

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

**VENÄJÄN TULLIN TOIMINTA HYVÄN HALLINNON
PERIAATTEIDEN VALOSSA**

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2007
Ohjaaja: Juha Vartola

Maija Henttonen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	HENTTONEN, MAIJA
Tutkielman nimi:	Venäjän tullin toiminta hyvän hallinnon periaatteiden valossa
Pro gradu -tutkielma:	116 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Maaliskuu 2007
Avainsanat:	hyvä hallinto, Venäjä, tulli, historia, kulttuuri, Venäjän-markkinat, logistiikka

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on *Venäjän tullin toiminta hyvän hallinnon periaatteiden valossa*. Tutkimuksessa käsitellään hyvän hallinnon toteutumista Venäjän tullissa siellä kohdattujen ongelmien kautta. Tutkimuksessa kartoitetaan, missä määrin hyvän hallinnon periaatteet Venäjän tullin toiminnassa toteutuvat, millä osa-alueilla Venäjän tullin toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, millaisia hallinnon menetelmiä Venäjän tullissa käytetään, kuinka hyvän hallinnon mukaisia nämä toiminnot ovat, mikä Venäjän tullissa on suurin tunnettujen ongelmien (esim. rajaruuhkat, hidas tullausprosessi) aiheuttaja, mistä ongelmat johtuvat ja millaisia parannusehdotuksia suomalaisilla Venäjän-kaupan toimijoilla olisi rajanylitysmuodollisuuksien helpottamiseksi.

Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan seuraavien hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta: 1. demokratian toteutumisaste, 2. riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos, 3. riippumaton ja vapaa lehdistö, 4. hallinnon avoimuus ja julkisuus, 5. hallinnon tekninen pätevyys, 6. riippumaton ja puolueeton hallinnon tarkastusjärjestelmä, 7. päätöksenteon läpinäkyvyys, 8. virkamieskoulutuksen taso, 9. virkamieskunnan palkkauksen taso, 10. asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä sekä 11. desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen. Tutkielmassa Venäjän tullia ja sen viranomaisten toimintaa tarkastellaan näihin periaatteisiin kytkeytyen. Tutkimuksen empiirinen aineisto on koottu suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden ja asiantuntijoiden haastattelujen perusteella.

Itärajan rekkaruuhkat ja hidas tullausprosessi johtuvat Venäjän tullin viranomaisten tehottomasta toiminnasta. Yleisesti ei ole tiedossa mitään yksittäistä epäkohtaa, mikä tällaiset ongelmat tullissa aiheuttaa. Ongelmien taustat juontuvat kuitenkin kulttuuriin, historiaan, perinteisiin, tapoihin, tottumuksiin, asenteisiin, uskontoon, maailmankatsomukseen ja käsitykseen johtamisesta. Yksi keskeisin ongelmien aiheuttaja on korruptio. Venäjällä tulli on epävirallisesti korruptoitunein instituutio. Väärinkäytöksiä tullissa tekevät sekä viranomaiset että asiakkaat. Lainsäädäntökään Venäjällä ei juuri kunnioiteta ja toimijasuhdeverkostolla on kaikessa toiminnassa erittäin suuri vaikutus.

Hyvän hallinnon periaatteiden ei voida katsoa toteutuvan Venäjän tullin toiminnassa. Parempaan suuntaan ollaan kuitenkin menossa avoimuuden ja julkisuuden, neuvonnan ja asiakaspalvelun, virkamieskunnan yleisen ja teknisen koulutuksen, päätöksenteon läpinäkyvyyden, hallinnon tarkastusjärjestelmän ja oikeuslaitos toimivuuden suhteen. Sen sijaan korruptio, joka kytkeytyy virkamieskunnan palkkaukseen, virkamiesmoraaliin, asenteisiin ja desentralisoinnin asteeseen, aiheuttaa sen, että em. asioissa ei voida puhua lainkaan hyvän hallinnon toteutumisesta. Demokratian aste Venäjällä on samalla tasolla myös sen tullissa, eivätkä venäläiset ole halukkaita keskustelemaan rakentavasti ongelmien ratkaisemiseksi.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	2
SISÄLLYSLUETTELO.....	3
JOHDANTO.....	5
1 HYVÄ HALLINTO	10
1.1 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEIDEN MÄÄRITELMIÄ.....	12
1.2 HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAMINEN	15
2 HYVÄN HALLINNON KEHITYS SUOMESSA	18
2.1 RUOTSIN VALLAN AIKA.....	18
2.2 VENÄJÄN VALLAN AIKA.....	19
2.3 ITSENÄINEN SUOMI.....	19
3 VENÄJÄN VALTION HISTORIA, TALOUSKEHITYS JA KULTTUURITAUSTA	21
3.1 KIOVAN VENÄJÄSTÄ 1900-LUVULLE.....	21
3.2 NEUVOSTOLIITON AIKA	22
3.3 VENÄJÄN FEDERAATIO	23
3.4 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN ASEMA	26
3.5 MITEN VENÄLÄINEN KULTTUURI VAIKUTTAA YHTEISKUNNAN TOIMINTAAN JA MARKKINATALOUSAJATTELUUN?	29
3.6 JOHTAJUUS JA JOHTAMINEN VENÄJÄLLÄ	32
4 SUOMEN VENÄJÄN-MARKKINAT	35
4.1 SUOMEN JA VENÄJÄN VÄLISEN KAUPANKÄYNNIN HISTORIA: AUTONOMIASTA 1990-LUVULLE.	35
4.2 VENÄJÄN MARKKINAT JA TALOUDELLINEN TILANNE NEUVOSTOLIITON ROMAHTAMISEN JÄLKEEN JA 2000-LUVULLA	36
4.2.1 Venäjän talous 1990-luvulta 2000-luvulle.....	36
4.2.2 EU ja Venäjä.....	38
4.2.3 Suomen ja Venäjän välinen kauppa 1990-luvulta lähtien	39
4.3 VENÄJÄN-KAUPAN ONGELMAT.....	41
5 VENÄJÄN TULLI	47
5.1 TULLIVIRANOMAISET JA ORGANISAATIO.....	47
5.2 TULLAUS.....	48
5.3 LAINSÄÄDÄNTÖ	50
6 SUOMEN JA VENÄJÄN LOGISTINEN KUMPPANUUS	53
7 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET SUOMALAISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA HAVAINTOJA NIIDEN OSALTA VENÄLÄISESSÄ TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ.....	57
7.1 HALLINNON AVOIMUUS JA JULKISUUS	57
7.1.1 Neuvonta hallinnossa.....	59
7.1.2 Palveluperiaate ja asiakaspalvelu hallinnossa.....	60
7.2 VIRKAMIESKUNNAN KOULUTUKSEN TASO	61
7.3 HALLINNON TEKNINEN PÄTEVYYS.....	63
7.4 VIRKAMIESKUNNAN PALKKAUKSEN TASO	64
7.4.1 Virkamiesmoraali	65

7.4.2 <i>Korruptio</i>	65
7.5 PÄÄTÖKSENTEON LÄPINÄKYVYYS.....	67
7.6 ASEENTEELLINEN VALMIUS RAPORTOIDA JA VALITTA A PAIKALLISTASON PÄÄTÖKSISTÄ	69
7.7 RIIPPUMATON JA PUOLUEETON HALLINNON TARKASTUSJÄRJESTELMÄ.....	70
7.8 DESENTRALISOINNIN ASTE JA LÄHEISYYSPERIAATTEEN TOTEUTUMINEN.....	70
7.9 RIIPPUMATON JA PUOLUEETON OIKEUSLAITOS	72
7.10 RIIPPUMATON JA VAPAA LEHDISTÖ.....	74
7.11 DEMOKRATIAN TOTEUTUMISASTE	76
7.12 VENÄJÄN WTO-JÄSENYYS	80
8 TUTKIMUSTULOSTEN RAPORTOINTI	82
8.1 HALLINNON AVOIMUUS JA JULKISUUS	82
8.1.1 <i>Neuvonta hallinnossa</i>	83
8.1.2 <i>Palveluperiaate ja asiakaspalvelu</i>	84
8.2 VIRKAMIESKUNNAN KOULUTUKSEN TASO	84
8.3 HALLINNON TEKNINEN PÄTEVYYS.....	85
8.4 VIRKAMIESKUNNAN PALKKAUKSEN TASO	86
<i>Lahjonta ja korruptio</i>	88
8.5 PÄÄTÖKSENTEON LÄPINÄKYVYYS TULLIN TOIMINNASSA	88
8.6 ASEENTEELLINEN VALMIUS RAPORTOIDA JA VALITTA A PAIKALLISTASON PÄÄTÖKSISTÄ	90
8.7 RIIPPUMATON JA PUOLUEETON HALLINNON TARKASTUSJÄRJESTELMÄ.....	92
8.8 DESENTRALISOINNIN ASTE JA LÄHEISYYSPERIAATTEEN TOTEUTUMINEN.....	93
8.9 RIIPPUMATON JA PUOLUEETON OIKEUSLAITOS	94
8.10 RIIPPUMATON JA VAPAA LEHDISTÖ.....	95
8.11 DEMOKRATIAN TOTEUTUMISASTE, TULLIN TOIMINNASSA.....	96
8.12 VENÄJÄN WTO-JÄSENYYPDEN VAIKUTUS RAJANYLITYSTOIMINTAAN.....	96
8.13 VENÄJÄN TULLIN ONGELMAT KITEYTETYSTI, VENÄJÄN-KAUPAN TOIMIJOIDEN OMIA KO- KEMUKSIA, MIELIPITEITÄ JA PARANNUSEHDOTUKSIA	97
JOHTOPÄÄTÖKSET	104
LÄHDELUETTELO.....	111
LIITTEET	117

JOHDANTO

Aamulehti uutisoi 16.11.2006 David Copperfieldin käyneen tekemässä taikatempun Suomen itärajalla. Hän oli taikonut kadoksiin viidenkymmenen kilometrin pituisen rekkajonon. Kenelläkään ei taaskaan ollut tietoa, mikä Venäjän tullissa tuolloin hidasti liikennettä ja toisaalta, miksi rekka-autot kuitenkin katosivat niin nopeasti. Samassa artikkelissa arveltiin, että illuusio tapahtui siksi, että jo Euroopan unionikin kiinnitti halvaantuneeseen tilanteeseen huomiota. Päällimmäisenä toteamuksena oli kuitenkin se, että Suomella ei liene minkäänlaista vaikutusvaltaa siihen, miten Venäjän tulli toimii, vaikka sillä olisi ratkaiseva ja halvaannuttava merkitys Suomen muulle liikenteelle ja sen turvallisuudelle. (AL 16.11.2006.) Venäjän tullissa on todettu, että ongelma on Suomen puolella, mikä kyllä pitääkin täysin paikkansa, mutta ongelman aiheuttaja ei kuitenkaan ole Suomessa.

Suomen itärajalla rekkajonojen aiheuttama ongelma ei ole uusi. Yleisesti ottaen kaikkein ongelmallisin Venäjän-kaupan este on aina Neuvostoliiton romahtamisesta lähtien ollut *tulli*. Seuraaviksi ongelmiksi koetaan byrokratia ja lainsäädäntö. Ongelmaksi koetaan säädösten soveltamisen mielivaltaisuus ja ennalta arvaamattomuus, ei kuitenkaan niinkään lainsäädännön erilaisuus. (Toim. Azeem 2005, 35.) Suomalais-venäläisen kauppakamarin julkaiseman *Venäjän kaupan barometrin 2006* mukaan tullaus aiheutti edelleen eniten ongelmia niin liiketoimintaa Venäjällä harjoittaville, vientiä Venäjälle harjoittaville kuin vain vientiä (ei liiketoimintaa) Venäjälle hajoittaville yrityksillekin. Kyseisessä barometrissä muiksi ongelmiksi nousivat byrokratia ja viranomaisten toiminta, mikä hankaloitti etenkin Venäjällä liiketoimintaa harjoittavien yritysten toimintaa. Raportin mukaan edellä mainittujen ongelmien lisäksi esiin ovat nousseet myös kuljetuksiin ja logistiikkaan liittyvät ongelmat. (SVKK 2006, [http](#).)

Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkoitus tutkia *Venäjän tullin toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden valossa*. Tutkimuksessa käsitellään hyvän hallinnon toteutumista Venäjän tullissa siellä kohdattujen ongelmien kautta. Tutkimuksessa kartoitetaan, missä määrin hyvän hallinnon periaatteet Venäjän tullin toiminnassa toteutuvat ja millä osa-alueilla Venäjän tullin toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tarkoituksena on selvittää, mikä Venäjän tullissa vaikuttaa kaikkein eniten suomalaisten yritysten toimintaan, sekä mistä tullausprosessin hitaus johtuu ja miksi. Ilmenneitä ongelmia pyritään puolestaan analysoimaan hyvän hallinnon periaatteisiin kytkeytyen. Tarkastelussa yritetään selvittää, millaisia hallinnon menetelmiä Venäjän tullissa käytetään, ja kuinka hyvän hallinnon mukaisia nämä toiminnot ovat. Tarkastelu keskittyy Venäjän nykyisiin olosuhteisiin,

vaikka historiallista perspektiiviä ei voikaan kokonaan sulkea pois ongelman kokonaisvaltaisen ymmärtämisen vuoksi. Tutkimus pyrkii selvittämään, millaisia ongelmia Venäjän tullissa yleisesti kohdataan, mikä on suurin ongelmakohta, mistä ongelmat johtuvat ja millaisia parannusehdotuksia suomalaisilla Venäjän-kaupan toimijoilla olisi rajanylitysmuodollisuuksien helpottamiseksi. Vastauksia analysoidaan Vartolan määrittelemien hyvän hallinnon periaatteiden (kts. edellä) suhteen. Tutkimusaihe on ajankohtainen. Venäjän tullin aiheuttamat ongelmat ovat olleet esillä ainakin viimeiset viisitoista vuotta ja ne putkahtelevat pinnalle tiedotusvälineissä vähän väliä. Varsinkin vuoden 2006 lopulla tilanne Venäjän rajalla kärjistyi äärimmilleen rekkojen aiheuttamien jonojen ja ruuhkien vuoksi, mikä sai jo valtioiden päämiehetkin puuttumaan asiaan. Yleisesti ei kuitenkaan ole tiedossa mitään yksittäistä epäkohtaa, mikä tällaisen pulman Suomen itärajalta aiheuttaa. Ongelman vain tiedetään olevan Venäjän tullissa. Tutkimuksessa pyritään avaamaan tätä ongelmapyyhteä kokonaisuudessaan ja erittelemään myös ongelmien taustaa.

Vastausta tutkimusongelmaan etsitään Venäjän kauppaa ja vientiä harjoittavien suomalaisyritysten ja suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden mielipiteiden ja näkökulmien pohjalta. Tutkimusaineisto kerättiin vuoden 2007 tammi-helmikuussa ja tutkimusmetodina käytettiin haastattelua. Haastatteluja tehtiin viisi, minkä seurauksena tutkimustulos muodostuu väkisininkin subjektiiviseksi. Yleistäviä päätelmiä ei juuri siksi voi tehdä. Tutkimukseen kelpasivat sellaiset yritykset, jotka tuntevat Venäjän vientitullauprosessin. Näillä toimijoilla voitiin katsoa olevan olennaista tietoa itse tullauprosessista sekä venäläisten viranomaisten kanssa toimimisesta. Tutkimuksen kannalta tärkeää oli kategorioida haastatellut yritykset sen mukaan, että ne toimivat joko logistiikassa tai Venäjän markkinoilla, koska esim. turismi-liiketoiminnassa tullikäytäntö on erilainen. Tutkimukseen valituille suomalaisille Venäjän-kaupan toimijoille tehtiin kullekin haastattelu, joiden perusteella Venäjän tullin toimintaa hyvän hallinnon näkökulmasta arvioidaan. Kysymykset aseteltiin teemoittain Vartolan (kts. edellä) luokittelemien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja Venäjän tullissa ilmenneisiin epäkohtiin tartutaan käsittelemällä niitä näihin periaatteisiin suhteutettuna. Niistä kuitenkin korostettiin tullin toiminnan kannalta ja haastateltavien tietojen perusteella helppoiten arvioitavia periaatteita kuten hallinnon avoimuutta ja julkisuutta, virkamieskunnan pätevyyttä sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tutkimuksen päätavoitteena ei ole esittää ratkaisuja ongelmiin, vaan tarkoituksena on soveltaa yleismaailmallisia hyvän hallinnon periaatteita Venäjän tullin toimintaan. Toisaalta tutkimus kuitenkin saattaa tarjota vartenotettavia kehitysehdotuksia Venäjän tullille, sen toimintaan ja hallintoon.

