maksimoinnin yksikköä» ei pidä ymmärtää vain välittömien rahatulojen maksimointina, vaan jo paikkansa uusiminen vaaleissa ja oman tai puolueensa valta-asemien tai markkinastatuksen nostaminen toimii strategisia päätöksiä edellyttävänä 'liiketoimena'. Koska markkinoihin keskittyvä korruptiokäsitys ei huomioi weberiläisiä viran hoidon maksimeja, sillä on arvoa vain lähinnä kritiikkimuotona.

Korruption ja lahjonnan käsitteellinen erottaminen on vaikeaa. Lahjonta on määritettävissä legaalmääritelmän avulla. Brooksian mukaan lahjonnassa on kyse lahjasta tai ylimääräisestä palkkiosta, jolla pyritään vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan tai käyttäytymiseen hänelle määrätyn velvollisuuden tai luottamuksen peittämiseksi (Brooks 1970, 57; Key 1970, 46; van Klaveren 1970). Lahjonnasta on kyse siis silloin, kun on mahdollista normatiivisesti tunnistaa toiminnalle legaalisesti säädetyt oikeudettomuuskriteerit. Itse-korruption ja muiden korruptiivisten vaikuttamispyrkimysten kohdalla puolestaan normatiivisesti kielletyn ja sallitun raja liudentuu ja muuttuu epäasiallisen ja asiallisen rajanvedoksi. Tällöin ollaan tekemisissä eettisten koodien kanssa. Toisin sanoen tällöin arvostukset siitä, mikä on tervettä politiikkaa ja hyvää hallintoa korostuvat.

Eroa voisi havainnollistaa vielä siten, että lahjuksen ottajaa ei voi olla olemassa ilman antajaa, mutta korruptiota voi esiintyä, vaikka ei olisi sikaan houkuttelijoita tai rikostovereita. Erottelu on riittävä oikeuttamaan termin »itse-korruptio» (»auto-corruption») (Key 1970, 48). Itse-korruptiossa valtaa käyttävä virkamies tai poliitikko tavallaan näyttelee samanaikaisesti molempien osapuolien rooleja. Hän voi vaikuttaa esimerkiksi omasta aloitteestaan urakkasopimuksen käsittelyyn edustamansa yhtiön tai bulvaanin eduksi tai toimia välittämättä velvollisuuksistaan julkisyhteisöä kohtaan asiassa, jossa he ovat itse asianosaisina tai luottamuksellisten tietojensa ansiosta hyötymässä.

Pyrin havainnollistamaan esimerkein. Epäilyt Kauko Juhantalon väitetyistä yrityksistä »kopla-ta» omat intressinsä ja Tampella-yhtymän tilanteen yhteen on esimerkki poliittisesta korruptiosta, jossa on lahjonnalle tyypillisiä piirteitä. Juhantalon pyrkimyksenä oli Christopher Wegeliuksen mukaan liittää yhteen omien yhtiöidensä velko-

jen hoito toimimalla »Skopin miehenä» tulevaisu-
sa Tampella-neuvotteluissa. (Saari 1992, 275–
276.) Ottamatta millään tavalla kantaa – ei tässä
eikä muissakaan esimerkeissä – epäiltyjen syylli-
syyteen, koplousväite sisältää kolme lahjonnan
piirrettä: taloudellista tukea on pyydetty tarkoi-
tuksena vaikuttaa ministerin toimintaan
vastikkeellisesti, ja ministerillä on ollut asiassa
vaikuttamismahdollisuus. Lahjonnan kohdalla
lopullisen oikeudellisen arvion siitä, ovatko tun-
nusmerkit riittäviä, tekee aina oikeusviranomai-
nen. Toisaalta Juhantalon tapauksessa on myös
merkkejä intressikonfliktista ja Juhantalo sekä
keskustapuolue tekivät tilanteesta jo omat johto-
päättöksensä.

Toinen esimerkkini liittyy kansanedustaja Lah-
tisen kirjalliseen kysymykseen salassapitosään-
nösten rikkomisesta markan ulkoisen arvon muut-
tamista valmisteltaessa (Kirjallinen kysymys n:o
57 -1993 vp). Kysymyksellä haluttiin selvyyttä
julkisuudessa esitettyihin väitteisiin, joiden mu-
kaan Osuuspankkien Keskuspankki (OKO) ja sil-
loinen ulkoministeri Paavo Värynen olisivat le-
vittäneet salassapitovelvollisuuden alaisia sisäpi-
iritietoja ennen valtioneuvoston markan devalva-
tio- ja kellutuspäätöksiä. Kuvatussa tilanteessa on
itse-korruption piirteitä. Ministerin ja osuuspank-
kien epäiltiin omasta aloitteestaan välittäneen
salassa pidettäviä tietoja ulkopuolisille (kirjalli-
nen kysymys n:o 57–1993 vp). Kysymyksessä
todettiin, että osuuspankit olisivat käyttäneet hy-
väkseen tietoa kehottamalla valikoitua joukkoa
asiakkaitaan terminoimaan valuuttalainansa en-
nen 8.9.1992 tapahtunutta markan kellutuspäätös-
tä. Poliitikon paljastaessa sisäpiiritietoja voidaan
ajatella hänen hyötyvän antamistaan tiedoista tu-
levaisuudessa esimerkiksi kampanjatuen muo-
dossa.

Lahjontatapauksissa velvollisuuksien rikko-
miskriteerit ovat selvempiä kuin itse-korruptio-
tapauksissa. Itse-korruption esimerkki tuo hyvin
esiin korruption rajaamisen ongelman julkisen
viran velvollisuuksiin. On erityisen hankala ra-
jata sitä, mitä ja millaisia tietoja poliitikko voi
käyttää hyväkseen pitäessään yhteyttä intressiryh-
miinsä. Virkamiehen velvollisuuksiin keskittyvä
käsite on ongelmallinen erityisesti poliitikkojen
kohdalla, sillä heidän oikeudellinen asemansa on
tulkinnanvaraisempi kuin tavallisen virkamiehen,
eikä ole olemassa useinkaan selviä sääntöjä ja
käytäntöjä siitä kuinka heidän tulisi käyttäytyä

suhteessa ulkopuolisiin intresseihin (Theobald
1990, 4).

Erytisen vaikeaa on tunnistaa julkisen viran
velvollisuuksien rikkominen ja erityisintressien
ajaminen niin sanotulla harmaalla vyöhykkeellä,
jossa oikeudellinen näyttö ei useinkaan riitä tai
toiminnan eettisyyttä on säännelty vain löysin
(poliittisin) tapa- tai moraalinormein. Esi-
merkkinä tällaisesta toiminnasta tarkastelen jat-
kossa Tampereella sijaitsevan Tampellan kanta-
alueen kaavoitusprosessia.

Korruptiivinen rajapinta vaikuttamisstrategian kuvauksena – esimerkkinä Tampella-sopimus

Ahti Laitinen on käyttänyt korruptiivisen rajapin-
nan käsitettä kuvaamaan muutosta, joka tapahtui
lahjontarikollisuudessa 1970- ja 1980-luvuilla.
Korruptiivisen rajapinnan käsite tarkoittaa liike-
elämän ja poliittis-hallinnollisten organisaatioiden
vuorovaikutuksen lisääntymisen myötä tapahtuvaa
korruptiomahdollisuuksien ja potentiaalisten tilanteiden kasvua. (Laitinen 1989 ja
1986.) Amerikkalaisessa keskustelussa on puo-
lestaan käytetty käsitettä jakopinta (interface)
kuvaamaan taloudellisten resurssien ja poliittisen
vallan suhdetta. Tällainen jakopinta ilmenee syste-
emisen korruption pääasiallisena lähteenä vaali-
kampanjoissa Yhdysvalloissa. (Berg ym. 1976,
27.)

Suomessa julkisen tuen lisääminen yrityksil-
le, huolenpito talouselämän toimintaedelly-
tyksistä, palvelujen ostaminen yrityksiltä, kuntien
ja rakennusyritysten välillä tehdyt aluerakenta-
missopimukset sekä muut suuret rakentamis-
projektit ovat vaikuttaneet korruptiivisen rajapin-
nan laajenemiseen (Laitinen 1986, 106–107).
Kun aikaisemmin lahjonta ilmeni yhteiskunnan
organisaatiotason ja kansalaisyhteiskunnan
vuorovaikutukseen liittyvänä, nykyisin se on yhä
useammin organisaatiotason sisäinen, eri
valtinstituutioiden keskinäisiin suhteisiin liittyvä
ongelma (Laitinen 1986, 145–146).

Puolueet ja niitä lähellä olevat virkamiehet toi-
mivat välittäjinä yrityksiä ja julkisen vallan vä-
lillä. Tässä järjestelmässä korostuvat liike-elämän
taloudelliset intressit. Julkinen intressi tahtoo jää-
dä korporatiivisten ja muiden erityisintressien
jalkoihin.

Koska julkisesta vallasta on tullut entistä mer-
kittävämpi tekijä talouselämässä ja koska virka-

miehet sekä poliitikot tekevät entistä enemmän taloudellisesti merkittäviä päätöksiä, kannustimet korruptioon ovat lisääntyneet. Kansainvälisen kilpailun kiristyessä julkinen valta on tullut yrityksille yhä tärkeämmäksi yhteistyökumppaniksi pyrittäessä kansainvälisille markkinoille (Met-säpelto 1983, 114–115).

Hallinto on samanaikaisesti avautunut entistä enemmän ulkopuolisille vaikutteille. Olli Mäenpään mukaan hallintotoiminnan sidonnaisuus lakiin ja sen toimeenpanon luonne ovat olennaisesti väljentyneet sekä julkisen vallan yksipuolisesti sitova käyttö on hallinnon toiminnassa selvästi suhteellistunut. Nämä tekijät ovat mahdollistaneet sopimuskonstruktioiden yleistymisen tai ainakin vähentäneet muodollisia oikeudellisia esteitä. Tähän muutokseen liittyy hallintokoneiston välittömien ja suorien kosketuspintojen laajentuminen yhteiskuntaan ja hallintotoiminnan kohteiden lisääntyvä pyrkimys vaikuttaa välittömästi viranomaisiin. (Mäenpää 1989, 20–22.)

Tampella-sopimuksessa tällainen kosketuspinta oli erityisen selvästi esillä. Tampella-sopimus on myös hyvä esimerkki erityisten intressien välittymisestä päätöksentekoprosessiin valtuutettuihin ja virkamiehiin vaikuttamalla. Mikä teki tuosta sopimusprosessista arveluttavan? Eikö se itseasiassa ollutkin tyyppiesimerkki siitä miten asioita yleensä valmistellaan ja päätetään? Erityinen intressi kiteytyi Tampella-sopimusta solmittaessa paikallisten asiantuntijoiden, virkamiesten ja rakennusyritysten asiantuntijoiden ryhmänä, joka valmisteli Tampellan kanta-alueen uudelleenkäyttöä tekemällä Oy Tampella Ab:n kutsusta ja yrityksen rahoituksella 'opintoretken' Wieniin (Henkilöstöjaoston pöytäkirja 1988). Koko sopimusprosessi perustui lähes yksinomaan taloudelliseen voitontavoitteluun, joista sopimuksen osapuolet vaikenivat. Vaikeneminen johtui osapuolten tosiasiallisesta, kiinteästä ja intiimistä yhteydestä. (Maula 1991, 88.)

Eri oikeusasteet totesivat päätöksissään kahden Tampereen kaupungin johtavan virkamiehen olleen esteellisiä neuvottelemaan kaupungin puolesta sopimuksesta, jonka valtuusto sittemmin hyväksyi (KHO, D: 5151/1/90, T: 0841, A: 10.03.1992). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota kuntien ja rakennusyritysten välisessä yhteistyössä ilmeneviin ongelmiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan avoimempi

tiedotus voisi poistaa epäluuloja, joita tutustumismatkat rakennuttajayhtiöiden kustannuksella ovat synnyttäneet. (Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 25.4.1991 N:o 1358.)