Hallbergin mukaan oikeusvaltioperiaate pätee sekä Eurooppalaisessa että Pohjois-Amerikkalaisessa oikeusjärjestelmässä, vaikka ne muuten ovatkin erilaiset. Näillä alueilla vallan käyttö perustuu lakiin ja oikeuteen. (Hallberg 2004, 12.) Tämän perusteella ja yleisesti tunnetusti voidaan sanoa, että näiden alueiden valtioissa on edistynyt demokratia ja niiden hallinto on hyvää, kun sitä verrataan maailman niihin maihin, jossa demokratia ei ole vielä vakiintunut. Tähän olettamukseen rakentuu myös käsillä oleva tutkimus, jossa oletuksena ja hyvin kärjistetysti Suomessa on hyvä hallinto ja kun taas Venäjällä ei. Demokraattisissa maissa noudatetaan pääasiassa hyvän hallinnon periaatteita, jotka Vartola on määritellyt seuraavasti: 1. demokratian toteutumisaste, 2. riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos, 3. riippumaton ja vapaa lehdistö, 4. hallinnon avoimuus ja julkisuus, 5. hallinnon tekninen pätevyys, 6. riippumaton ja puolueeton hallinnon tarkastusjärjestelmä, 7. päätöksenteon läpinäkyvyys, 8. virkamieskoulutuksen taso, 9. virkamieskunnan palkkauksen taso, 10. asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä sekä 11. desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen. (Vartola 2006.) Vaikka Suomella ja Venäjällä on pitkä yhteinen historia, niiden kulttuurit eroavat merkittävästi toisistaan oikeastaan joka osa-alueella hallinnosta yksittäisen kansalaisen mielipiteeseen, mikä myös huomioidaan tarkastelussa.

Hyvän hallinnon toteutumisen keskeisenä arviointiperusteena on lisäksi se näkökulma, josta toimintaa arvioidaan. Tässä opinnäytetyössä ohjeellisesti hyvän hallinnon periaatteita ja niiden sisältämiä käsitteitä käsitellään suomalaisesta (ja osin eurooppalaisesta) näkökulmasta. Tulosten tulkinta tapahtuu kuitenkin suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden mielipiteiden pohjalta. Erääksi tutkimuksen tulosten ja johtopäätösten haasteeksi nousee kuitenkin länsimainen ja subjektiivinen näkemys venäläisen vastapuolen toimivuudesta. On muistettava, että hyvän hallinnon periaatteet ovat yleisesti määriteltyjä, mutta toisaalta niiden toteutumisen käsitys on yleensä kiinni ihmisten omista käsityksistä, kokemuksista ja odotuksista, koska hyvä hallinto on kontekstisidonnainen. Lisäksi on huomioitava venäläisyyden aiheuttaman tunnelatauksen vaikutus osana analysointia, vaikka se ei ehkä tässä tarkastelussa nousekaan niin herkästi esille. Monet tutkimukseen mukaan pyydetyt kieltäytyivät, koska he halusivat varmistua siitä, ettei heidän nimiään tai yritystensä nimiä tule julki missään. Myöskään tutkimukseen osallistuneet eivät halunneet nimiään julki, koska heidän mielipiteensä ja kokemuksensa Venäjän tullin toiminnasta ja ko. intressin arvostelu saattaisivat vahingoittaa liiketoimintaa Venäjällä ja aiheuttaa huomattavaa haittaa heidän edustamilleen yrityksille. Venäjän tullin katsottiin olevan liian suuri liiketoiminnan edistymiseen tai hankaloittamiseen vaikuttava tekijä, etteivät haastateltavat halunneet riskeerata mitään.

Tutkimusaiheeseen tartuttiin siksi, että vastaavanlaisia tutkimuksia aiheesta ei ole tehty. Venäjän tullissa olevia ongelmia on kuitenkin käsitelty erilaisissa Venäjän liiketoimintaa käsittelevissä opissa, mutta niitä ei ole analysoitu suhteessa hyvään hallintoon ja sen toteuttamiseen. Huomionarvoista kuitenkin on se, että aihe jakautuu tavallaan kahdeksi eri osa-alueeksi. Toista näistä osa-alueista eli hyvää hallintoa on tutkittu paljon, kun taas toista osaa, Venäjän tullia ei oikeastaan lainkaan. Aiempaa tutkimusta hyvästä hallinnosta ovat tehneet mm. Ryytänen (*Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa*, 1991), Kuusikko (*Neuvonta hallinnossa*, 2000), Kauko Heuru (*Hyvä hallinto*, 2003), Veli-Pekka Hautamäki (*Hyvän hallinnon toteuttaminen*, 2004) sekä Olli Mäenpää (*Hyvän hallinnon perusteet*, 2002 ja *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, 2003). Tutkimuksessa on käytetty lisäksi monenlaista Venäjän liiketoiminnasta kertovaa kirjallisuutta ja materiaalia. Ongelmaksi niiden käytössä kuitenkin osoittautui se, että jo niiden tullessa julki, niissä saattoi olla vanhentunutta informaatiota, koska mm. lainsäädäntö Venäjällä muuttuu hyvin nopeasti.

Aiheen kannalta olennaista on myös se, jota monet tutkimukseen osallistuneet haastateltavatkin korostivat, että kuinka voidaan tutkia toisen kulttuurin lähtökohdista aivan toisenlaisen kulttuurin viranomaisten toimintaa? Tätä voidaan kuitenkin perustella sillä, että todellinen demokratia on monestakin syystä tällä hetkellä paras mahdollinen oikeusvaltion toimintamuoto ja tällaisissa valtioissa yleensä myös noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita (esim. Fukuyama 1992). Toiseksi hyvän hallinnon periaatteet ovat yleismaailmallisia, jotka ovat todistettavasti edistäneet kansalaisten hyvinvointia ja tyytyväisyyttä hallintoon sekä yleistä kehitystä monilla sektoreilla. Vaikka kulttuurillista näkökulmaa ei voikaan tarkastelussa sivuuttaa, ei minkään valtion hallinnon perustarkoituksena voi olla esim. kansalaisten riisto tai korruption edistäminen. Vaikka kulttuurit ja käsitykset hyvästä hallinnosta ja esim. myös demokratiasta eroavat paljon toisistaan, eivät ne saisi olla esteitä pyrkiä hyvään hallintoon. Mäenpään (2003a, 73) mukaan hyvään hallintoon voi pyrkiä jo byrokratian ja kustannusten vähentämisen vuoksi sekä ihmisten legitimizeettivajeen umpeen kuromiseksi. Toisaalta on muistettava myös se, että lainsäädäntö ei yksin kerro, toteutuuko hyvä hallinto eikä sitä, millaisia hallintokäytännöt todellisuudessa ovat. Lisäksi jos huomioidaan, että Venäjän valtion vuotuisesta budjetista jopa 25 % on tullituloja (Hernesniemi, Auvinen & Dudarev 2005, 102-103), sen olisi syytä pyrkiä enemmän kehittämään tullitoimintaa kuin jäämällä takapajukseksi. Lisäksi, koska tiedetään, että monet toimijat harjoittavat rajalla epärehellistä toimintaa mm. kaksoislaskutusta, olisi Venäjän enemmän syytä pyrkiä vähentää vilppiä kuin edistää sitä vaikeuttamalla hallinnossa asiointia. Kun tullauskäytännöt helpottuisivat ei olisi enää niin suurta houkutusta harjoittaa epärehellisyyttä ja valtion tulot kasvaisivat.

Tutkimuksen ensimmäisessä kappaleessa tarkastellaan hyvää hallintoa, sen määritelmiä ja toteuttamista sekä mitä kaikkea siihen kuuluu. Toisessa luvussa käsitellään hyvän hallinnon kehitystä Suomessa. Tällä pyritään valottamaan sitä, mistä hyvän hallinnon käsite muodostuu ja on peräisin, sekä sitä, millaisiin seikkoihin tutkimustulosten analysoinnissa olisi syytä kiinnittää huomiota. Kolmannessa luvussa puolestaan keskitytään Venäjän valtion historiaan, kehitykseen ja kulttuuriin. Samassa luvussa tarkastellaan myös venäläistä käsitystä johtamisesta, mikä selittää paljon heidän käsitystään myös valtion johtamisesta ja sitä, miksi heidän järjestelmänsä on muodostunut sellaiseksi kuin se nykyäänkin on. Sen sijaan Suomen ja Venäjän välisen kaupankäynnin kehityksen ja nykytilan tarkastelu kertoo olennaisesti siitä, miksi suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden mielestä Venäjän tulli on olennaisin Venäjän-kaupan kehityksen este. Neljännessä luvussa tarkastellaan myös Venäjän-kaupan keskeisimpiä ongelmia yleensä. Venäjän federaation tullilaitoksen organisaation, tullausprosessin ja lainsäädännön tarkastelu kertoo puolestaan, millaiseen hallinnon rattaaseen Venäjän tullin asiakas pyörähtää asioidessaan sen kanssa. Tätä aihetta käsitellään luvussa viisi.

Kilpeläisen (2004, 61) mukaan transitoliikenne Suomesta Venäjälle on kasvanut peräti 70 % vuosien 1997 ja 2003 välillä, minkä seurauksena Suomen ja Venäjän välisen logistisen kumppanuuden tarkastelua ei voi aiheen ongelmien ymmärtämisen kannalta sivuuttaa. Suomen ja Venäjän välistä logistista kumppanuutta tarkastellaan luvussa seitsemän. Teoriaosan lopuksi tarkastellaan Suomen lainsäädännössä esiintyviä hyvän hallinnon periaatteita ja niihin kytkeytyviä osa-alueita Venäjän toimintaympäristöstä. Sekä seitsemännessä että kahdeksannessa luvussa hyvän hallinnon periaatteet on jaettu pääpiirteissään haastattelun teemarungon (kts. Vartola) mukaan. Tutkimuksen kahdeksannessa luvussa tutkimustulokset raportoidaan. Tutkimustulosten johtopäätös-osassa, luvussa yhdeksän, kootaan yhteen Venäjän tullin keskeisimmät ongelmat haastatteluissa ilmenneiden kokemusten pohjalta. Lisäksi analysoidaan, millaisiin hyvän hallinnon periaatteisiin Venäjän tullissa voitaisiin ja pitäisi kiinnittää huomiota, sekä vastataan kysymykseen, missä suhteessa hyvän hallinnon periaatteiden Venäjän tullissa katsotaan toteutuvan. Toisaalta vastaus annetaan myös siihen, onko Venäjän tullin toiminta lainkaan analysoitavissa hyvän hallinnon käsitteillä.

1 HYVÄ HALLINTO

Englannin kielen sana *government* kuvaa *hallintoa*, mutta jo jonkin aikaa tutkijat ovat yrittäneet löytää laajemman ja dynaamisemman käsitteen, joka kuvaisi paremmin julkisen toiminnan kehittämistehtäviä, verkostoa, toimintojen koordinoitua, kumppanuutta sekä muita toimintoja. *Governance*-käsite pyrkii kuvaamaan kaikkea sitä, mitä voidaan sijoittaa hyvän hallinnon käsitteeseen, mutta sen suomenkielinen vastine *hallinta* ei välttämättä kuvaa sen tarkoitusperiä. (Heuru 2003, 152.) Hyvälle hallinnolle on vaikea antaa selkeää ja tyhjentävää määritelmää. Olennaista on alun alkaen muistaa, että hyvän hallinnon käsitteen arviointi on niin kauan epätäydellinen, ennen kuin kerrotaan kenelle tai mille taholle se on hyvä. Arvioinnissa on pohdittava, milloin hallinto on hyvä valtiolle, milloin kansalaiselle ja milloin oikeusjärjestelmän suhteen. Hallinnon tulee olla hyvä 1) suhteessa valtion tarkoitusten toteuttamiseen ja 2) sen tulee olla hyvä suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin. On kuitenkin muistettava, että mikään valtio tai taho ei voi täydellisesti taata hyvää hallintoa lain säännöksin, koska tyhjentävää säännöstöä on mahdoton ja epätarkoituksenmukaista saada aikaan. (emt., 149-150.)

Kansainvälisissä yhteyksissä termiä *good governance/good administration* alettiin kehittää Maailmanpankin kehitysohjelmissa kylmän sodan päätyttyä. Tämän jälkeen se yleistyi muissakin instituutioissa. (Hautamäki 2004, 13.) Hyvään hallintoon voidaan liittää ainakin kolme eri näkökulmaa: *good management*, *good governance* ja *good administration*. Management-näkökulma liittyy hallinnon sisäiseen tehokkuuteen ja järjestämiseen. Governance-näkökulma korostaa hallinnon sisäisiä laatukriteerejä sekä julkisen ja yksityisen välisen suhteen vaatimuksia. Administration-näkökulman sijaan keskittyy lähinnä asiakkaan ja hallinnon välisiin suhteisiin. Hyvän hallinnon tarkasteluun voidaan lisäksi keskittyä joko asiakas-, viranomais-, kontrolli-, velvollisuus- tai oikeustieteen näkökulmasta. Hautamäki korostaa, että ajallisen tai taloudellisen rajoitteen ei pitäisi olla este sille, etteikö viranomainen voisi pyrkiä toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaan. (emt., 23-25.)

Hyvä hallinto on idealisoitu näkemys julkisesta hallinnosta. Hyvä hallinto sisältää demokratian ja modernin oikeusvaltion ihanteet avoimesta ja oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. Lisäksi hyvään hallintoon rinnastuu tehokkuus ja tuloksellisuusvaatimus, mikä ei kuitenkaan ole itsessään tarkoituksena. Hyvään hallintoon kuuluu myös kansalaisten vaikutusmahdollisuus ja niiden laajentaminen. Kuusikko kuitenkin huomauttaa, että hyvä hallinto käsitteenä muuttuu siinä missä muutkin yhteiskunnalliset ja kulttuurilliset ilmiöt. (Kuusikko 2000, 98-99.) Hyvän hallinnon käsitteen piiriin

kuuluvat myös hyvä ulosottotapa, syyttäjäkäytäntö sekä hyvä tiedonhallintatapa (Hautamäki 2004, 14).

Mäenpää erottelee syitä pyrkiä hyvään hallintoon. Ensimmäkin hallinto saattaa olla liian byrokraattista tai kallista, toiseksi ihmisten luottamus hallintoon on heikentynyt mm. sen etäisyyden ja huonon laadun vuoksi. Kolmas syy voi olla pyrkimys laadullisuuteen sinänsä. Yhtenä perussyynä Mäenpää näkee hallinnon legitimititeettivajeen, jolloin ihmiset kokevat etteivät he mm. voi vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Toisaalta uudet yhteiskunnalliset ja yksilölliset vaatimukset asettavat hallinnolle laadullisia ja tehokkuuskriteerejä. Lisäksi, koska hallinto vaikuttaa niin yksilö- kuin yritys- tasollakin, on suotavaa, että hallinnon toimintaan voidaan luottaa, se on ennakoitavaa, oikeudet toteutuvat ja objektiivisuus säilyy. Lähtökohdista riippuen hyvää hallintoa voidaan edistää karsimalla kustannuksia, vähentää henkilökuntaa tai lisätä tehoa. OECD:n mukaan hyvässä hallinnossa on korostettava julkisen hallinnon eettisiä perusarvoja, sääntelyn uudistamista, virkamiesten objektiivisuutta ja tehokkuutta sekä henkilöstöhallinnon laatua. Lisäksi EU:n valkoisessa kirjassa hyvän hallinnon periaatteiksi määritellään avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. (Mäenpää 2003a, 73-76.)