Oikeuttaako tällaisten piirteiden esittäminen epäilyt korruptiivisen rajapinnan esiintymisestä? Tällaisen rajapinnan tunnistaminen korruptiiviseksi on vaikeaa, siksi että prosessin piirteet – erityisintressien edistäminen salailun, puoluerahoituksen, esteellisyyden, oikeudettomien etuuskien ja julkisen vallan väärinkäytön avulla – ilmenivät Tampella-sopimuksessakin liike-elämän ja johtajavaltaisen päätöksentekokulttuurin sivutuotteina (ks. Brooks 1970, 57; Key 1970, 46; van Klaveren 1970; Nyquist ja Körner 1963, 7; Uusitalo 1990, 299–300).

Valta-analyysin kannalta ei riitä se, että toteamme virkamiesten tai poliitikkojen rikkoneen heille viran perusteella säädettyjä velvollisuuksia – Tampella-sopimuksen yhteydessä esteellisyyssäännöksiä. Poliittisessa korruptiossa on kyse eliittien toiminnasta ja tällöin on tarkasteltava sitä, miten valtaa käytetään ja miten strategisten valta-asemien haltijat toimivat. Eliittien toiminta on ymmärrettävä hyvin ristiriitaisten intressien, odotusten ja tavoitteiden kenttänä. Vaikka aktorit ovatkin yksilöllisesti toimivia subjekteja, joilla on omia tavoitteita, ei heidän toimintaansa voida ymmärtää vain näistä funktionaalisista asemista, vaan sitä on tarkasteltava erilaisten strategisten rationaliteettien välittämisen instansseina. Toisin sanoen poliittiset eliitit, esimerkiksi puolueet, pyrkivät edistämään erilaisia rationaalisina pitämiään vaikuttamisstrategioita. (Moring 1989, 15, 46–52.)

Minkälaisia vaikuttamisstrategioita eri eliittiryhmillä oli Tampella-prosessissa? Matti Hyvärinen on tarkastellut Tampella-sopimuksen käsittelyä eliittien yhteispelin mallin pohjalta. Hänen mukaansa yhteispelin keskeinen ohjelma oli ongelman epäpolitisointi. (Hyvärinen 1991, 102, 110–111.) Ongelman epäpolitisointia ei sinänsä voi pitää epäeettisenä, vaikka välillisesti voidaankin ajatella sopimuksen käsittelyyn liittyneiden erilaisten epäpolitisoinnin strategioiden vaarantaneen monien luottamuksen kunnalliseen päätöksentekoon.

Sopimusprosessin yhteydessä eliittiryhmät vaikenivat ratkaisun perusteista ja sopimuksen taloudellisista eduista (Maula 1991, 87–88). Esteellisyyssäännösten rikkomisen ohella asian käsitte-

lyssä tapahtui muutakin kulissien takaista vaikuttamista, kuten valtuutettujen uhkaaminen Tampella-yhtiön ulkomaille muuttamisella ja puolueiden luottamushenkilöihin kohdistunut painostus. Tampella-sopimuksen valmistelussa esiintyi myös eräitä korruptioksi lueltavia piirteitä (Isaksson 1991).

Paavo Uusitalo on epäilemättä oikeassa siinä, että kaupunginvaltuutettujen yleisen edun vastaisista päätöistä ei voida selittää yksilöiden korruptoituneisuudella, vaan vastausta on etsittävä erityisintressejä suosivista käytännöistä. Uusitalon mukaan ongelmallisempi ja varteenotettavampi korruption muoto on ehkä yritysten osallistuminen puoluekoneistojen toiminnan rahoitukseen. (Uusitalo 1990, 300–303).

4. 'Harmaa vyöhyke'

Taloudelliset intressit ja lobbaaminen

Korruptiivista rajapintaa ei voida tarkastella tunnistamatta talouselämän ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän yhteenkietoutumista modernisaation peruselementiksi. Julkinen valta on mukana luomassa markkinatalousyhteiskuntaa ja markkinavoimat tunkeutuvat entistä voimakkaammin julkisen alueelle. Tämä kehitys tuottaa vaikeita ohjausongelmia, kuten poliittista korruptiota, sillä perinteisestihän näiden osajärjestelmien rationaliteetti- ja moraalikäsitteet ovat eronneet ratkaisevasti toisistaan. Rose-Ackermanin kysymys demokratian kestävyyydestä markkinavoimien paineessa onkin enemmän kuin aiheellinen tilanteessa, jossa korruptio on liuenut tai rakentunut yhteiskuntaan sen rakenne-elementiksi (Rose-Ackerman 1978, 2).

Amerikkalaisessa yhteiskunnassa esiintyvää korruptiota on pyritty ymmärtämään aineellisesti suuntautuneella kulttuurilla, jossa aineelliset arvot ovat vallitsevia ja joka arvostaa kaiken taloudellisen hyödyn kannalta. Tällaisessa kulttuurissa korruption merkitystä aliarvioidaan, poliittisia virkoja ja resursseja jaetaan eri intressiryhmien kesken ja kilpailu kiristyy. Nämä kaikki ovat tunnistettavia piirteitä myös suomalaisesta poliittisesta kulttuurista. Voittojen lisäämisen pakko sekä sosiaalinen paine edistää tulojaan ovat joltaneet Yhdysvalloissa siihen, että yleinen asenne eettisiä normeja kohtaan on sulkenut silmän-

sä rikkomuksilta (Fitzpatrick 1962, 388). Kyse on yksityisten intressien yhteiskunnallistumisesta ja muuttumisesta kollektiivitajunnalliseksi pyrkimykseksi.

Modernin yhteiskunnan keskeinen piirre on korporatiivisten erityisintressien kanavoituminen päätöksentekoon. Näiden intressien ajamista on kuvattu lobbaamisen käsitteellä (Sherrill 1979). Taloudellisten intressien ja lobbaamisen tarkastelun kannalta on kiintoisa Odegaardin huomio, että liiketoiminnan kasvu ja keskittyminen yhä laajempiin yksiköihin ovat lisänneet erityisten intressien painetta hallintoa kohtaan (Odegaard 1951, 454).