Oikeusvaltiossa vallankäyttö perustuu lakiin. Oikeus ja oikeusvaltion sisältö ovat kuitenkin vahvasti sidoksissa myös maan historiaan, yhteiskuntaan ja kulttuuriin sekä näiden kehitykseen. (Hallberg 2004, 334.) Hallbergin mukaan kansainvälisessä vertailussa erotetaan kahdenlaista hyvän hallinnon määritelmää. Toisaalta kyse on demokraattisesta hallinnosta, jonka mukaan hyvä hallinto on hallintotapa, joka palvelee demokratiaa ja tasa-arvoa. Toisaalta hyvä hallinto tarkoittaa tehokasta hallintoa, jonka mukaan hallinto on neoliberaalin talouspolitiikan pohjalta julkishallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta koskeva periaate. Demokraattisen hallinnon traditio korostaa politiikkaa ja kysymys on tällöin osallistuvasta hallinnosta, johon ihmiset voivat myös paremmin sitoutua. (emt., 352.) Hyvän hallinnon toimintaan kuuluu lisäksi esim. hyvä kielen käyttö, neuvonta, sähköinen asiointi ja viranomaisten välinen yhteistyö (Heuru 2003, 295-307).

Hyvää hallintoa on korostettu viime vuosina, koska kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan ja sitä kautta hallinnon uskottavuuteen on heikentynyt (Mäenpää 2003a, 73). Hallinnon tulisi olla laadullisesti riittävää ja parempaa (Hautamäki 2004, 14). Hautamäki esittää, että hyvää hallintoa voidaan pitää mm. hallinnon kehityksen kannalta tärkeänä tavoitteena, normatiivisena ilmaisuna, hallinnollisena periaatteena, korruption torjuna, taloudellisen tuen edellytyksenä, oikeusvaltioperiaatteen ilmentymänä, demokratian toimivuuden kuvaajana, ihmisoikeutena tai kestävän kehityk-

sen periaatteena (emt., 16). Suomen hallintolain 2 luku muotoilee hyvän hallinnon sisältöä, jonka mukaan asian käsittelyn on oltava viivytyksetöntä, esteellisyys on todettava, asianosaista kuultava ja päätös perusteltava (HL 2003/434). Viranomaisten toiminta on aina nähty byrokraattisena ja pakkovallan käytöksi eikä niinkään kansalaista palvelevaksi toiminnaksi. Suomessa uudessa lainsäädännössä vaaditaan erityisesti hyvää hallintoa myös sisällöllisesti. (Hautamäki 2004, 13.) Toisaalta lainsäädäntö yksinään ei kerro hyvän hallinnon toimivuudesta, vaan huomiota on kiinnitettävä myös käytännön soveltamistoimintaan (emt., 19). Mäenpää korostaa, että oikeusturvakeinojen painopiste on nykyään hyvässä palvelussa, asianmukaisen käsittelyn takaamisessa jo ennalta sekä asiakkaan ja viranomaisen vuorovaikutuksessa (Mäenpää 2003a, 77-78). Hallintoa ajatellen tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa toimintaa, joka parhaalla mahdollisella tavalla täyttää hallinnolle asetetut vaatimukset sekä toteuttaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Siihen liittyvät tarkoituksenmukaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate, jotka asettuvat limittäin ja kuuluvat luonnollisesti hyvään hallintoon. (Heuru 2003, 292.) Saavutusten tarkoituksenmukaisuuden perusteella voidaan arvioida myös hallinnon tuloksellisuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta (emt, 294-295).

1.1 Hyvän hallinnon periaatteiden määritelmiä

Suomi on sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa. Tällaisia ovat mm. kehitysyhteistyöhön liittyvät sopimukset ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Hyvän hallinnon edistäminen on myös monien kansainvälisten järjestöjen toiminnan tarkoituksena. Kansainvälisissä yhteyksissä hyvä hallinto on määritelty Suomen lainsäädäntöä paljon laaja-alaisemmin. Siinä saatetaan korostaa pelkästään toiminnan tehon lisäämistä, toimintakulujen karsimista ja hallinnon koon minimoimista. Euroopan unionin komissio sen sijaan vaatii hyvän hallinnon periaateilta soveltuvuutta myös maailmanlaajuisessa kontekstissa. OECD:n alaisuudessa toimiva Development Assistance Committee (DAC) määrittelee termille *good governance* seuraavanlaisia elementtejä: oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen, julkisen hallinnon kehittäminen, korruption torjuminen ja puolustusmenojen leikkaaminen. (Hautamäki 2004, 209-211.)

YK:n alaisuudessa puolestaan toimii United Nations Development Programme (UNDP). UNDP ja Indonesian hallitus laativat yhdessä kymmenen hyvän hallinnon periaatetta, jotka ovat: 1. osallistumisperiaate, jonka tarkoituksena on rohkaista vaikuttamiseen, 2. laillisuusperiaate, joka pyrkii toiminnan puolueettomuuteen ja ihmisoikeuksien huomioimiseen, 3. läpinäkyvyysperiaate, joka velvoittaa viranomaiset antamaan riittävästi ja helposti tietoa, 4. responsiivisuusperiaate, jolla lisätään

julkisen vallan ja yksityisen välisen kommunikoinnin joustavuutta, 5. kohtuusperiaate, jonka avulla pyritään takaamaan kaikille mahdollisuus parantaa hyvinvointia, 6. strategisen visioinnin periaate, jolla mahdollistetaan asukkaiden voivan kehittää omaa asuinympäristöään, 7. tehokkuusperiaate, jolla resurssit pyritään käyttämään optimaalisesti, 8. professionalismin periaate, joka pyrkii lisäämään virkamiesten kykyä nopeaan, täsmälliseen ja kannattavaan toimintaan, 9. vastuuperiaate, joka vastuuttaa virkamiehiä yhä enemmän tekojen seurauksiin ja 10. kontrolliperiaate, jolla varmistetaan julkisen hallinnon toiminnan valvonta. Universaalin hyvän hallinnon sisällön muodostavat a) hallinnon toiminnan läpinäkyvyys, b) oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen, c) demokratisoituminen, d) desentralisaatio ja paikallishallinnon uudistaminen, e) lisääntyvä kansalaisyhteiskunnan vaikutus sekä f) perusoikeuksien ja ympäristön kunnioittaminen. (emt., 211-213.)

Vartola on puolestaan luokitellut hyvän hallinnon periaatteet seuraavanlaisesti: 1. demokratian toteutumisaste, 2. riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos, 3. riippumaton ja vapaa lehdistö, 4. hallinnon avoimuus ja julkisuus, 5. hallinnon tekninen pätevyys, 6. riippumaton ja puolueeton hallinnon tarkastusjärjestelmä, 7. päätöksenteon läpinäkyvyys, 8. virkamieskoulutuksen taso, 9. virkamieskunnan palkkauksen taso, 10. asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä sekä 11. desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen. Näitä periaatteita voidaan tarkastella esim. seuraavien kriteerien avulla: hallinnon koko (virkamieskunnan koko) ja kustannukset, ”muun julkisen sektorin” koko ja kustannukset, hallinnon läpinäkyvyys, oikeusturva, demokratian toimivuus ja vastaavasti hallinnon responsiivisuus, julkisten palvelujen määrä ja saavutettavuus, palvelujen laatu sekä kansalaisten tyytyväisyys elämänsä laatuun. (Vartola 2006.)

Hyvän hallinnon takeet on Suomessa kirjoitettu perustuslain 21 §:ään. Se turvaa kansalaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, hallintoasian julkisuuden, tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Lisäksi hyvä hallinto tarkoittaa asiakkaiden tasapuolista kohtelua, palveluperiaatetta, menettelyä koskevaa neuvontaa sekä virkamiestoiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta. (Mäenpää 2003a, 14.) Mäenpää huomauttaa, että perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan, koska jokainen voi edellyttää, että hänen asiansa käsitellään hyvää hallintotapaa noudattaen, vaikka lainsäädäntö olisi-kin puutteellinen tai tulkinnanvarainen (emt.,17). Suomessa hallintolaissa on säännelty hyvän hallinnon perusteita seuraavasti: 1 § oikeusturva, palvelujen laatu ja tuloksellisuuden edistäminen, 6 § hallinnon oikeusperiaatteet, 7 § palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, 8 § neuvonta, 9 § hyvän kielenkäytön vaatimus ja 10 § viranomaisten yhteistyö. Lisäksi hallintolain 23 § määrittelee

käsittelyn viivytyksettömyyttä, 27-30 § esteellisyysperiaatteiden huomioimista, 34 § oikeutta tulla kuulluksi ja 45 § oikeutta saada perusteltu päätös. (HL 2003/434.)

Eurooppaoikeudessa on esitetty seuraavanlaisia hyvän hallinnon kriteerejä, jotka ovat lähinnä samoja kuin esim. Suomessa: lainalaisuusperiaate, oikeus tulla kuulluksi, suhteellisuusperiaate, yhdenmukaisuusperiaate, päätöksen tiedoksiantovelvollisuus, annettujen tietojen oikeellisuusvaatimus, vastausvelvollisuus pyyntöihin ja kyselyihin viivytyksettä, velvollisuus ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin sekä päätöksen perusteluvelvollisuus (Kuusikko 2000, 111). Mäenpään mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat myös mm. asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, mahdollisuus toteuttaa virkavastuu, saada korvaus lainvastaisen hallintotoimen aiheuttamasta vahingosta ja ottaa huomioon asiakkaan kielelliset perusoikeudet. Perustuslain 21 § edellyttää myös käsittelyn julkisuutta. (Mäenpää 2003b, 243-244.) Lisäksi hyvään hallintoon liitetään käsitteitä kuten oikeudenmukaisuus, kohtuullisuus, luottamuksellisuus, päätösten pysyvyys, yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, legiimit odotukset sekä asian käsittelyn nopeus, varmuus ja tehokkuus (Kuusikko 2000, 102-103).

Hautamäki (2004, 232) korostaa, että vastaus kysymykseen, toteutuuko hyvä hallinto, voidaan antaa vain sen näkökulman perusteella, josta sitä tarkastellaan. Jos vertailukohtana ovat, kuten tässä tutkimuksessa, Suomi ja Venäjä ja vertailuelementteinä hyvän hallinnon yleiset periaatteet, voidaan Suomessa hallinnon katsoa olevan hyvää, kun taas Venäjällä puolestaan ei niinkään. Tämä siksi, että Suomessa yksinkertaisesti noudatetaan enemmän hyvän hallinnon periaatteita, kun taas Venäjällä näin ei tapahdu. Hyvän hallinto on kontekstisidonnainen. Lisäksi kun tarkastellaan hyvän hallinnon toteutumista asiakkaan, viranomaisen ja hyvän hallinnon näkökulmasta, on todettava, että valmiudet hyvän hallinnon toteutumisen arviointiin ovat hioutuneet valvonnan näkökulmasta, joka nimenomaisesti mieltää ja tarkastelee asioita hyvän hallinnon kannalta. Asiakkaalle koko hallinto saattaa olla täysin jäsentelemätön ja hänen on mahdotonta ulottaa arviointi joka elementtiin. Viranomainen puolestaan ei ensisijaisesti näe hallinnon kokonaisuutta. Hautamäki huomauttaa, että hyvää hallintoa ei voi määritellä täsmällisesti ja vielä vaikeampaa, jos mahdotonta, sitä on toteuttaa halutusti käytännössä. (emt., 232-233.)

Hyvään hallintoon kuuluu olennaisesti myös virkamiesmoraali ja -etiikka. Julkisen sektorin etiikkaan kuuluvia elementtejä ovat mm. 1. julkisen hallinnon normien on oltava selkeitä ja niiden on heijastuttava lainsäädäntöön, 2. virkamiehelle tulisi olla tarjolla eettistä ohjausta, 3. virkamiehen tulisi tuntea oikeutensa ja velvoitteensa paljastaessaan väärinkäytöksiä, 4. virkamiehen eettistä toimintaa olisi tuettava poliittisella sitoumuksella eettiseen toimintaan, 5. päätöksenteon tulisi olla

avointa ja julkisen valvonnan alaista, 6. julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnalla tulisi olla selvät toimintaohjeet, 7. esimiesten on toimittava normien mukaan ja edistettävä niiden noudattamista, 8. johtamisen pitäisi edistää eettisten normien mukaista käyttäytymistä, 9. julkishallinnon työolojen ja henkilöstöpolitiikan tulisi edistää eettisten normien noudattamista, 10. julkishallinto tarvitsee riittävät vastuullisuusmekanismit, 11. väärinkäyttöihin puuttuminen edellyttää asianmukaisia menettelytapoja ja seuraamuksia. Virkamiesetiikkaan voidaan sen sijaan liittää a) epäitsekkyyys, jossa yhteinen etu on oman edun sijalla, b) integriteetti, jossa ulkopuoliset vaikutteet on eliminointava, c) objektiivisuus, jossa tehdyt valinnat on perusteltava, d) vastuullisuus, jossa tehdyistä päätöksistä ja teoista on vastattava, e) avoimuus, jossa tiedonkulku on oltava vapaata ja päätökset perusteltuja, f) totuudellisuus, jossa sidonnaisuudet on ilmoitettava ja g) johtajuus, jossa mm. näitä arvoja edistetään esimerkillisellä käyttäytymisellä. (Salminen 2003, 16-17.)

1.2 Hyvän hallinnon toteuttaminen

Suomessa *hyvän hallinnon* -käsite kiteytyi 1960-luvulla. Vakiintuneeseen käyttöön se tuli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen ansiosta. Katsottiin, että hallinto ei ole hyvää, jos kansalainen perustellusti ärtyy viranomaisen menettelyn johdosta. Tällaisia perusteltuja ärty-misen syitä voivat olla esimerkiksi viranomaisen toiminnan hitaus, toimien viivästyminen, vastaa-matta jättäminen tai virkamiehen käytös. Tämän perusteella voidaan sanoa, että hyvä hallinto ei tarkoita vain hyviä, oikeita ja oikeudenmukaisia lakeja, vaan se koostuu kaikesta hallintoon liitty-västä toiminnasta, mikä tähtää kansalaisten hyvinvointiin. (Heuru 2003, 141.) Suomen lainsäädän-töön hyvä hallinto tuli vasta vuonna 1993 perustuslain perusoikeussäännösten uudistamisen yhtey-dessä. Perustuslaissa (PL 1999/731) oikeusturvaa käsittelevässä 21 §:ssä *hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*. Nykyään hallinnollinen toiminta kohdistuu yhä enemmän yksilöön. Hallinto siis nähdään kansalaista palvelevana ja kansalainen on hallinnon asiakas. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota palveluun ja sen laatuun viranomaisesta riippumatta myös suorittavalla tasolla. (Heuru 2003, 143-146.) Valtion muututtua poliisivaltiosta oikeusvaltioksi hallinto sidottiin lakiin ja hallin-non legaliteettiperiaate nostettiin yhdeksi johtavaksi oikeusperiaatteeksi. Tämän periaatteen mukaan hallinnon toiminnassa on noudatettava lakia (muodollinen oikeus) ja sen toiminnan tulosten tulee olla oikeusjärjestyksen mukaisia (aineellinen oikeus). (emt., 154.) Mäenpää esittää, että teorianhisto-riallisesti lainalaisuusperiaate perustuu oikeusvaltion ideaan, koska oikeusvaltiossa viranomaisten toiminta on lain mukaista, ja Suomessa se on kirjoitettu perustuslakiin (Mäenpää 2003a, 79).