Taloudellisen integraation kautta nämä kysymykset ovat uudella tavalla edessämme. Kun aineellisuutta korostavan markkinatalouden puitteisiin yhdistyy erityisintressien korporatistinen luonne, niin hallinnon ja talouselämän välisen »pyörivän oven» voitelemiseen tarvitaan entistä enemmän rahaa. Tätä Robert Sherrillin (1989, 248) osuvaa vertausta lainaten voidaan kysyä, onko Suomella varaa tuon »pyörivän oven» voitelemiseen, jos integraation sivutuotteena on laajamittaisen lobbaajien ammattikunnan synty.

Lobbaaminen merkitsee intressiryhmien taholta tulevaa vaikuttamisyrittystä, jossa usein liikutaan asianmukaisen ja epäasianmukaisen vaikuttamisen rajamailla. Lobbaamisen ja korruption välille ei voida vetää selvää rajaa, sillä lobbaajien keinot ovat usein kiistanalaisia. Laiton lobbaaminen voidaan sijoittaa yhdeksi suurrikollisuuden perusosaksi mafian, poliittis-hallinnollisen korruption ja talousrikollisuuden rinnalle (Lounekari 1991, 2). Amerikassa lobbaajat edustavat usein kaupallisia, teollisuuden sekä pankkien intressejä ja he käyttävät usein suuria rahasummia vaikuttaakseen lainsäädäntöön, virkamiehiin ja oikeuden jäseniin.

Intressikonfliktit

Intressikonfliktissa on kysymys julkisten ja erityisintressien välisestä ristiriidassa tilanteesta, jossa pyritään toteuttamaan keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Julkisen vallan tehtävissä kaksoisrooli saattaa vaarantaa riippumattomuuden ulkoisista vaikutteista. Formaalis-oikeudellisesti virkamies on suhteessa ulkoisiin vaikutteisiin sidottu hallintotoiminnan lainalaisuuden periaatteen, kun kansanedustajalla ja valtioneuvoston

jäsenellä on valtiosääntöoikeudellinen erityisase-ma. Kansanedustajan on toiminnassaan noudatettava oikeutta, kohtuutta ja perustuslakeja. Mitä tehdä, kun perustuslaki on epäselvä ja omatunto venyy oikeuden ja kohtuuden arvioinnissa? Tästä lienee kysymys Juhantalon tapauksessa. Paavo Uusitalo onkin luonnehtinut suomalaista poliittista kulttuuria siten, että yleisen edun ajamiseksi ei ole sallittua loukata erityisintressiä (Uusitalo 1990, 303).

Intressikonfliktissa on keskeistä potentiaalinen vastikkeellinen vaihto tai ainakin asema synnyttää mahdollisuuden intressin läpiajamiseen, muuten johtavia poliitikkoja ja virkamiehiä ei valittaisikaan yritysten johtoelemiin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa liittovaltion virkamiehillä ei saa olla suoria tai välillisiä taloudellisia intressejä, jotka ovat ristiriidassa heidän vastuunsa ja velvollisuuksiensa kanssa liittovaltion työntekijöinä. Edelleen korkeimpiin tehtäviin nimitettyjen virkamiesten on raportoitava taloudellisista intresseistään the Civil Service Commissionin puheenjohtajalle. Näiden standardien tarkoituksena on lisätä kansalaisten luottamusta hallinnon rehellisyyteen.

Ahti Laitisen mukaan (1989, 123–159; 1991, 169–170) eri valtainsstituutioiden intressien yhteenkietoutuminen ilmenee esimerkiksi ministereiden ja korkeiden virkamiesten samanaikaisina hallintoneuvostojäsenyyksinä. Vastaavia kytkentöjä on löydettävissä kunnallispolitiikasta. MTV:n Sunnuntairaportin selvityksen mukaan vuonna 1991 lähes puolet kunnan ja kaupungin hallitusten jäsenistä toimi myös pankkien luottamuselimissä (HS 9.12.1991). Viimeisten kunnallisvaalien jälkeen määrä on tosin huomattavasti pienempi, mutta se ei merkitse sitä etteikö pankkien intresseillä olisi vahvaa vaikutusta edelleen politiikkaan.

Intressikonfliktien lisääntyminen ilmentää sitä, että yhä suurempi määrä yhteiskunnallisista päätöksistä tehdään julkisen vallan hallintoelinten, virkamiesten ja erilaisten korporaatioiden keskinäisten sopimusten perusteella. Taustalla on talouselämän, politiikan ja hallinnon valtainsstituutioiden intressi- ja legitimaatiope-rustan yhtenäistyminen. (Laitinen 1991, 169–170.)

Hyvän esimerkin intressikonfliktista tarjoaa rakentaminen. Christer Bengsin mukaan yleishyödylliseen rakentamiseen liittyy kytkentä

puolueisiin ja puoluerahoitukseen. Aravavuokra-asuntotuotannon korkea hintataso selittyyneen aido urakkakilpailun puuttumisen lisäksi ns. kynnysrahoilla. (Bengs 1991, 93.) Jo siinä, että rakennusliikkeiden ja pankkien edustajia on runsaasti julkisen vallan elimissä valvomassa erityisiä intressejään ja toisaalta julkisen vallan ja puolueiden edustajia on näiden yritysten johtoelemis-sä, kuten esimerkiksi Tampereella on ollut tapana, voidaan nähdä korruptiivisia piirteitä.

Lähikäsitteiden rajausongelma

Käsitteiden rajanveto-ongelmaa voidaan lähestyä myös korruption lähikäsitteiden, »state-briberyn» ja »legal graftin» tarkastelun kautta. State-briberyssä on kysymys erilaisten julkisten omaisuuksien ja rahastojen valvonnan väärinkäyttämistä tai niiden väärinkäytöstä kontrollisuhteiden luomiseksi. Se sisältää myös äänestäjiin vaikuttamisen vaalivirkailijoiden kautta⁷, poliittisen syrjinnän ja väärinkäytökset poliittisiin tarkoituksiin hallinnossa sekä edunvalvonnan, jota poliittiset organisaatiot ja niiden edustajat suorittavat esimerkiksi poliittisten virkanimitysten kontrollin avulla. (Key 1970, 47.)