Suomessa oikeuslähteinä toimivat lait, maan tapa, oikeuskäytäntö, periaate, tapa sekä perus- ja ihmisoikeudet. Perustuslaki on välitön oikeuslähde ja lisäksi Eurooppaoikeus on etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden asetusten, direktiivien ja päätösten osalta. Eurooppalainen hallinto-oikeus koostuu lähinnä Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Euroopan oikeusasiamies on myös esittänyt kuvauksen *huonosta hallinnosta*. Hallinto on huonoa silloin, jos toimielin ei tee, mitä sen olisi pitänyt tehdä, jos se tekee sen väärin tai jos se tekee jotain, mitä sen ei olisi pitänyt tehdä. Heurun mukaan tällaisia esimerkkejä voivat olla hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukaisuus, syrjintä, toimivallan väärinkäyttö, tiedon puute, kieltäytyminen antamasta tietoa, tarpeeton viivyttely tai toimimattomuus sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti. (emt., 147.) Kuusikko esittää listan Englannin oikeusasiamiehen hallinnollisista epäkohdista 1990-luvulta. Listassa on lueteltu mm. seuraavanlaisia *huonon hallinnon (maladministration)* elementtejä: työkeä käyttäytyminen, haluttomuus suhtautua asianosaisiin asiakkaina, kieltäytyminen vastaamasta kysymyksiin, asiakkaan oikeuksien tiedottamisen laiminlyönti, tahallinen väärin neuvojen antaminen, olla osoittamatta valitusosoitetta, asettaa ennakoasenteita mm. ihon värin tai sukupuolen perusteella, olla kertomatta hakijan oikeuksista, puutteellinen menettely, puolueellisuus ja olla noudattamatta työnjohdon määräyksiä. (Kuusikko 2000, 104.)

Hallinnon tehtävät ovat 1) hallinnollinen säätely, 2) palvelujen tuottaminen ja etujen jakaminen, 3) julkishallinnon harjoittama taloudellinen toiminta ja 4) hallinnon sisäinen, julkishallintoa ylläpitävä toiminta. Seuraavat puolestaan muodostavat hallinnon toiminnallisen jaon: 1) hallintotehtävät, 2) järjestyksenpito- ja suojelutehtävät, 3) valvonta, 4) verotustehtävät, 5) rekisteröintitehtävät ja 6) toimitustehtävät. (Heuru 2003, 75-76.) Julkisen vallan käyttö on mahdollista vain, jos asiasta on säädetty asianmukaisesti viranomaisen toimivaltasäännöksessä. Julkishallinnossa käytetään virkamieshallintoperiaatetta, jolloin vain organisoidulla viranomaisella tai viranhaltijalla on oikeus käyttää julkista valtaa. Tarkoituksena on turvata päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. (Mäenpää 2003b, 15-18.) Viranomaisen on lainalaisuusperiaatteen mukaan noudatettava voimassa olevia oikeusnormeja. Oikeusvaltion hallinnon piirteitä ovat hallintotoiminnan lakisidonnaisuus ja toimeenpano, hallinnon legitiimiys, joka perustuu eduskunnan säätämään lakiin, julkisen vallan käyttö ja julkinen sääntely, hallintotoiminnan muotona yksittäinen hallintotoimi, kirjallinen päätös, oikeudellisten puitteiden määräytyminen lainsäädännöstä ja julkisen vallan käytöstä sekä hallinnon selkeä rakenne, jossa jokaisella viranomaisella on oma toimivaltansa. (emt., 34, 37-38.)

Julkisissa palveluissa korostuivat ennen lainmukaisuus ja johdon määrittelemien tavoitteiden toteuttaminen, kun taas nykyään huomiota kiinnitetään palveluiden laatuun ja asiakkaan tarpeisiin

(Mäenpää 2003b, 48). Julkishallinnon näkökulmasta hallinto-oikeus muodostaa julkishallintoa koskevat oikeusnormit ja hallinto-oikeudelliset suhteet, joissa säännellään julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa (emt., 53). Suomessa hallinto-oikeuden osa-alueisiin kuuluvat olennaisena osana perustuslain perusoikeussäännökset viranomaistoiminnalle sekä hallintolaki (HL 2003/434), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulKL 1999/1030) ja hallintolainkäyttölaki (HLL 1996/585). Lisäksi hallinto-oikeuteen kuuluu muitakin lakeja, kuten eurooppalainen hallinto-oikeus, jossa säännellään myös kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttavista seikoista. Hallinto-oikeuden tehtäviksi määritellään 1. yksityisten ihmisten ja yritysten suojaaminen julkisen vallan käytöltä, 2. hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottaminen ja 3. ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaaminen julkisessa hallinnossa. (emt., 59-60.)

Lainsäädäntö yksinään ei kuitenkaan kerro hyvän hallinnon toimivuudesta, vaan huomiota on myös kiinnitettävä käytännön lain soveltamistoimintaan. Suomalaisessa laintulkinnassa korostetaan tulkinnan lähtökohdaksi säännöksen sanamuotoa. Joskus päätöksentekijän on kuitenkin itse määriteltävä, mitä säännöksellä kyseisessä tapauksessa tarkoitetaan (ratkaisupakko). Tulkinta on tehtävä perustuslain mukaisesti eli päätöksenteossa on suljettava heti pois tulkintamahdollisuudet, jotka tuntuvat perustuslain vastaisilta. (Hautamäki 2004, 19-22.) Kuusikko (2000, 79) esittää, että tulevaisuuden hallinnon kehittämisen haasteina ovat palvelu, tehokkuus, tulosohtaus, hyvinvointivaltio ja sen kriisi, hallinnon joustavuus, hallinnon hajauttaminen, yksityistäminen, hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeusvaltiokäsitteen uudelleen arviointi. Hallbergin mukaan oikeusvaltion kehittymisen avaimena ovat hyvä hallinto ja hallintokoneiston muodostuminen. Hyvä hallinto Suomessa pohjautuu perustuslakiin ja perusoikeuksiin, mikä on olennaista oikeusvaltion kehittymisen vahvistumisen kannalta. Myös Hallberg esittää, että hyvän hallinnon elementtien lista ei kuitenkaan ole, eikä edes yritä olla tyhjentävä, koska sen avulla pyritään kehittämään hallintoa myös tulevaisuudessa parempaan ja osallistuvampaan suuntaan. (Hallberg 2004, 288-289.)

2 HYVÄN HALLINNON KEHITYS SUOMESSA

Tutkielman aiheen kannalta on olennaista tarkastella myös Suomen hallinnon ja oikeusvaltion kehitystä, koska se antaa perustan käsitykselle hyvästä hallinnosta Suomessa. Lisäksi, koska aiheeseen kytkeytyvät suomalaisten yritysten ja Venäjän-kaupan toimijoiden kokemukset ja mielikuvat hyvästä hallinnosta on oletettavaa, että nämä käsitykset ovat peräisin suomalaisesta (hallinto)kulttuurista ja tottumuksesta toimia Suomessa tietyllä tavalla. Koska tutkielmaan osallistuneiden tahojen kokemukset pohjautuvat lähinnä käsityksiin Suomesta, on järjestelmäämme syytä jonkin verran raottaa.

”Hallinnon tutkimuksessa hallintokulttuurin katsotaan koostuvan organisaatioon kuuluvien ihmisten toimintaa ja käyttäytymistä ohjaavista käsityksistä, normeista ja säännöistä.” Toisaalta kyse on virkamiehen fyysisestä toimintaympäristöstä ja toisaalta tiedostamattomista perusoletuksista, mutta lisäksi myös annetuista käyttäytymisohjeista, -normeista, säännöistä ja määräyksistä. Tämä liittyy olennaisesti menettelyyn hallinnossa riippumatta säädöksen olemassa olost. Hallintokulttuuri ilmenee virkamiesten käyttäytymisessä, pukeutumisessa, puhetavassa, asiakirjoissa, hallintomenetelyissä, asenteissa ja fyysisessä ympäristössä. Julkisuuspolitiikalla tavoitellaan legitimiyyttä ja uskottavuuden vahvistamista. (Tiihonen & Ylikangas 1992, 233- 234.) Suomessa jo 1940-luvulla hallinnossa alettiin tehostaa kaikkia aloja, kuten työn organisointia, työkajoa, asiakirjojen kirjoittamista, käsittelyä, rekisteröintiä, säilytystä, standardointia ja monistamista, tiedonantoa, suunnittelua ja yhteydenpitoa. Tavoitteena oli alentaa kustannuksia, tasoittaa työnkulkua ja työnjakoa sekä tehostaa valvontaa. (emt., 272-273.) Pääpiirteissään Suomessa virkamieshallinnon perusteet luotiin 1600-1900-luvuilla. 1900-luvun alussa oli oikeusvaltion kausi ja 1950-luvun jälkeen hyvinvointivaltion aika. 1980-luvulla alkoi modernin julkishallinnon aika, joka jatkuu edelleen. Ajanjaksot ovat kuitenkin pääpiirteisiä. (Mäenpää 2003b, 27.)

2.1 Ruotsin vallan aika

Suomen hallinto kulki 1800-luvun alkuun asti Ruotsin alaisuudessa. Ensimmäiset nykyaikaiset valtiot olivat säätyvaltiota, joissa valta kuului kuinkaalle ja säätyjen muodostamalle parlamentille. Valistusfilosofian aikaan 1700-luvulla valtion uudenlainen muodostuminen alkoi kuitenkin vaatia ennalta määriteltyjen sääntöjen noudattamista ja toteuttamista, mikä johti valtion byrokraatisoitumiseen. Hyvä byrokratia katsottiin hallinnolle täysin välttämättömäksi eikä ilman sitä voitu taata hallinnon vaatimaa oikeusvarmuutta ja yksilöiden oikeusturvaa. Byrokratian avulla asiat voitiin pitää järjestyksessä sekä varmistaa päätöksenteko ja täytäntöönpano. Vallan kolmijako-opin

muotoutuessa alettiin vaatia legaliteettiperiaatteen noudattamista ja tämän seurauksena valtiosääntö-oikeuden rinnalle syntyi erityinen hallinto-oikeus. Tämän kehityksen seurauksena valtio alkoi tarvita asioiden hoitoa (päätöksenteon täytäntöönpanoa, järjestyksen ylläpitämistä ja valtion tarkoituksen toteuttamista) varten erityistä virkamiesluokkaa. Kuten nykyäänkin virkamiesten tuli olla hyvin koulutettuja, päteviä, esivallalle uskollisia ja asiantuntevia. (Heuru 2003, 18-20.)

Suomalainen hallinto pohjaa nykyaikaiseen valtion syntyyn, byrokraatiaan ja virkoihin. Ruotsin vallan aikana vuoteen 1809 asti Ruotsin hallinnonuudistukset koskivat luonnollisesti myös Suomea. Tällöin saivat alkunsa mm. meriitteihin sidottu virkamiehistö sekä idea siitä, että on olemassa laki, jota myös kuninkaan on noudatettava kansalaisten tavoin. Kustaa Vaasan hallitsijakaudella hallinnon uudistus sai sysäyksen ja vuoden 1634 Hallitusmuodossa luotiin keskusvirastojärjestelmä, siirryttiin organisaatioltaan lujaan ja keskitettyyn hallintoon, toteutettiin vallan kolmijako ja virkamiehistä tuli kuninkaan palvelijoiden sijasta valtion palvelijoita. Lisäksi viroista tuli ammatteja, jotka olivat avoinna kaikille meriitin omaaville, virkamiehen hallinnollinen erottamattomuus sai alkunsa ja virat organisoitiin virastoiksi tai laitoksiksi. (emt., 21-23.)

2.2 Venäjän vallan aika

Suomen siirtyminen Venäjän vallan alle ei juuri tuonut muutoksia maan valtionhallintoon. Autonomian aikana hallinto rakentui sellaiseksi, että se saattoi edustaa jatkuvuutta ja vakaata kehitystä myös yhteiskunnallisissa muutosvaiheissa. Suomalainen hallinto-oikeus syntyi 1900-luvun alussa, jolloin ensimmäinen hallinto-oikeuden professori K. J. Ståhlberg sovelsi saksalaista käsitelainoppia vaikuttavasti suomalaiseen hallinto-oikeuteen. (Heuru 2003, 58-59.) Saksalainen oikeusteoria, joka korostaa hallintoa julkisen vallan käyttäjänä, on merkittävästi vaikuttanut oikeustajuumme (emt., 32).

2.3 Itsenäinen Suomi

Poliisivaltiosta muodostui ajan myötä oikeusvaltio, jossa perustuslaki määritteli niin kansalaisten kuin virkamiestenkin toiminnan. Perustuslaki on nykyaikaisen valtion ilmaantumisen seuraus. (Heuru 2003, 42.) Mäenpää toteaa, että Suomen oikeusvaltion kehityksessä oikeusvaltion perusteet luotiin 1800-luvun lopulla ja aivan 1900-luvun alussa. 1920-1930-luvuilla oikeusvaltion hallinto vakiintui. Hyvinvointivaltion ja oikeusvaltion yhteen kietoutuminen alkoi puolestaan 1950-luvulla, mikä jatkuu edelleen. (Mäenpää 2003b, 34.) Oikeusvaltion ajatuksesta siirryttiin hyvinvointival-

tioon, jossa tarkoituksena on edistää kansalaisten hyvää elämää. Hyvinvointivaltion *liberaalista, konservatiivisesta ja sosiaalidemokraattisesta* regiimeista voidaan sanoa Suomessa ja yleensä Pohjoismaissa olevan sosiaalidemokraattisen regiimin. Tällöin kaikki riippumatta sosiaalisesta asemastaan ovat valtion tai kunnan järjestämän sosiaaliturvan piirissä. Sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka alkoivat kietoutua toisiinsa. Valtion tehtäväksi alettiin mieltää perusoikeuksien turvaaminen kansalaisille työllisyyden, sosiaaliturvan, koulutuksen, terveydenhuollon, sairaanhoidon, asumisen ja monien muiden hyvinvointitekijöiden keinoin. (Heuru 2003, 45-47.)

Julkinen hallinto laajentui nopeasti 1960-luvulla hyvinvointivaltion kehityksen myötä. 1980-luvulle asti Suomen valtionhallinnon julkisista tehtävistä vastasivat ministeriöt yhdessä keskusvirastojen kanssa ja aluehallinnossa lääninhallitukset sekä eri alojen alueelliset viranomaiset. 1990-luvulla vaikean taloudellisen laman vuoksi keskusvirastoista luovuttiin, lääninhallitusten määrää vähennettiin ja monien virastojen tilalle perustettiin liikelaitoksia ja valtionyhtiöitä. (Suomi, <http://>) Sosiaali-oikeusvaltion kehitys toi lisää yhteiskunnallisia palveluja, jotka hyvän hallinnon on lain mukaan tuotettava. Alamaisesta tuli hallinnon asiakas ja laatuun alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota myös täytöntöönpanossa. Hyvä hallinto voidaan käsittää hallinnollisen kulttuurin kehitysilmionä, jolla on yhteys yleisiin oikeus- ja moraaliperiaatteisiin, ja joka viittaa hallinnollisen toiminnan asianmukaisuuteen tai toivottavuuteen. (Heuru 2003, 145-146.)

Oikeusnormit eivät käskeneet tai kieltäneet, vaan ne asettivat yhteiskunnallisia tavoitteita. Normit koostuivat enimmäkseen väljistä säännöistä, jotka muodostivat lakiin kirjoitettujen sitomattomien lauseiden joukon. Hallinnon tuli konkretisoida lainsäädännön tasolla asetetut tavoitteet kansalaisten eduksi. 1990-luvulla nykyaikainen valtio perustuu ihmisoikeusideologiaan ja neoliberalismin ekspansioon. (Heuru 2003, 49, 56.) 1990-luvulla Suomen hallinto alkoi uudistua ja uusiksi vallitseviksi termeiksi nousivat tehokkuus, tavoitteet, liikelaitokset, tulosohjaus ja -budjetointi sekä uusi kunnallishallinto, jotka ovat vähentäneet byrokratiaa jonkin verran. (emt., 60-62, Mäenpää 2003b, 20). Mäenpää kuitenkin esittää myös, että pääpiirteissään suomalainen hallinto on edelleen byrokraattinen, koska muodollinen ja melko jäykkä organisaatio liittyy oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden toteutumiseen sekä toiminnan ennakoitavuuteen. (Mäenpää 2003b, 20.) Vuoden 2003 OECD:n raportin mukaan Suomen hallinto perustuu pohjoismaiseen hyvinvointivaltion malliin ja arvomaailmaan, mutta ongelmaksi tulevaisuudessa saattaa koitua liian suuri ja melko tehoton julkinen sektori (Hallberg 2004, 305).

3 VENÄJÄN VALTION HISTORIA, TALOUSKEHITYS JA KULTTUURITAUSTA

Vastaavasti, koska edellä käytiin läpi suomalaisen hallinnon kehitystä, on työn kannalta olennaista selkiyttää myös Venäjän valtion syntyä, historiaa ja kehitystä. Tämä siksi, että Venäjän hallinto, historia ja kulttuuri eroavat merkittävästi länsimaisesta ja ennakko-olettamuksien poistamiseksi on tarpeellista selkiyttää hieman tutkimusongelman lähtökohtia. Venäjän lainsäädännöstä ja sen vaikutuksesta hallinnon toimivuuteen ei kuitenkaan anneta yhtä kattavaa esitystä kuin edellä Suomesta, sillä Venäjällä ei ole vielä lainkaan erillistä hallinto-oikeutta. Tämä rajoittaa huomattavasti tarkastelua ja vertailua siitä, kuinka hallinnon tulisi lain mukaan toimia ja mitä sen toimenkuvaan Venäjällä kuuluu. Venäjän varhaisvaiheet ja historia on otettava sen hallinnon kehityksen tarkastelussa huomioon, koska sen pohjalle käsitys maasta ja sen kansasta rakentuu. Venäjän lainsäädännössä on kuitenkin mainintoja hyvän hallinnon periaatteista kuten kunnioitus kansalaisia kohtaan, lainsäädäntö hallintotoiminnan perusteena, hallinnon jakautuminen, kehityksen edistäminen, kansalaisten osallistumismahdollisuudet sekä hallintopiirien määritellyt toimivaltuudet (Aarrevaara 1999, 8).

3.1 Kiovan Venäjästä 1900-luvulle

Venäjä sai alkunsa 800-luvulla. Kiovan Venäjän valtakaudella 1000-luvun alussa puolestaan muotoutuivat ensimmäiset peruslinjat Venäjän oikeuslaitokselle. Lait muistuttivat Ruotsin vanhoja maakuntalakeja ja ne pohjautuivat kreikkalaisiin tapasäännöksiin. Tuolloin sai alkunsa *Russkaja Pravda* (Venäjän oikeus). (Toim. Tolvanen 1995, 12-13.) Kansanedustusjärjestelmä, *vetše*, perustettiin Novgorodissa 1000-luvun alkupuolella ennen tataarien valtaannousua. Se valitsi ja erotti mm. pormestarin ja ruhtinaan, sääti lakeja, julisti sodan ja rauhan, määräsi verot sekä muut yhteiskunnalliset velvoitteet. Siihen kuului sekä pajareita että tavallista rahvasta. (emt., 16.) Venäjän hallitsijana on ollut tsaari sen synnystä aina vuoteen 1917 asti. Mongolimiehitys 1200-1300 luvulla toi alun perin venäläisille keskitetyn hallintojärjestelmän, joka perustui yksisuuntaiseen vaikuttamiseen, jossa valtio verotti ankarasti ja alistuminen oli ainoa hengissä selviytymisen keino. Seuraavaksi samaa periaatetta käytti Iivana Julma pari sataa vuotta myöhemmin. Venäjä pinta-ala kasvoi 1600-luvulla, jolloin se levittäytyi Tyynelle valtamerelle. Samaan aikaan hallintoasioita hoitivat erilaiset ja päällekkäiset virastot, *prikaz:t* ja keskushallinto oli melko sekasortoinen mm. virkanimitysten sijoittelun vuoksi. Sen sijaan 1700-luvulla Pietari Suuri alkoi länsimaistaa Venäjää kopioimalla lännestä

yhteiskunnallisia instituutioita, mobilisoimalla aatelista, keskittämällä hallinnon ja uudistamalla virkakoneistoa. (Luukkanen 2001, 242-243; Toim. Kirkinen 2004, 17, 111.)

1800-luvulla puolestaan Hallitseva senaatti elvytettiin, Pietari Suuren perustamat kollegiot muutettiin ministeriöiksi ja Venäjä jaettiin neljään hallinnolliseen tasoon, joita koordinoi Valtakunnanneuvosto (Toim. Kirkinen 2004, 207-210). Maaorjuuden poistaminen 1861 oli suuri uudistus Venäjällä ja tämän seurauksena myös paikallishallintoa uudistettiin. (emt., 240-241.) Vuosisadan lopulla itsevaltiudesta tuli käytännössä ministeriöiden byrokraattien virkavaltaa ja tämä tukahdutti kansanlaisten omatoimisuuden. Jo tuohon aikaan virkamiehistö oli korruptoitunutta, koska heillä oli ”suuri valta, pieni palkka ja kaukainen esivalta”. Venäjästä tuli poliisivaltio, jossa valvontaa lisättiin, sensuuri kukoisti ja hallintoviranomaisilla oli valta estää, lakkauttaa, sulkea, kieltää, karkottaa ja vangita harkintansa mukaan. (emt., 263.) Venäjä sai duuman suostumuksella perustuslain ja edustuslaitoksen vuonna 1905, minkä seurauksena siitä tuli perustuslaillinen monarkia (emt., 299). Bolševikkien valtaannousu 1917 lopetti Romanovien itsevaltiuden Venäjällä ja Venäjästä tuli Neuvostoliitto.

3.2 Neuvostoliiton aika

Hallberg kuvailee Venäjän oikeusvaltion historiaa seuraavasti. Tsaarin vallan aikana laillisuutta korostettiin voimankäytöllä ja järjestyksen ylläpidolla sen avulla. Neuvosto-aikana sen sijaan laillisuus perustui teoreettisiin lähteisiin, ei niinkään käytäntöön, ja valta oli keskitetty vain muutamalle henkilölle. Yksilöoikeuksia ei käytännössä ollut, vaan valtion etu oli etusijalla kaikessa. Kommuniset oikeudet kohdistuivat sosialismin kehittämiseen, yhteiskunnan oikeuksiin ja kollektivismin edistämiseen kieltämällä yksilöllisyyden ja poliittisen vapauden. (Hallberg 2004, 116.) Neuvostoliitossa vastavallankumouksen estämiseksi perustettiin valtiollinen poliisi, *tšeka* ja sensuuria lisättiin entisestään (Toim. Kirkinen 2004, 348). Bolševikit ottivat vallan itselleen voimakeinoin, koska heidän ehdotuksiinsa ei muuten suostuttu (emt., 351). Sosialisointi eteni nopeasti, koska keskusvalta oli ryhtynyt yhä tiukempaan ohjailuun, jotta tärkeimmät tuotannonalat olisivat turvattuja taloudellisen kriisin syvetessä (emt., 373). Vuoden 1936 perustuslaissa kaikki mm. saivat äänioikeuden, sananvapauden sekä oikeuden työhön, eläkkeeseen ja sivistykseen ja lisäksi tuomarit julistettiin riippumattomiksi (emt., 412). Neuvostoliiton oikeuslaitos oli kuitenkin täysin riippuvainen puolueen tuesta ja mielipiteistä (Hallberg 2004, 117).

Toisen maailmansodan jälkeen Stalinin henkilökultin vahvistuessa Neuvostoliitto yksinkertaisesti eristettiin lännestä, kaikkea länsimaista ja kapitalistista vähäteltiin ja myös tiedemiehet alistettiin puoluekontrolliin (Toim. Kirkinen 2004, 460-461). Vuosien 1950-1970 välillä Neuvostoliiton talous kasvoi keskimäärin 7 % jokaisen viisivuotissuunnitelman aikana, mutta tämän jälkeen kasvu selvästi hidastui. Lännessä puhuttiin jo talouskriisistä, koska esim. raaka-aineiden hyödyntäminen kävi Neuvostoliitossa yhä vaikeammaksi mm. luonnonolojen vuoksi. Sen sijaan asevarustelu ja teknologia kehittyivät entisestään. (emt., 484.) Kuitenkin tuhlaileva luonnonvarojen käyttöä ja Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuus osoittivat, että neuvostoyhteiskunta ei ollutkaan teknologisesti niin kehittynyt kuin oli annettu ymmärtää (emt., 502). Vuonna 1986 keskusteluun tulivat *glasnost* (avoimuus) ja *perestroika* (uudelleen rakentaminen), jossa politiikasta ja hallinnosta pyrittiin tekemään avoimempaa, keskustelevampaa ja lisäksi sananvapautta lisättiin. Myös yhteiskuntaelämän demokratisointi oli mukana keskusteluissa. Gorbatšov vaati, että kansalaisten osallistumismahdollisuutta päätöksentekoon on lisättävä koko yhteiskunnassa, puoluevirkeilijät olisi valittava, vaaleissa olisi voitava asettaa useampia ehdokkaita ja valtion virkoihin piti nimittää muitakin kuin puolueen jäseniä. Nämä kuitenkin toteutuivat vasta joitakin vuosia myöhemmin. (emt., 505-506.)

Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen oli heti selvää, ettei Venäjä kykenisi nopeasti korjaamaan Neuvostoliiton tekemiä virheitä ja muuttumaan heti moderniksi valtioksi. Sen sijaan oli oletettavaa, että talous alkoi elpyä ja normalisoitua. Venäjän vuonna 1993 voimaan tullut, 137 artiklaa sisältävä perustuslaki noudattelee hyvin pitkälle länsieurooppalaista lainsäädäntöä. (Hallberg 2004, 117.) Kaikkien entisten neuvostotasavaltojen ongelmaksi talouskehityksessä koitui kuitenkin huono valmistautuminen maailmantalouteen, sillä ne olivat alikehittyneitä ja ne kuljettivat yhä perässään tehottomuutta ja aloitekyvyttömyyttä (Toim. Kirkinen 2004, 536).

3.3 Venäjän federaatio

Neuvostoliitto hajosi 1991 ja sen tilalle tuli Venäjän federaatio vuoden 1992 alusta. Samalla kylmä sota loppui ja Venäjä säilytti Neuvostoliiton seuraajana asemansa mm. YK:n turvallisuusneuvostossa ja piti kiinni Neuvostoliiton solmimista kansainvälisistä sopimuksista (Toim. Kirkinen 2004, 536). Jeltsin uudisti Venäjän kansantaloutta radikaalisti: hinnat vapautettiin, tukiaiset lopetettiin ja valtion omaisuutta alettiin yksityistää (emt., 539). Kivisen mukaan yksityistämisen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut vapauttaa yrityksiä valtiollisesta kontrollista. Sen sijaan tarkoituksena oli luoda taloudellinen, finanssiaalinen ja rahapoliittisiin keinoihin liittyvä ohjausjärjestelmä, so. korvata ”hallinnollinen sääntely” ”taloudellisella sääntelyllä”. (Kivinen 1998, 170.) Lähes koko 1990-luvun

Venäjän sisäpolitiikkaa leimasi presidentin ja parlamentin juridinen ja poliittinen kiistely. Samalla ulkomaankaupan volyyymi supistui, ruplan arvo heikkeni, palkkojen ja eläkkeiden maksamisessa oli vaikeuksia ja lainaa ulkomailta oli lisättävä. Samalla myös sosiaaliset ongelmat lisääntyivät. (Toim. Kirkinen 2004, 540.) Vuonna 1996 järjestetyt parlamenttivaalit olivat ensimmäiset, joihin kaikki poliittiset puolueet saivat asettaa ehdokkaita (emt., 545). Jeltsin nimitti Vladimir Putinin vt. presidentiksi vuonna 1999 ja tämä valittiin presidentiksi vuoden 2000 vaaleissa.

Yleistä Venäjän kehitykselle on ollut, että kaikki suuret muutokset ja uudistukset tapahtuvat yhtäkkiä, ad hoc -periaatteella, olipa kyse sitten valtion hajoamisesta tai oikeuksien jaosta. Vuoden 1998 superinflaation jälkeen inflaatio on pystytty pitämään kurissa. (Luukkanen 2001, 233-234.) Muodollisesti Venäjä on presidenttivaltainen demokratia, mutta vallan keskityksen seurauksista ei voi olla varma tulevaisuuden suhteen. Luukkanen on sitä mieltä, että erilaiset hajoamisprosessit johtavat toinen toistaan keskitetympään ja vahvempaa valtion. Hänen mukaansa Venäjä on luisumassa totalitarismin tielle, jossa ongelmat ratkaistaan väkivallalla ja valvonnalla, vaikka toisaalta pieni toivo paremmastakin on. (emt., 247-248.) Mäkinen (2005, 18) huomauttaa, että lakiin perustuva yhteiskunta vaatisi myös toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Hallbergin mukaan Venäjällä on teoriassa kuitenkin ollut edellytyksiä kehittyä oikeusvaltion suuntaan, vaikka valtaa on keskitettykin. Käytännön toimiva demokratia on Venäjällä kuitenkin vielä kaukana oikeasta demokratiasta, koska perinteiden puute ja täytäntöönpanon puutteellisuus ovat suuria ongelmia. (Hallberg 2004, 120.) Luukkanen (2001, 243) puolestaan katsoo, että Venäjän ongelmien perinteinen syy on poliittinen eikä taloudellinen. Toisaalta hän näkee, että Venäjän kehityksen esteenä ja ongelmien taustalla on puuttuva yhteiskunnan keskiluokka. Alun perin demokratia ei sopinutkaan keisarivalttaan, koska itsevaltiutus, perustuslailliset periaatteet, valtion määräävä rooli ja läntiset liberaalit mallit eivät soveltuneetkaan yhteen. Kommunistit puolestaan kasvattivat jälleen valtion mahtia ja valtaa. (emt., 225-226.) Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen vuosina 1992-1998 keskusvalta kuitenkin heikentyi ja valta sekä varallisuus ajautuivat yksityisille liikemiehille ja alueellisille johtajille mm. yksityistämisen seurauksena. Monet alueet toimivat itsenäisesti, koska niillä oli siihen taloudellinen mahdollisuus. Presidentti Vladimir Putin on kuitenkin yrittänyt kääntää valtaa takaisin Kremliin, koska alueiden liian suuri taloudellinen riippumattomuus keskusvallasta nähdään uhkana. (emt., 228-229.)

Venäjän hallinnon kehittämisen pääkohdat ovat 1. hallinnon tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen, 2. hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun lisääminen ja 3. oikeusvaltion perin-

teen kehittäminen jne. Venäjällä kuitenkin hallinto perustuu vahvalle johtamiselle ja keskittämiseksi, jossa hierarkkiat ovat korkeita ja lain noudattaminen epäselvää. Lisäksi pitäisi saada aikaan tavanomainen ja neutraali byrokratia, jolla palvella kansalaista ja markkinoita. Tämä voitaisiin saada aikaan lujittamalla poliittista järjestelmää parantamalla johtamista niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Myös korruptiota pitäisi pystyä torjumaan entistä enemmän ja suunnata resursseja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen. Ongelmaksi Larjavaara näkee, miten kehittää kaikkea samanaikaisesti. NPM saattaisi olla yksi vaihtoehto hallinnon modernisoimiseksi Venäjällä, koska se toisi hallintoon aivan uudenlaisen ilmapiirin. (Larjavaara 2001, 56-57.) Kaiken kaikkiaan Venäjällä kuitenkin tiedostetaan hallinnon modernisoimisen tarve ja siihen on halukkauuttakin. Karppinen (2003, 83) kuitenkin huomauttaa, että järjestelmän muutosta jarruttavat Venäjän maantieteellinen laajuus, vanhentunut infrastruktuuri, tehoton tuotanto, valtavat etäisyydet, pohjoinen sijainti ja väestön epätasainen jakautuminen.