Poliittisen kontrollin tekniikoilla pyritään vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon erilaisten strategioiden toteuttamiseksi. Poliittisten virkanimitysten järjestelmä on palvellut ja palvelee myös koheesion lujittamista, sillä sen avulla valvonta, kuri ja määräysvalta toimivat tehokkaasti. Se edistää myös lojaalisuutta puolueelle ja sen taustaryhmien intresseille sekä yksinkertaistaa puoluekurin ongelman. (Ks. Key 1970, 50–51) Tamperelainen 'aseveliaksi' on koko sodan jälkeisen ajan toiminut tällaisena poliittisen kontrollin linnakkeena ja poliittiset virkanimitykset ovatkin olleet yksi sen tärkeimpiä tekniikoita.

Tamperelaisen kunnallispoliitikkojen ja virkamiesten ryhtymistä erityisintressien ajajiksi voidaan pyrkiä ymmärtämään toisaalta eliittiryhmien harjoittaman poliittisen kontrollin kautta ja toisaalta Uusitalon (1990) tapaan kunnallispoliti-

⁷ Laittomaksi luettavaa vaikuttamista äänestäjiin ei käytännöllisesti katsoen tapahdu Suomessa. Vuosien 1980–87 rikollisuustilaston (Rikollisuus 1990, 148) mukaan vuonna 1985 tuomittiin 7 henkilöä äänien ostosta tai myynnistä rangaistukseen alioikeuksissa. Tuomiot epärehellisyydestä ja väärennyksestä vaaleissa ovat vielä harvinaisempia.

kan vaihtoehdottomuudella ja poliitikkojen suhtautumisella erityisintressien konkreettisuuteen. Poliittisen kontrollin tekniikat ilmenivät Tampella-sopimusta käsiteltäessä esimerkiksi painostuksena ja yhdenmukaisuuden paineena. Erityisintressien konkreettisuus ilmeni eliitin yhteisenä asiantuntijaryhmänä, tutustumismatkana, konsultin tekemänä kaavaehdotuksena tai uhkauksena viedä tehdas ulkomaille. (Uusitalo 1990, 301–302.)

Mahdollisuudet korruptioon ovat melkoiset, jos epäeettisesti toimivat johtavat virkamiehet, poliitikot ja yritysjohtajat kykenevät salaiseen yhteistoimintaan yhteisen strategian kehittämiseksi (Rose-Ackerman 1978, 212). Tampella-sopimuksen solmimiselle oli erikoista se, kuinka vaivattomasti virkamiesjohto, puoluejohto ja maan omistaja, Oy Tampella Ab, löysivät yhteisen strategian alueen uudelleen käyttämiseksi. Tällaista yhteistoimintamenettelyä voidaan kutsua legal grafitiksi, lailliseksi lahjonnaksi. Itse asiassa tässä ollaan tekemisissä ehkä kaikkein kiinnostavimman, mutta myös vaikeimmin lähestyttävän ilmiön kanssa.

Laillinen lahjonta tarkoittaa sitä, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän tasolla on pysyviä erityisten intressien liittoutumia, jotka ovat voimakkaampia kuin edustuksellinen demokratia. Yhdysvalloissa tällainen liittoutuma on pankkiirien, välittäjien, aluerakentajien, maanomistajien, ayjohtajien ja lakimiesten 'hallinto'. (Simon ja Eitzen 1986, 181–182.) Laillisessa lahjonnassa rahaa ei vastaanoteta pöydän alla, päinvastoin se maksetaan avoimesti työsuoritusten, kaupungin tekemien sopimusten, välitys- ja myyntipalkkioiden, suhdetoimintapalkkioiden, omaisuuden vuokrasopimusten, kiinnitysten ja pankkitalletusten sekä aluerakentamissopimusten muodossa. Tällaiset toiminnot eivät ole laittomia, vaikkakin usein yhteiskuntapoliittisesti ja moraalisesti arveluttavia. Ne aiheuttavat valtavia kuluja yhteiskunnalle ja todelliset päätöksentekijät pystyvät pysyttelemään julkisuudelta piilossa.

Aluerakentaminen on Suomessa ehkä kaikkein voimakkaimmin rapauttanut edustukselliseen demokratiaan perustuvaa kunnallista itsemääräiso-oikeutta ja asioiden julkista käsittelyä. Mikään Espoon tai Vantaan aluerakentamiskohde ei ole perustunut vahvistettuun asemakaavaan, vaan useimmiten rakennusliikkeiden laatimiin kaava-luonnoksiin. (Bengs 1990, 8–9.)

Yritysten puoluerahoitus

Puolueiden vaalirahoitusta on kuvattu termillä »arcana imperii», »valtakunnan salaisuus» (af Heurlin 1975, 293). Yritysten puoluerahoituksessa näkyy selvimminkin erityisintressien turvaamisen strateginen luonne. Tietyissä tilanteissa on strategisesti tärkeää voidella puolueita ja poliitikkoja. Tällöin puolueet toimivat »hinnan ottajina» (»price takers») (Rose-Ackerman 1978, 45).

Yritysten puoluerahoitus ei ole Suomessa laittonta ellei sitä käytetä veronkierron välineenä. Puoluerahoituksen eettisyydestä olisi kuitenkin keskusteltava enemmän, sillä se johtaa puolueet ja poliitikot helposti kiittolisuudenvelkaan tai tuo esiin yksipuolisesti puolueen toimintaa tukeneen yrityksen intressejä. Hyvä esimerkki järjestelmän toiminnasta on ydinvoiman lisärakentamiseen liittynyt lobbaus. Esimerkiksi Nokia-yhtiö ilmoitti edellisten eduskuntavaalien alla tukevensa sellaisia kansanedustajaehdokkaita, jotka suhtautuvat myönteisesti elinkeinoelämään. Tässä yhteydessä yhtenä tukiperusteena oli suhtautuminen ydinvoimaan. (Demari 29.12.1990.)