Juntunen arvioi, että Venäjän kehittymisen edellytys on kanssakäynti länsimaiden kanssa tietotaidon ja pääoman saamiseksi maahan. Esteenä kuitenkin ovat edelleen maantieteellinen asema, historia, kansan mentaliteetti sekä psykologia. Lisäksi kommunismin kannattajien on vaikea hyväksyä Neuvostoliiton epäonnistumista ja lännen paremmuutta. Länsi-Euroopan ja Venäjän suhteita voitelee talous, jossa Länsi-Eurooppa ostaa Venäjältä energiaa ja luonnonvaroja. Venäjän ongelmana on vain luonnonvarojen tehoton hyödyntäminen. (Juntunen 2003, 304-306.) Juntunen kirjoittaa vuonna 2003, että ”viimeisten viiden vuoden kuluessa Venäjä on onnistunut vakiinnuttamaan sisäiset olonsa” eli koko sen ajan, jolloin Vladimir Putin on ollut presidenttinä. Venäjän kehityksen edellytyksenä on taloudellinen kehitys, johon se saa apua lännestä ja jonne se Juntusen arvion mukaan tulevaisuudessa tulee suuntaamaan. (emt., 308.)

Heusala-Pushnovin mukaan Venäjällä lainsäädännön tulkintaa ja mielivaltaisuutta estävät ja rajoittavat säädökset koetaan puutteellisiksi. Lisäksi viranomaisten päätöksentekohierarkkia on sivuutettu käytännön toiminnassa, viranomaisten keskinäiset toimivaltarajat ovat epäselviä, päätöksentekojoustamatonta, hallintomenettely monimutkaista, viranomaisten suhtautuminen on protektionistista ja hallinnon toiminta hidasta. (Heusala-Pushnov 2003, 10-11.) Toisaalta Venäjän hallinnossa on menossa asiakas-hallinto -suhteen murrosvaihe ja varsinkin lainsäädännön osalta muutokset ovat hyvinkin nopeita. Kyseessä on pyrkimys hyvään hallintoon kansalaisten palvelijana ja ”yhden luokun” -periaatteen kehittäminen. (emt., 13-15.) Viime aikoina Venäjällä hallinnon kehittämisessä on kiinnitetty huomiota a) että hallinnon tulee tehdä vain toimivaltuuksiensa rajoissa ja kompetenssinsa puitteissa olevia päätöksiä sekä b) hallintotoimen tulee aina asettaa etusijalle yksityisen kansalaisen

vapaudet ja oikeudet sekä, jos viranomainen kieltäytyy tai on hallintotoimessa passiivinen, se on peruste valitukselle. Myös Heusala-Pushnov huomauttaa, että hallinnon uudistustyö Venäjällä törmää edelleen kulttuuriin, historian vaikutuksiin ja asenteisiin. Hänen mukaansa joissain tapauksissa oikeussuojan voidaan toisaalta katsoa toteutuvan, vaikkei se sitä välttämättä olekaan. (emt., 24-26.)

Nykyään Venäjällä vallan keskittäminen näkyy esim. duuman työskentelyssä (Mäkinen 2005, 93). Aiemmin alueiden kuvernööreistä koostui federaationeuvosto, joka pystyi esimerkiksi kaatamaan lakiesityksen, mutta presidentti Putin lakkautti tämän organisaation ja otti itselleen kuvernöörien nimitysoikeuden (emt., 18). Kuvernööreillä ei kuitenkaan koskaan ole ollut oikeutta myöntää esim. verohelpotuksia yrityksille, kuten esim. Jukos-tapauksessa kävi (emt., 27). Venäjän presidentin vallan keskittämistä on arvioitu myös korruption näkökulmasta. Alueet eivät ole olleet demokraattisia, joten päätös on siinä mielessä ymmärrettävä. Toisaalta kontrolli kasvattaa byrokratiaa, joka tukahduttaa päätöksentekoa entisestään. Joidenkin mielipiteiden mukaan byrokratiaa kuitenkin olisi vähennettävä silläkin uhalla, että jokin hallinnonalue tulee huonommin säädeltyä ja virheitä tehdään. Byrokratian väheneminen nähdään tärkeimpänä yhteiskunnallisen kehityksen ja talouskasvun edellytyksenä. (emt., 142-145.) Oikeaan suuntaan ollaan Mäkisen mielestä kuitenkin menossa. Lisäksi jotkut ovat alkaneet kannattaa Putinia vain siksi, että kaikki muut ovat häntä vastaan, ja koska hän on tosiasiansa saanut Venäjällä paljon aikaan. (emt., 148.)

3.4 Nykyinen lainsäädäntö ja sen asema

Venäjä on tasavaltainen liittovaltio, jossa federaation subjekteina ovat tasavallat, alueet, aluepiirit, autonomiset alueet ja autonomiset piirit, joissa on omat paikalliset itsehallintoelimet (yhteensä 89 kpl). Venäjällä taloussuhteiden perustana eri alueiden välillä ovat omistusoikeusnormit, jotka edellyttävät tasavertaista suojaa yksityisille, valtiolle, kunnallisille ja muunlaiselle omistukselle. Venäjän federaation lainsäädäntö on kodifioitu ja se on saanut vaikutteita myös common law -järjestelmästä ja Saksan siviilioikeudesta. (Orlov 2006, 3-4.) Venäjän siviilioikeuden juuret ovat etupäässä saksalaisessa oikeudessa, johon puolestaan on vaikuttanut roomalainen oikeus (Orlov 1996, 66, 299). Venäjällä millään siviilioikeudellisella subjektilla, fyysisellä, juridisella (oikeushenkilö) tai julkisoikeudellisella henkilöllä (valtio, kunta) ei ole etuasemaa suhteessa toisiin subjekteihin vaan ne ovat tasavertaisia. Samaa sääntöä sovelletaan myös ulkomaalaisiin oikeussubjekteihin, jollei federaation laissa toisin säädetä (VF PL 62 art.). (Orlov 2006, 8.) Yleisen juridiktion tuomioistuimet (Venäjän federaation korkein oikeus, Federaation subjektien tuomioistuimet ja Paikalliset

(kansan) tuomioistuimet) käsittelevät siviilioikeudellisia riitoja (vähintään toinen osapuoli luonnollinen henkilö), rikos-, hallinto- ja eräitä muita asioita (emt., 54).

Venäjällä oikeuslähteinä ovat kirjoitetut lait. Oikeuslähteiden hierarkiassa ylimpänä ovat Venäjän federaation perustuslaki (1993) sekä federaation subjektien perustuslait (VF PL 15 art.). Tämän jälkeen tulevat federaation lait sekä federaation subjektien lait. Lakeja alempia säädöksiä ovat tasavallan presidentin ukaasit, hallituksen asetukset ja muiden hallintoelinten säädökset, jotka eivät saa olla ristiriidassa ylemmän lain kanssa. (Nystén-Haarala 2001, 35.) Venäjän perustuslain 15 artiklassa todetaan, että kaikkien valtion, alueiden, organisaatioiden sekä virkamiesten ja kansalaisten on noudatettava toiminnassaan Venäjän federaation perustuslakia ja muita lakeja (VF PL 15 art). Venäjällä federatiivinen lainsäädäntö tarkoittaa koko valtakunnan aluetta koskevaa. Subjektilla sen sijaan tarkoitetaan Venäjän hallinnollista aluetta, jolla on oma johto ja hallinto sekä se on itsenäinen päätöksenteossaan. Federatiivinen laki on voimassa koko Venäjän alueella ja se on duuman hyväksymä. Presidentin ukaasit puolestaan vahvistetaan alemman tason presidentin asetuksilla. Venäjän federaation hallituksen asetuksia käytetään hallinnon ohjauksessa. Näiden lisäksi on alemman tasoisia normeja kuten kaupunkien lait, kuvernöörien määräykset, pormestarin määräykset sekä näiden asetukset, virastokohtaiset määräykset ja normatiiviset asiakirjat. (Heusala-Pushnov 2003, 7-8.)

Kansainvälisen oikeuden yleissääntönä Venäjällä on se, että jos Venäjän on liittynyt johonkin kansainväliseen sopimukseen, tämän määräykset syrjäyttävät Venäjän oikeudessa kyseeseen tulevat siviilioikeudelliset normit. Tämä on kirjattu perustuslain 15.4 artiklaan. Muut oikeuslähteet ovat tapa ja liiketapa, mutta sen sijaan oikeuskäytännön ja -teorian ei katsota kuuluvat oikeuslähteisiin, vaikka korkeimpien tuomioistuinlinten ohjeet ovat luonteeltaan normatiivisia, mutta toisaalta vain Venäjän oman järjestelmän piirissä. (Orlov 1996, 64-69.) Suomeen verrattuna Venäjällä ei oikeuskäytäntöä pidetä varsinaisena oikeuslähteenä, mistä johtuu, että yleisluontoisista ja abstrakteista säännöistä kirjoitettu laki on Venäjällä hyvin vahvassa asemassa. Venäjän lainsäätävä on pitänyt lakeja säätäessään tärkeämpänä lakien käsitteellistä selkeyttä ja rakenteiden eheyttä kuin konkreettisia ongelmanratkaisuja. (emt., 241-242.)

Lailla on prioriteettiasema, jolloin alemman tasoisen säännös syrjäytetään, jos se on ristiriidassa ylemmän tasoisen normin kanssa ja tällöin alemman tasoisen normi voidaan jättää soveltamatta. Lisäksi hallinnollinen päätös voidaan julistaa tästä syystä pätemättömäksi. (Orlov 2006, 4.) Orlov esittää, että Venäjällä lainsäädäntö on edennyt kapitalismin ehdoilla eivätkä kansantalouden varsinaiset

ongelmat ole päässeet lainsäätäjän tietoisuuteen. Lisäksi poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko on kulkenut jopa lainsäädännön edellä ja joskus jopa syrjäyttäen sen. (Orlov 1996, 61-62). Venäjän nykyinen lainsäädäntö on jo suhteellisen vakiintunut, oikeuskäytäntö on alkanut muotoutua ja oikeusopit alkaneet kehittyä. Toisaalta Orlov esittää, että Venäjän oikeusjärjestelmä ei ole vielä muotoutunut valmiiksi ja toimivaksi järjestelmäksi. (emt., 296.) Hallinnon sääntelyllä on esimerkiksi edelleen merkittävä rooli ja oikeudellinen ajattelu perustuu lakipositivismiin. Hänen mukaansa kuilu lainsäädännön ja käytännön välillä on suuri ja oikeusjärjestelmää nakertaa myös sen legitimiysongelma (vrt. Neuvostoliiton aikainen oikeusjärjestelmä). (emt., 298.)

Venäjällä ei ole varsinaista hallinto-oikeutta. Tämän vuoksi hallintokulttuuria tai hyvän hallinnon periaatteita ei ohjailta Venäjällä yhteen lakiin kirjatulla säännöstöillä, vaan ne ovat useissa eri laeissa. Viranomaisten hallintotyötä yhtenäistävää säännöstöä ei myöskään ole. Suomalaisen hallintokäytännön vastaisesti Venäjällä viranomaisilla ei esim. ole velvollisuutta ottaa vastaan korjaavia tietoja jo jätettyihin asiakirjoihin. Olemassa on kuitenkin esim. laki hallinnollisista rikkomuksista, jossa on monia oikeussuojan kannalta olennaisia määräyksiä. Mm. virkavelvollisuuden rikkomisesta voidaan määrätä sakko. Venäjän hallintokulttuuriin on juurrutettu mm. perusolettamusta henkilön syyttömyydestä sekä kaikkien yhdenvertaisuutta lain edessä. Heusala-Pushnov huomauttaa, että siirtymävaiheessa olevissa valtioissa lainsäädännön erilaiset tulkinnat ja epäkohdat on nähtävä julkisoikeudessa jopa normaaleiksi toimenpiteiksi. Oikeussuojakeinot ovat tähänneet hallinnon julkisuuteen, kuulemismenettelyyn sekä selvittämisen ja perusteluvelvollisuuteen. (Heusala-Pushnov 2003, 127-130.)

Orlov näkee, että suuren ongelman lainsäädännön ristiriitaisuuden näkökulmasta muodostavat Venäjällä ne hallinnolliset säädökset, joita mm. ministeriöt, veroviranomaiset ja tullilaitos antavat omien ohjeidensa muodossa. Nämä tiukan hallinnollisen otteen omaavat virastot julkaisevat vuosittain valtavasti omia säädöksiään, jotka saattavat olla ristiriidassa lain kanssa. Lisäksi niillä on käytössään tehokkaat hallintokeinot, jotta niiden säädöksiä noudatetaan jopa lainsäädäntöä vastaan. Orlov esittää, että vakava ongelma aiheutuu puutteellisesta lainsäädäntötekniikasta, joka puuttuu Venäjältä edelleen. Lait realisoituvat vasta alempien säädösten tasolla, mutta ongelman aiheuttaa uusien lakien voimaan tullessa se, ettei aiempia normeja kumota riittävän selkeästi. (Orlov 1996, 300-301.) Kallosen ja Ketolan mukaan 1990-luvulla Venäjän lainsäädäntö saattoi olla länsimaisen ajattelun mukaan peräti mahdotonta. Venäläinen noudattaa lakeja, mutta hän suhtautuu niihin pragmaattisemmin kuin länsimaalainen. Jos lainsäädäntö ei oikeuta järkevään toimintaan, käytetään mielikuvitusta, poikkeuksia ja erivapauksia. (Kallonen & Ketola 1996, 113.) Orlov esittää, että

lakeihin ja sääntöihin suhtautumiselle löytyy historiallinen perusta. Venäjän lähihistoria vaikuttaa edelleen vahvasti ihmisten asenteisiin ja toimintaan, jossa lainsäädäntö ei vielä ole saavuttanut legitimiyyttään, koska sitä ei neuvostoaikana ollut lainkaan. Lisäksi keskitetty vallankäyttö on edelleen voimissaan. (Orlov 1996, 321-322.) Orlov esittää, että vaikka Venäjällä on pyritty omaksumaan Saksan oikeutta, käytännön ero ilmenee edelleen oikeuden roolissa suhteessa valtioon. (emt., 325.) Hän toteaa, että Venäjällä olisi potentiaalia kehittyä valtion aktiivisessa ja johdonmukaisessa ohjauksessa, mutta tärkeä edellytys sille olisi saada lain kunnioitus voimaan. Orlov huomauttaa, että oikeudenmukaisuudella on venäläisten arvomaailmassa kuitenkin ollut vahva asema. (emt., 327.) Hänen mukaansa venäläiset alistuvat luonnostaan vahvalle ja oikeudenmukaiseksi koetulle valtiollalle. (Orlov 1996, 309).

3.5 Miten venäläinen kulttuuri vaikuttaa yhteiskunnan toimintaan ja markkinatalousajatteluun?

Venäjällä on ainutlaatuinen historia ja kulttuuri. He ovat tavallaan pitäneet itseään erityisenä, valittuna kansana, joka katsoo asioita laajemmin. Tähän on lisäksi vaikuttanut paljon ortodoksinen uskonto. Venäläiset ovat myös olleet pitkään eristyksissä muusta Euroopasta. (White 2000, 213-214.) Jotakin kertoo 1833 kirjoitettu ”virallinen kansallisuusoppi”, jonka mukaan kaikki venäläiset on kasvatettava ortodoksian, autokratian ja kansanomaisuuden hengessä. Lisäksi itsevaltiutta on aina puolustettu ja ylistetty voimakkaasti samalla kun lännen liberaaleja on vastustettu. (Toim. Kirkinen 2004, 221-222.) Tuntematta venäläistä kulttuuria ja venäläistä ajattelutapaa ei myöskään sen kansan toiminnalle voi löytää järkevää selitystä. Siksi tutkimuksen aiheen kannalta on erittäin tärkeää tarkastella, millainen tosiasia on venäläinen, *avara ja mystinen sielu*, ja kuinka he hahmottavat maailmaa.

Ajatus ”Venäjää ei voi järjellä ymmärtää” kietoutuu venäläiseen yhteiskuntarakenteeseen, joka perustuu vuorovaikutussuhteisiin ja henkilösuhdekulttuuriin (Bäckman 1997, 20, 91). Venäjällä on totuttu rakentamaan ja ylläpitämään sosiaalia suhteita ja verkostoja, joiden avulla pyritään selviytymään hankalissa oloissa ja saamaan apua, kun sitä tarvitaan. Ihmissuhdeverkostoon kuuluvat tuttavat, ystävät, työtoverit, naapurit, sukulaiset jne. ja heidän apua on edelleen normaalia hyödyntää erilaisten tavaroiden hankinnassa virallisten kanavien ohi ja nopeuttaakseen toimintoja. Nykyään verkostojen luonne on muuttunut, mutta ne ovat yhä keskeinen osa venäläistä arkielämää. (Toim. Vihavainen 2006, 118.) Slaavilainen kulttuuri jakautuu kahdenlaiseen eettisyyteen: henkilökohtaisiin suhteisiin ja persoonattomiin suhteisiin niin bisneselämässä kuin normaalissakin elämässä.

Slaavilaiset välttelevät konflikteja eivätkä halua tuoda esiin heikkouttaan mm. päätöksenteossa. (Puffer 1996, 40-41.) Venäläiset uskovat kohtaloon ja ovat taikauskoisia. He suhtautuvat epäluuloisesti niin elämään kuin toisiin ihmisiin. Toisaalta venäläiset ovat kohteliaita eivätkä halua loukata ketään ja siksi he esim. vastaavat aina siten, että kysyjä saa positiivisen vastauksen. Venäjällä tahto ja vapaus tarkoittavat äärimmäistä anarkismia. Jos venäläinen kokee, että työpaikalla ei ole valvontaa, hän kokee sen välinpitämättömyydeksi ja käyttäytyy siten itsekin sen mukaan. Venäläinen myös tukee ystäviään ja sukulaisiaan viimeiseen asti, vaikka he olisivat tehneet väärin, mitä taas länsimainen moraalitieteellinen ja lainkuuliaisuus ei voi ymmärtää. Myös venäläinen aikakäsitys on käsittämätön, koska he ajattelevat ajan pysyvän paikallaan. (Toim. Azeem 2005, 103-105.) Länsimaissa luottamus voi olla kasvotonta ja se perustuu esim. oikeusjärjestelmään, mutta Venäjällä henkilökohtaiset suhteet korostuvat kaikkein eniten luottamuksen synnyssä ja ylläpidossa (Bäckman 1997, 33-35).

Venäjältä on tullut mielikuva, että se on kaaoksessa ja rappiossa. Viranomaisten toimintaan rinnastetaan usein moraalittomuus ja korruptio. Varsinkin lännessä kannanotot Venäjää koskevissa keskusteluissa ovat usein jyrkkiä ja perustelemattomia. Venäjän suuri maantieteellinen koko, vieras kulttuuri ja kielen ymmärtämättömyys vaikeuttavat yleiskuvan luontia maasta. Neuvostoliiton aikana suomalaisille muodostui kuitenkin jonkinlainen ennustettavissa oleva toiminta clearing-kaupan seurauksena eikä yhteiskunnan muihin epäkohtiin ollut tarpeen puuttua. Maata koskeva kauhistelu ja mystifointi ruokkii mielikuvaa maasta barbaarisena ja mafian otteessa olevana. Markkinatalouden onnistumiseen ei haluta uskoa ja länsimainen ajattelu ”me osaamme ja tiedämme paremmin kuin venäläiset itse” on edelleen normaalia. Venäläisten tunteikkuudesta johtuen suorat lainaukset venäläisestä puheesta eivät sovi suoraan länsimaiseen ajattelutapaan. (Bäckman 1997, 15-21.) Venäläinen yhteiskunta on edelleen luokkayhteiskunta, jollainen se oli jo sosialismin aikana. Venäjällä ulkomaalaisilla ei koskaan ole samanlaisia ”oikeuksia” kuin venäläisillä esim. humalaisen käyttäytymisen suhteen. Kun ollaan tekemisissä venäläisten kanssa, on muistettava huomioida heidän spontaaniutensa, mielialojen nopea vaihtuminen, innovatiivisuus, kekseliäisyys, sitkeys ja arvaamattomuus. (Toim. Azeem 2005, 99-101.) Luokkarakennetta, valtaa ja kulttuurisia rakenteita tarkastellaan yleensä agenttien toiminnan ja rakenteiden näkökulmasta. Venäläisillä toimijoilla ei kuitenkaan usein ole käytettävissään mitään ideaalisia institutionaalisia lähtökohtia ja siksi Kivisen mukaan Venäjä-ymmärrys perustuu suurelta osin sen historian erityisyyden tuntemiseen. (Kivinen 1998, 297.)

Neuvostoaikana legitimizeetti saavutettiin *neuvostoihmisen* -käsitteellä, vallan legitiimiyden perustelemisella vahvaan auktoriteettiin ja sotaan, vastakohtalla työväenluokan ja intelligentsijan todellisuuksien välillä, vainon liittämällä vain intelligentsiaan ei työväenluokkaan ja vetoamalla Venäjän historian vaatimiin uhreihin (esim. Pietari Suuri) (Kivinen 1998, 276). Venäjällä tämä nähdään edelleen osaksi elämää. Neuvostoliiton totalitarismi loi valtiokeskeisen, luonteeltaan passiivisen ja atomisoituneen yhteiskunnan, jossa luottamus teknologiaan, instituutioihin ja organisaatioihin on romahtanut. Luottamus niihin ei ole vielä kukaan palannut kansan keskuudessa ja sitä olisikin yritettävä vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa kehittämällä. (Kotilainen ym. 2003, 36-37, 40.) Lisäksi venäläisestä ajattelutavasta kertoo se, että joku venäläinen työntekijä oli joskus todennut, ettei kavereiden luokse kehtaa mennä, jos ei ole saanut päivän aikana varastettua mitään (Mäkinen 2005, 105). Lisäksi esimerkiksi lakeja saa kiertää, mutta niiden rikkominen on kiellettyä ja mautonta (Toim. Azeem 2005, 103).

Neuvostoliitossa oli normaalia hyödyntää ihmissuhteita tavaroiden ja palvelujen hankinnassa sekä vaikuttamisessa viranomaisten päätöksiin (Bäckman 1997, 92). Markkinatalouden vaikutuksesta ihmissuhdeverkosto kuitenkin muuttuu, jolloin rikkaat eivät sitä tarvitse niin paljon kuin köyhät (emt., 96). Kansan enemmistö on yrittänyt aina vain selvitä yhä vaikeimmista ja vaikeimmista olosuhteista ja selviytymiseksi on ollut syytä mennä sinne minne muutkin. Tämä on puolestaan johtanut järjestelmän vinoutumiseen. Tästä on syntynyt *uneksija*-tyyppi, joka oli herkkäuskoinen kaikkea suurta, henkistä ja ikuisuuskyseystä kohtaan, mutta muuten epäluuloinen, impulsiivinen, emotionaalinen ja tasapainoton. Suhtautumisesta kaikkeen uuteen ja rajoittavaan tuli vastenmielistä. (Kivinen 1998, 69.) Venäläisten organisaatioiden tehottomuutta on selitetty nimenomaan sillä, että he ”uneksivat valveilla”, mikä aiheuttaa työnteon alenemista. Heillä on enemmän henkistä kuin fyysistä energiaa ja siksi he ovat tuotteliaita ennemmin taiteen saralla kuin ruumiillisessa työssä. Väkivallan ja sekasorron maassa, jossa asiat on aina hoidettu pakkovallalla eikä yksilön vapautta ole ollut, demokratiaa on vaikea käsittää yhteiskuntaa rakentavaksi tekijäksi. (Toim. Tolvanen 1995, 20.) Lisäksi kansalaisten on vaikea uskoa kehitystä tulevan, jos heille on luvattu perustuslaillisten oikeuksien kehittämistä: tyydyttävän elintason ylläpitoa, peruspalveluita ja vähäosaisten vähimmäisturvasta huolehtimista (VF PL 7 art.), mutta mitään ei koskaan ole tapahtunut (emt., 48).

Fukuyama arvioi, että keskitetty suunnittelu romahdutti venäläisten työmoraalin, joka on inhimillisen pääoman ratkaisevin tekijä. Talouspolitiikka vei ihmisiltä henkilökohtaiset kiihokkeet työhön ja sen uudelleenrakentaminen voi olla äärimmäisen vaikeaa. Vahva työmoraali ei välttämättä ole jälkiteollisen talouden ainoa menestystekijä, mutta siitä huolimatta sillä on ollut paljon vaikutusta

menestymiseen. (Fukuyama 1992, 132.) Fukuyama esittää, että teoriassa Neuvostoliitossa saavutettiin marxilainen vapauden valtakunta, jossa ”rehellistä” työtä tehtiin vain neljä tuntia päivässä ja loput neljä tuntia työpäivästä kuluivat jonoissa, juopotellessa tai juonia punoessa (emt., 174). Neuvostoliitossa kommunismille annettiin legitiimiys sen ongelmista huolimatta ja vallalle jäi sanonta, jonka mukaan ”ne ovat maksavinaan meille ja me olemme tekevinämme työtä”. Kaikesta päätellen tämä lienee pätevän edelleenkin. Työn etiikasta ja kansanluonteesta puhuttaessa Fukuyama kuitenkin toteaa, että kansan luonteen tyypittely ja yleistäminen ei ole nykyaikaisessa keskustelussa kovinkaan tasa-arvoista ja tieteellistä, sillä perusteluja niille saadaan usein vain anekdooteista ja ne korostavat kulttuurien välistä arvojärjestystä. Lisäksi kansalaiselle ei ole kovin mielekästä kuulla, että hänen kulttuurinsa edustaa laiskuutta ja epärehellisyyttä. Tästä huolimatta kansalliset kulttuurit Fukuyaman mukaan vaikuttavat hyvin paljon myös työtä koskeviin asenteisiin. (emt., 280.)

3.6 Johtajuus ja johtaminen Venäjällä

Venäjällä kirkko on erotettu valtiosta, mutta ortodoksisuus aiheuttaa sen, että venäläiset odottavat heidän tulevan johdetuiksi asiasta riippumatta. He kaipaavat vahvaa johtajaa ja vahvaa valtaa. Siksi myös Vladimir Putin nauttii kansan vahvaa luottamusta. (Toim. Azeem 2005, 101-102.) Venäläinen johtamiskulttuuri poikkeaa hyvin paljon länsimaisesta. Venäjällä johtaja on henkilö, joka tietää ja osaa kaiken. Johtaja tekee päätökset itse; hän ei delegoi tai neuvottele alaistensa kanssa. Ilman johtajaa asiat seisovat ja johtajan ratkaistavaksi jäävät myös olemattomat pikkuasiat. Johtamistapa on jyrkkää ja käskevää. Venäläiset eivät voi käsittää, että länsimaissa jollakin muulla kuin ylimmällä johdolla on valtuuksia tehdä suuriakin päätöksiä ja ratkaisuja. (Kallonen & Ketola 1996, 122-123.) Nykyään liikeyritysten johtajat ovat kuitenkin länsimaisempia ominaisuuksiltaan ja menettelytavoiltaan (emt., 127). Venäläisessä yrityskulttuurissa ominaista on johtajien ja sidosryhmien välillä vallitseva henkilökohtainen luottamus, joka perustuu venäläiseen henkilösuhdekulttuuriin ja sen ylläpitoon. Yleisen käsityksen vastaisesti hyvien henkilösuhteiden katsotaan Venäjällä edistävän laillista liiketoimintaa, ehkäisevän korruptiota ja kehittävän markkinataloutta. (Bäckman 1997, 40-45.) Henkilösuhteet kulminoituvat sosiaaliseen pääomaan, riskien ennakointiin, markkinatiedon hankintaan, liikekumppanin arviointiin, uusien suhteiden luomiseen, palvelusten vaihtoon ja statukseen. Bäckman kuitenkin muistuttaa, että vaarana henkilösuhteissa on se, että liiketoiminta saattaa unohtua. (Bäckman 1997, 48-50.)

Venäjällä yrityksen johtaja vastaa suurin piirtein Suomessa toimitusjohtajaa, mutta suurena erona on se, että Venäjällä johtaja päättää oikeastaan kaikesta. Hänellä on yrityksessä käytännössä lähes

rajaton valta. Venäjällä johtajaa ei voi arvosella eivätkä asiat etene, jos hän on esim. lomalla. Vastuunkantohalua ei löydy yrityksen alemmilta portailta ja siksi vastuu kaikista asioista jää johtajalle. Myöskään oma-aloitteisuus, päätöksentekokyky, pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus eivät ainaakaan vielä ole venäläisiä tapoja. Päätöksetkin tehdään usein tunteella eikä liiketoiminnan näkökulmasta. Lahjonta ja korruptio ovat ongelmana myös liike-elämässä. Luottamus edellyttää rehellistä toimintaa varsinkin länsimaiselta toimijalta, johon yleensä suhtaudutaan pettäjänä. (EK AMKK 2001a, 63-66.) Venäläinen ihminen on aina jonkun yhteisön jäsen. Vastuu kaikesta on yhteisön ”vanhimmalla” tai johtajalla ja yksilön vastuuta ei käytännössä ole olemassakaan. Esimerkiksi johtajan ei milloinkaan pidä menettää kasvojaan tai osoittaa tietämättömyyttään, koska hänellä katsotaan olevan tietty valtaetäisyys. (Toim. Azeem 2005, 106.) Venäläinen johtamiskulttuuri on autoritaarista ja paternalistista (Bäckman 1997, 60). Keskeistä on, että johtajan ajatellaan olevan koko ajan läsnä, ottavan kantaa ja puuttuvan kaikkiin mahdollisiin asioihin (emt., 155). Venäläisen johtamiskäsityksen perusteella desentralisointi on lähes mahdotonta.

Erääksi keskeisimmäksi ongelmaksi länsimaiset toimijat kokevat Venäjällä valehtelun. Lisäksi vuorovaikutuksen puuttuminen johdon ja työntekijöiden väliltä aiheuttaa ristiriitaisuuksia. (Puffer 1996, 239-240.) Toisaalta jo varsin monet venäläiset ymmärtävät sen, että valtio ei ole enää palkanmaksaja ja työnteon ehdoista voidaan neuvotella suoraan yhtiön kanssa. Venäläisille on kuitenkin syvälle iskostunut taloudellinen keskittyneisyys keskusvallalle ja siksi jopa venäläinen keskijohtokin on haluton tekemään päätöksiä, ottamaan vastuuta tai olemaan innovatiivinen. Myös työnteossa erona länsimaiden ja Venäjän välillä on erilainen eettinen ymmärrys. On tärkeämpää *pitää* työ kuin *tehdä* se. (emt., 243-244.) Vaikka Neuvostoliittolaiselle talousjärjestelmälle tyypillistä oli resurssien tuhlaus, tuottamattomuus ja laaduttomuus, ajattelu on kuitenkin vähitellen muuttumassa markkina-taloudellisempaan suuntaan (emt., 87). Venäjällä on taitavia ja motivoituneita johtajia, mutta vanha systeemi ja ajattelutavat ovat osittain ”tuhonneet” heidän kykyään johtaa tehokkaasti. Venäläiset johtajat näkevät ihmisten johtamisen joko rangaistusten antona tai palkitsemisena. (emt., 141, 147.)