Korruptiivisessa järjestelmässä vahvoilla poliittisilla puolueilla on huomattava markkina-voima, jolloin hyvin toimeentulevat yritykset ja ryhmät toimivat kiinteässä yhteydessä puolueen organisaatioiden, lehtien ja toimitsijoiden kanssa. Ne tukevat puolueen kampanjoita rahallisesti tai tukemalla niitä, jotka kontrolloivat esityslistaa. (Ks. Rose-Ackerman 1978, 45–49.) Kampanjatuen myöntäminen on keino parantaa omia kilpailuasemia ja tähän pystyvät vain ne, joilla on varaa.

Mitä tällainen rahalla 'painotettu äänestäminen' ('weighted voting') merkitsee? Poliitikon kampanjarahasto tai ylipäänsä yhteydet taloudelliseen eliittiin ovat elintärkeitä. Tällainen yhtiötoveruus toimii keskeisenä mekanismina »vasta-voimaisen hyödyn yhteiskunnassa» (»mutual benefit society»)». Suosionsoitusten vaihto nousee läheisistä viranhaltijoiden, poliitikkojen ja taloudellisten intressien välisistä suhteista, jotka tuovat mukanaan välillisiä paineita ja kampanjatuksimaksuja. (Berg ym. 1976, 88–107.)

⁸ Mauno Saari (1992, 255–256 ja 274–275) kuvaa osuvasti kirjassa *Minä, Christopher Wegelius* tällaista »yhtiötoveruutta», »Hyvä Veli -verkostoa» velkajärjestely-yhteyksissä.

Näin puolueet saavat välttämätöntä lisärahoitusta vaalikampanjoita varten sekä yritykset nauttivat poliittisia etuja ja palkkioita. Puolueiden vastaanottama tuki aiheuttaa resurssivirran, joka on muualta pois. Niukkojen taloudellisten resurssien oloissa tällaisen resurssivirran suhteellinen merkitys korostuu (Johnson 1975, 54–55).

Raha on hyvä keino muuttaa taloudellinen vaikutusvalta poliittiseksi voimaksi kampanjarahoitukseen avulla. Tällaisen poliittisen järjestelmän piirteet esiintyvät entistä selvemmin suomalaisissakin vaaleissa. Poliitiikan henkilölistyminen vaatii korostetummin myönteistä julkisuutta ehdokkaille ja heidän puolueilleen. Valtiollista puoluetukea tutkineiden Tomi Venhon ja Matti Wibergin mukaan suorassa puoluetuessa on myönteistä sen julkisuus ja että se lisää puolueiden riippumattomuutta yksityisistä eduista. (Venho–Wiberg 1992, 19–20). Vaalimainonnan kallistuessa ja valtion tuen vähentyessä puolue-rahituksen tarve yrityksiltä lisääntyy ja samalla mahdollisuudet julkiseen kontrolliin vähenevät.

Erityisintressien puoluerahoitus tapahtuu Suomessa lähinnä erilaisille puolueiden tukiyhteisöille ja ehdokkaiden tukiryhmille suunnattuina avustuksina. Tämä tuki perustuu lahjoittajan ja edun saajan intiimiin vastavuoroisuuteen ja vain satunnaisesti näistä rahavirroista on mahdollista saada tietoa julkisista asiakirjoista (esimerkiksi KKO 1981 II 14 ja KKO 1986 II 17).

Vähäisempi, mutta silti välttämätön, puolue-rahituksen muoto tapahtuu Suomessa kunnallisjärjestöjen ja ehdokkaiden vaalilehtien tukimainostamisen kautta (ks. yksityiskohtaisemmin Isaksson 1991). Olen jäljittänyt rakennusyritysten maksamien mainosten määrää Tampella-sopimuksen hyväksymisen jälkeen puolueiden kunnallisjärjestöjen vaalilehdistä ennen kansanedustajain vaaleja 17.3.1991.

Rakennusyritysten maksamien mainosten määrä ja rahallinen tuotto olivat yllättävän suuret. Vasemmistoliiton lehden rakennus- ja asuntomainosten osuus liikemainosten rahallisesta tuotosta oli 47,4 % (arvioitu tuotto 52 000 mk)⁹, sosialidemokraattien 63 % (51 000 mk) ja kokoo-

muksen n. 50 % (192 000 mk). Kaikkiaan kuuden vaalilehden liikemainosten yhteenlaskettu rahallinen tuottoarvio oli 578 000 mk, josta kokoomuksen osuudeksi tuli 386 000 mk. (Isaksson 1991, 53–54.) Esitetyt luvut ovat vain suuntaa antavia. Vaikka ne on kerätty toiseksi suurimman kaupungin kunnallisjärjestöjen vaalilehdistä aikana, jolloin elettiin vielä nousukauden huimassa ja puolueiden rooli vapautuvien teollisuustilojen saneerauksessa ja kaavoituksessa oli erityisen merkittävä, luvut ovat suuria, etenkin kun sijoitamme ne koko maan kontekstiin.

Mitä vahvempia ja halukkaampia puolueet ovat yhteistyöhön ja mitä enemmän niillä on markkinavoimaa, sitä suosiollisempia yritykset ovat rahoittamaan puolueita strategisesti tärkeissä tilanteissa. Tampere elää tällaista strategista tilannetta, jossa huomattavia määriä teollisuuskäyttöön varattuja tuotteja on vapautunut ja edelleen vapautumassa liike- ja asutokäyttöön.

5. Johtopäätökset

Poliitiikan tutkimuksen kannalta korruptio voidaan ymmärtää eliittien strategiseksi vallankäytöksi. Korruptiosta käydyn keskustelun legalistinen raja on johtanut vallankäytön analyysin laiminlyömiseen ja rajoittunut tarkastelun yksittäisiin tekoihin. Korruptiota ei ole tunnistettu yksityisen edun leimaaman yhteiskunnallistumisprosessin rakenne-elementiksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon pitämällä asioiden hoito ei-yhteisenä ja ei-julkisena, siis salaisena. Korruptiivisen toiminnan taustalla ovat erityisintressit, joiden kautta erilaiset eliittitoimijat, yritykset ja muut korporaatiot sekä niiden edustajat pyrkivät ajamaan omia etujaan ja vahvistamaan valta-asemiaan.

Korruptio laajassa merkityksessä sisältää laitoman lahjonnan, itse-korruption sekä muun moraalisesti arveluttavan vaikuttamispyrkimyksen poliittisiin ratkaisuihin. Tällöin se voidaan mää-

nen tuotto. Joitakin epätarkkuuksia puolueiden lopullisesti saamien ilmoitusmaksujen tuotossa ilmeni, mutta luvut ovat varmasti suuntaa antavia suhteelliselle vertailulle. Kokoomuksen kunnallisjärjestö kieltäytyi luovuttamasta käyttöni tietoja palstamillimetrin hinnasta, joten mainosten palstamillimetriciennoksi on arvioitu 10 mk/pmm, kun vasemmistoliiton lehden etusivun pmm. oli 2-värisenä 10,80. Ks. enemmän Isaksson 1991.

⁹ Mainosten markkamäärät on saatu vasemmistoliiton ja sosialidemokraattien kohdalla laskemalla puolueiden itsensä ilmoittamien palstamillimetriciennojen mukai-

rittää julkisen viran velvollisuuksista poikkeamiseksi, jonka motiivina on jonkin erityisintressin tavoittelu epäasianmukaisin keinoin. Epäasianmukaisuuden piirteet eivät ole mitenkään yksiselitteiset ja selvät kuten havaintoesimerkit osoittavat. Liike-elämän ja poliittis-hallinnollisten organisaatioiden vuorovaikutuksen laajentuessa sekä hallintotoiminnan sidonnaisuuden väljentyessä kannustimet korruptioon ovat lisääntyneet.

Erytisen kiinnostavia ovat 'harmaan vyöhykkeen' korruptiiviset piirteet. State-bribery, esimerkiksi poliittiset virkanimitykset poliittisen kontrollin syrjivänä tekniikkana, on selvemmin epäasianmukainen kuin toinen korruption lähikäsite 'laillinen' lahjonta, jota ei vastaanoteta pöydän alla vaan esimerkiksi aluerakentamissopimusten muodossa. Voidaan väittää, että korruption-käsitteen yhdistäminen lobbaamiseen, intressikonflikteihin ja yritysten puoluerahoitukseen Suomen oloissa on liioiteltua, mutta 'Hyvä Veli'-verkosto itse asiassa vain osoittaa, miten 'harmaalla vyöhykkeellä' toimitaan.

Poliittinen korruptio Suomessa näyttää perustuvan vielä ensisijaisesti 'Hyvä Veli' -verkostojen yhteistyöhön, kiittollisuudenvelkaan ja jaetuihin arvostuksiin ja vasta toissijaisesti suoraan vastikkeellisuuteen. Erytisten intressien ja yksityisen edun leimaaman yhteiskunnallistumisprosessin sekä yhteiskunnan valtaintituutioiden intressi- ja legitimaatioperustan yhtenäistymisen myötä korruptio on liennut yhteiskuntaan ja muuttunut näkymättömäksi mutta kiertämättömäksi rakenneosaksi. Näin se tunkeutuu yhä syvemmälle ihmisten välisiin suhteisiin. Se on entistä kiinteämpi osa institutionaalista vallankäyttöä politiikan ja talouden välisessä suhteessa.

LÄHTEET

- Aristoteles (1991): *Politiikka*. Gaudeamus, Jyväskylä.
- Bengs, Christer (1991): Asuntotuotanto spekulaaion kohteena. Teoksessa Eero Taivalsaari (toim.), *Näennäinen demokratia*. Art House, Jyväskylä.
- Bengs, Christer (1990): Gryndauksen maailmanennätys. Asuminen ja yhteiskunta. *Asukasliiton asunto-, ympäristö- ja aluepoliittinen aikakauskirja*, s. 6-10. Näyttenumero 1990.
- Berg, Larry; Hahn, Harlan ja Schmidhauser, John R. (1976): *Corruption in the American Political System*. General Learning Press, U.S.A.
- Brasz, H. A. (1970a): Administrative Corruption in Theory and Dutch Practice. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Brasz, H. A. (1970b): The Sociology of Conception. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Brooks, Robert C. (1970): The Nature of Political Corruption. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Bärlund, Johan (1990): *Korruptionsbrotten inom näringslivet*. Publikationer an institutionen för privaträtt vid Helsingfors universitet 37, Helsingfors 1990.
- Demari 29.12.1990.
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 25.4.1991, N:o 1358.
- Federal Personnel Manual, Chapter 735, Employee Responsibilities and Conduct.
- Caiden, Gerald E. ja Caiden, Naomi J. (1977): Administrative Corruption. *Administrative Review*, Vol. 37, N:o 3, May-June 1977, s. 301-309.
- Euben, J. Peter (1989): Corruption. Teoksessa Terence Ball & James Farr & Russell L. Hanson (toim.), *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Fitzpatrick, Joseph P. (1962): Catholics and Corruption. *Thought*, 37: 1962, s. 379-390.
- Haug, Wolfgang Fritz (1984): Die Camera obscura des Bewusstseins Kritik der Subject/Objekt. Artikulation im Marxismus. Teoksessa Hall, Stuart; Haug, W. F. ja Pietilä, Veikko: *Die Camera obscura der Ideologie. Projekt Ideologie-Theorie*. Argument-Sonderband AS, Berlin.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970): Introduction. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Henkilöstöjaoston pöytäkirja (1988): Tampereen kaupunginhallituksen henkilöstöjaoston pöytäkirja 23.5.1988, pykälä 475.
- af Heurlin, Kaarlo (1975): Puolue- ja vaalirahoitus. *Politiikka* 4/1975, s. 293-303.
- Helsingin Sanomat 9.12.1991.
- Hyvärinen, Matti (1991): Tampella: Politiikka ja politiikan vastaisuus. Teoksessa Paavo Isaksson ja Seija Virkkala (toim.), *Tampereen keskustan muutos ja Tampella*. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta, julkaisusarja 1/1991.
- Isaksson, Paavo (1992): Eettinen ohjeisto lisääisi luottamusta hallintokoneistoon. *Aamulehti* 4.6.1992.
- Isaksson, Paavo (1991): Taloudelliset intressit, puoluerahoitus ja vaalilehdet. *Tiedotustutkimus* 3/1991, s. 47-57.
- Johnson, Omotunde E. G. (1975): An economic Analysis of Corrupt Government, with special application to less developed countries. *Kyklos*, Vol. 28, 1975, s. 47-61.

- Key, V. O. JR. (1970): Techniques of Political Graft. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Kirjallinen kysymys n:o 57: Kansanedustaja Lahtisen kirjallinen kysymys – vp 1993.
- van Klaveren, Jacob (1970c): The Concept of Corruption. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Korte, Kai (1985): Yritysjohdajan, poliitikon ja virkamiesten etiikasta; lainvalvojan näkökulma. *Kanava* 4/1985, s. 198–204.
- Kuzmics, Helmut (1982): Politische Korruption und Struktur-funktionalistische Theorie der Modernisierung. Teoksessa *Kriminalsoziologische Bibliografie: Korruption* 1982/Jg. 9 Heft 34, 17–32.
- Lahjomat* (1984): Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 41. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy, Vammala.
- Lahti, Raimo (1984): Korruptio oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä. Teoksessa *Lahjomat*, s. 7–28. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 41, Suomen lakimiesliiton kustannus Oy, Helsinki.
- Laitinen, Ahti (1991): Organisaattiorikollisuus – haaste perinteiselle rikosoikeudelle. Teoksessa Seppo Koskinen ja Aarre Tähti (toim.) *Uussubjektit*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:13, Turku.
- Laitinen, Ahti (1989): *Vallan rikokset*. Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1989.
- Laitinen, Ahti (1986): Virkamiesten käsitykset heille tarjotuista etuuksista. Teoksessa Ahti Laitinen (toim.), *Yhteiskunnallinen vallankäyttö ja korruption mahdollisuudet*. Turun yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Rikos- ja prosessioikeuden sarja A n:o 17, Turku.
- Lounekar, Merja (1991): *Sisilian mafia. Synty, kehitys ja muotoutuminen yhteiskunnalliseksi instituutioksi*. Rauhantutkimus tänään No. XII. Suomen rauhantutkimusyhdistys, Tampere.
- Maula, Risto (1991): Tampellan tapaus ja filosofia. Teoksessa Paavo Isaksson & Seija Virkkala (toim.), *Tampereen keskustan muutos ja Tampella*. Tampereen yliopiston ylioppilaskunta, julkaisusarja 1/1991.
- Metsäpelto, Teuvo (1983): Virkamiesasemaan soveltumaton lahjojen ja muiden etuuksien vastaanottaminen. *Juhlajulkaisussa Antti Johannes Suviranta 1923–30/11–1983*. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja, Helsinki.
- Moring, Tom (1989): *Political Elite Action: Strategy and Outcomes*. Commentationes Scientiarum Socialium 41/1989. Societas Scientiarum Fennica, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (1989): *Hallintosopimus*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Noonan, John T. Jr.(1984): *Bribes*. MacMillan Publishing Company, New York.
- Nye, J.S (1970): Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.) *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York 1970.
- Nyquist, Ola ja Körner, Lennart (1963): *Mutor och bestickningen. Redogörelse för gällande lagbestämmelser, den sk mutkatekesen och rättspraxis*. Ut arbetad på uppdrag av Institutet för bekämpande av mutor och bestickning. Ab Nordiska bokhandeln. Stockholm 1963.
- Odegard, Peter H. (1951): Corruption, political, United States. Teoksessa Edwin R.A. Seligman ja Alvin Johnson (toim.), *Encyclopaedia of The Social Sciences*. The MacMillan Company, 1931, reprinted 1951, U.S.A.
- Rikollisuus 1990: *Rikollisuustilanne 1989*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Rogow, Arnold A.–Lasswell, H. D. (1970): The Definition of Corruption. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.) *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Rose-Ackerman, Susan (1978): *Corruption. A Study in Political Economy*. Academic Press, London.
- Saari, Mauno (1992): *Minä, Christopher Wegelius. Päiväkirja pimeiden voimien vuosilta*. Gummerus, Jyväskylä, 3. painos.
- Senturia, Joseph J. (1951) Corruption, political, general. Teoksessa Edwin R.A.Seligman ja Alvin Johnson (toim.), *Encyclopaedia of The Social Sciences*. The MacMillan Company, reprinted 1951, U.S.A.
- Sherrill, Robert (1979): *Why they call it politics. A guide to America's government*. Third edition. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Simon, David & Eitzen, Stanley D. (1986): *Elite Deviance*. Allyn and Bacon Inc., Boston-London-Sydney-Toronto.
- Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintö* (1983): Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1983.
- Tengelin, Sten (1978): *Tillåten förmån eller förbjuden muta?* Institutet mut mutors skriftserie 1. Industriförbundet Förlag, Stockholm.
- Theobald, Robin (1990): *Corruption, Development and Underdevelopment*. MacMillan 1990.
- Tilman, Robert O. (1970): Black-Market Bureaucracy. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer (toim.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*. Holt Rinehart and Winston, New York.
- Turkka, Tapani (1985): *Korruptiosta*. Julkisoikeuden julkaisematons sivulaudatur -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Uusitalo, Paavo (1990): Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.), *Suomi 2017*. Gummerus, Jyväskylä.
- Venho, Tomi ja Wiberg, Matti (1992): Kolmen miljardin potti. Puoluetuki jakautuu suoraan ja piilotukseen. *Suomen Kuvalehti* 23, 5.6.1992, s. 19–25.