Venäläisten ajattelutavasta ja johtajan vastuusta kertoo paljon seuraava esimerkki, Venäjän presidentin administraation johtajan sijaisen Dmitri Kozakin lausunto. Siinä hän toteaa, että nykyisin kukaan ei tunnu tietävän, kenelle kuuluu roskien poiskuljettaminen pihalta ja kaikkien katseet on suunnattu Moskovaan. Ihmiset ajattelevat enimmäkseen näin: ”Jos roskaa ei viedä, niin on kirjoitettava presidentille!” (Karppinen 2003, 192.) Toisaalta myös nykyään kaikkien länsimaalaisten Venäjälle suuntautuvat katseet kohdistuvat presidenttiin. Juntunen toteaa, että perestroikan alettua lännessä uskottiin laajalti demokratian mahdollisuuksiin Venäjällä. Toivottiin, että Venäjästä

kehittyisi siten länsimainen demokratia ja samanlainen kuin länsi. Kun tämä ei kuitenkaan ole toteutunut yli 15 vuoden jälkeen, lännessä on alettu etsiä ”syyitä ja henkilöitä, jotka ovat johtaneet Venäjän väärälle tielle”. Juntusen mukaan syyt ovat kuitenkin maantieteessä, joka on ennemmin rakentanut perustaa keskusvallalle kuin vallan desentralisoinnille. (Juntunen 2003, 60.) Lisäksi useimpien venäläisten mielestä valtio ei voi olla vahva ilman vahvaa johtajaa ja historia on myös osoittanut heikkojen johtajien olleen vain turmioksi Venäjälle. Historiassa ei myöskään ole perinteitä demokraattiselle johtamiselle ja siksi venäläiset luottavat nykyäänkin vahvaan ja itsevaltaiseen johtajaan. Juntusen mukaan uuden Venäjän rakentamisessa olennaisinta on talouden ja markkinoiden kehitys, johon tarvitaan yhteiskunnallista vakautta sekä lujaa johtamista. (emt., 62.)

Presidentin vahva asema on historian seurausta. Venäjällä on aina ollut vahva johtaja ja kansalaiset ovat tottuneet siihen. Nystén-Haarala esittääkin, että presidentin asema tuskin tulee horjumaan Venäjällä. Venäjän presidentti nimittää hallituksen jäsenet duuman suostumuksella, vahvistaa lait allekirjoituksellaan, nimittää tuomarit ja valvoo ylimpänä ihmisoikeuksia (VF PL 80 art.). (Nystén-Haarala 2001, 30-36, 66.) Periaatteessa Venäjällä on samanlainen järjestelmä kuin muissakin Euroopan nuorissa valtioissa. Venäjällä presidentillä on valta hajottaa tai erottaa hallitus ja duuma. Lainsäädäntövaltaa Venäjällä käyttää liittokokous, joka jakautuu parlamentin ylä- ja alahuoneeksi. Presidentti on ylin toimeenpaneva elin. (emt., 29.) Jotakin kuitenkin kertoo Putinin kannatuksesta se, että 83 % venäläisistä katsoo hänen hoitaneen ulkopolitiikka menestyksekkäästi. Toisaalta jopa 62 % katsoo kansalaisten hyvinvoinnin vähentyneen, 49 % katsoo, ettei järjestystä ole vielä saatu aikaiseksi ja 40 %:n mielestä poliittinen vapaus ja ihmisoikeudet eivät ole lisääntyneet (2001). (Karppinen 2003, 263.) Toisaalta venäläisen VTsIOM-laitoksen tekemässä kyselyssä 65 % kyselyyn vastanneista halusi Putinin jatkavan maan johdossa kolmannen virkakauden (AL 18.4.2007).

4 SUOMEN VENÄJÄN-MARKKINAT

Seuraavassa tarkastellaan Suomen ja Venäjän välistä kaupankäyntiä ja sen historiaa. Tämä on olennaista ennen kaikkea siksi, että tutkimuksen aineisto perustuu suomalaisten Venäjän-kaupan asiantuntijoiden haastatteluihin. He operoivat Venäjän tullin kanssa säännöllisesti. Lisäksi, koska ongelmia Venäjän tullissa on ollut nimenomaan rajan yli suuntautuvien kuljetusten ja maantieliikenteen suhteen, on tarpeen hahmottaa, millaista liikenne ja kaupankäynti Suomen ja Venäjän välillä on ollut, millaista se on nykyään ja miksi ongelmat rajalla tuntuvat jatkuvasti vain kasvavan. On myös hyvä muistaa, että Suomi oli kymmenen vuotta ainoa Euroopan unionin jäsenmaa, jolla oli yhteistä rajaa Venäjän kanssa.

Venäjän kanssa harjoitettava kauppa vaatii edelleen normaalista länsimaisesta kaupasta poikkeavia asiakirjoja ja sopimuksia. Lisäksi erilainen kulttuuri asettaa näkemykset vastakkain mm. ihmisten tapoja, tottumuksia, mieltymyksiä ja tapaa hahmottaa maailmaa käsittelevissä asioissa sekä toimintatavoissa mm. tullissa. (Lehto 1998, 114.) Venäjällä on kaikkiaan jopa yksitoista aikavyöhykettä ja sen länsi-itä suuntainen pituus on 9000 km (Toim. Azeem 2005, 37). Markkinat ovat siis laajat, mutta kaikenkattava markkinapeitto vaatisi yrityksiltä valtavia investointeja ja toisaalta ostovoima jakaantuu epätasaisesti kaupungeissa ja maaseudulla (emt., 57).

4.1 Suomen ja Venäjän välisen kaupankäynnin historia: autonomiasta 1990-luvulle

Yhteinen historia, poliittiset suhdanteet ja muut institutionaaliset tekijät ovat vaikuttaneet Suomen ja Venäjän välisen kaupan puitteisiin, määrään ja rakenteeseen. Maiden välisen kaupan historia on osittain myös maiden poliittista historiaa. Autonomian aikana Suomi sai mahdollisuuden alkaa teollistua ja vienti Suomesta Venäjälle oli jopa yli 50 % kokonaisviennistä. Maailmansotien välinen aika oli kaupankäynnin osalta hiljaista ja kaupan kehittymisen esteenä oli se, että Suomessa ei valmistettu koneita ja laitteita, joita Neuvostoliitossa olisi tarvittu. Tänä ajanjaksona viennin osuus tipahti muutamaan prosenttiin. Sen sijaan sodan jälkeen sotakorvaukset käynnistivät mittavan teollisuusoperaation, jossa kaupankäynnin välineeksi rakennettiin clearing-maksujärjestelmä. Clearing-kaupan alettua sotien jälkeen viennin osuus nousi taas 15-20 %:iin. Se tasasi tehokkaasti suhdannevaihteluja, sillä muun viennin laskettua vientiä Neuvostoliittoon voitiin vastaavasti lisätä. (Kotilainen ym. 2003, 1-2, Kallonen & Ketola 1996, 11, 16-17.)

Clearing-järjestelmän loivat valtioiden virkamiehet. Maailmanmarkkinat eivät heilautelleet sitä, koska järjestelmä pohjautui viisivuotissuunnitelmalle. Pääasiassa Neuvostoliitosta tuotiin öljyä ja Suomesta vietiin tavaroita. (Rautava & Sutela 2000, 272-273.) Kaupankäynti oli bilateraalista ja molemmat osapuolet katsoivat hyötyvänsä siitä, vaikka Suomi oli markkinatalous ja Neuvostoliitto suunnitelmatalous. (Kallonen & Ketola 1996, 18-19.) Clearing-kauppa oli yritysten näkökulmasta hyvin varmaa ja kannattavaa, koska kauppa oli poliittisesti säädeltyä Clearing-kaupan häämöttäessä loppuillaan suomalaiset alkoivat jo 1980-luvun lopulla aloitella yhteisyritystoimintaa ja investoida Venäjälle. (Mäkinen 2005, 7, 11.)

Clearing-järjestelmä purkautui nopeasti vuoden 1990 lopulla. Se oli tarjonnut vakaita kiintiöitä ja varmoja saatavia ja siksi suurteollisuus olisi halunnut sen jatkuvan, koska sillä oli suurimmat edut menetettävänä. Clearingin aikana kauppa ei kuitenkaan voinut kehittyä vapaasti ja siksi etenkin pieni ja keskisuuri teollisuus kritisoivat sitä. Clearing purettiin Neuvostoliiton aloitteesta, koska se halusi laajentaa ulkomaankauppaansa ja uusia tuotteita ei enää saatu clearing-järjestelmän piiriin. Toisaalta on arvioitu, että poliitikot olivat taitamattomia säilyttämään järjestelmää ja toisaalta, että suomalaiset yritykset kävivät liian kovaa keskinäistä kilpailu, mikä koitui lopulta niiden omaksi kohtaloksi. Clearing-kauppaan liittyi myös erilaisia oheiskäytäntöjä, joiden avulla kaupasta pyrittiin hyötymään enemmän sopimusten ohi. (Kallonen & Ketola 1996, 20-21, 24.) Clearing-kaupan viimeisen runkosopimuksen piti koskea ajanjaksoa 1991-1995. Venäjän federaatio otti vastuulleen clearing-kaupan julkiset velat, joita oli yhteensä 600 milj. euroa. Vaikka maksuaikaa oli vuoteen 2020 asti, Venäjä maksoi Suomelle viimeiset 250 milj. euroa jo kesäkuussa 2006. Arvioiden mukaan noin 120 suurta suomalaisyhtiötä hallitsi 90 %:a clearing-kaupasta vuonna 1989 ja viisi yritystä 40 %:a kaupasta, mutta vuonna 1991 enää 16 %:a kaupasta. Vuonna 2004 noin 3000 suomalaisyritystä harjoitti Venäjän-kauppaa. (Toim. Moijanen 2006, 10.)

4.2 Venäjän markkinat ja taloudellinen tilanne Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen ja 2000-luvulla

4.2.1 Venäjän talous 1990-luvulta 2000-luvulle

Perestroikan alettua venäläiset tehtaiden johtajat joutuivat miettimään uusia asioita kuten markkinointia, rahoitusta ja kannattavuutta (Kallonen & Ketola 1996, 102). Kaupankäynti väheni ja sen institutionaaliset puitteet sekä rakenne muuttuivat merkittävästi Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen (Rautava & Sutela 2000, 281). Talouskehitys ja rakennemuutos on ollut Venäjällä 1990-luvulla

kehnempi verrattuna Baltian maihin ja Puolaan, koska sen lähtökohdat olivat huonommat määrätietoisien vakautus- ja rakennepolitiikan puuttumisen sekä mm. hajallaan olevan tuotantokapasiteetin vuoksi (emt., 216-217). Venäjä, sen ulkomaankauppa ja pääomaliikkeet avautuivat kuitenkin hyvin nopeasti ja muutos oli talouden kannalta raju. Jyrkän sisäisen muutoksen seurauksena kollektiivinen omistus muuttui kapitalistiseksi ja talous liberalisoitui, josta kuitenkin seurasi se, että omistusolot jäivät sekaviksi. Tämän vuoksi luottamus talouteen ei ole vahvaa ja Venäjä on edelleen siirtymätalousmaa. Kuitenkin esim. Venäjän tullitaso on selvästi korkeampi kuin EU-maissa, mutta ei niin korkea kuin esim. Kiinassa, Intiassa tai Brasiliassa. Ulkomaankauppa ei näin ollen ole täysin vapautunut. (Kotilainen ym. 2003, 54-55.) Neuvostoliiton romahdettua varsinkin Amerikassa ilahduttiin siitä, että Venäjä siirtyisi nopeasti amerikkalaiseen demokratiaan, mutta toisin on käynyt. Venäjällä markkinatalouden sääntely on edelleen puutteellista, monimutkaista, vaikeaselkoista ja se muuttuu nopeasti, mutta monet länsimaiset yritykset ovat kuitenkin onnistuneet markkinoille pääsyssä ja menestyneet. Usein kehityksen tarkastelusta unohdetaan kulttuuri, joka on jopa taloudellista rationaalisuutta tärkeämpi vaikuttaja talouselämässä, koska erilaiset tavat ja perinteet tarjoavat välineitä tehokkaiden liikeyritysten luomiseksi ja ylläpitämiseksi. (Bäckman 1997, 24, 29-31.)

Vuonna 1998 Venäjän talous oli surkeassa tilassa, koska inflaatio oli 40 prosenttia, bruttokansantuote romahti ja valtion budjetit olivat pahasti alijäämäisiä. Talous romuttui, koska kunnollista verotusjärjestelmää ei ollut. (Mäkinen 2005, 12-13.) Venäjä joutui samaan aikaan pankki-, velka- ja valuuttakriisiin, vaikka rahoitus- ja pankkisektori näytti tuolloin vahvalta ja nopeimmin kehittyvältä (Rautava & Sutela 2000, 233). Devalvaation seurauksena luottamus Venäjän talouteen on edelleen heikkoa ja venäläiset säästävät sukanvarteen. Romahduksella oli kuitenkin suuri positiivinen merkitys Venäjän tulevalle talouskehitykselle. Tuontihintojen kohoaminen noin 40 %:lla nosti Venäjän kotimaanteollisuuden kilpailukykyä. Raakaöljyn maailmanmarkkinahinta on noussut jatkuvasti vuodesta 1999 lähtien ja tämän seurauksena Venäjän talouskasvu on vahvaa ylimääräisten öljytuulojen vuoksi. Vaikka Venäjän talous on jokseenkin riippuvainen öljyn hintakehityksestä, huonompiin oloihin on tällä hetkellä varauduttu. (Toim. Azeem 2005, 15-16, 25; Mäkinen 2005, 16.) Yksityistämisen yhtenä tarkoituksena oli lisätä liikkeellä olevien osakkeiden määrää, mutta vain joidenkin yritysten osakkeiden jälkimarkkinat olivat aktiivisen kaupankäynnin kohteena. Energia- ja telekommunikaatioyritysten osuus Moskovan pörssin arvosta oli vuonna 2000 yli 90 %. (Rautava & Sutela 2000, 234.) Rautavan ja Sutelan mukaan Venäjällä pankkisektorin kehitys on 2000-luvulla ennemmin hidastunut kuin nopeutunut. Venäjän pankkijärjestelmää kehittämään perustettiin erityinen virasto, ARKO, mutta sitä pidetään vain tyhjänä koordinointielimenä, jonne ongelmat voidaan

haudata samalla kun taloudessa jatketaan oman edun tavoittelua. Myös viranomaisten työnjako- ja valtakiistely jatkuu edelleen. (emt., 238-239.)

Venäjän rahoitusmarkkinoiden kehittymättömyys vähentää ja estää myös investointeja. Pankkisektoria on vasta alettu uudistaa ja pankkien omavaraisuusasteet ovat pieniä. Yleinen korkotaso on kuitenkin laskenut nopeasti 2000-luvulla. (Toim. Azeem 2005, 20-21.) Valtion taloutta tukee osaltaan myös valtion velan pienentyminen, koska 2000-luvulla Venäjä on maksanut nopeasti pois Neuvostoliitolta perittyjä ulkomaisia velkojaan. Lisäksi valtion budjetti on ollut 1990-luvulta lähtien aina positiivinen. (emt., 23.) Venäjän talouden syvimät ongelmat ovat talouden rakenteiden uudistaminen sekä kansalaisyhteiskunnan ja demokratian eteneminen (emt., 25). Mäkinen toteaa, että avoimen yhteiskunnan luominen sekä kansallisvaltion, demokratian ja markkinatalouden yhtäaikainen rakentaminen on vaikeaa parhaimmissakin olosuhteissa, niin miksi ei myös Venäjällä, vaikka se onkin onnistunut siinä toistaiseksi kohtalaisesti (Mäkinen 2005, 12).

4.2.2 EU ja Venäjä

Vuonna 1997 astui voimaan EU:n ja Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimus, PCA:n (Partnership and Cooperation Agreement), joka määrittelee bilateraalisten suhteiden institutionaaliset puitteet, asettaa tärkeimmät yhteiset tavoitteet ja tukee keskustelua monilla poliittisilla osa-alueilla (Kotilainen ym. 2003, 5). Euroopan unionin ja Venäjän kauppasuhteet voivat tulevaisuudessa kehittyä vapaakaupaksi, laajennetuksi PCA-sopimukseksi tai siten, että taloussuhteet vastaavat ratkaisua ETA ja EFTA-maiden välillä. Todennäköisin vaihtoehto on kuitenkin PCA-sopimukseen pohjautuvat kauppasuhteet. (emt., 46-48.) Toisaalta Kotilainen ym. huomauttavat, että PCA-sopimuksenkin toimeenpanossa on ollut ongelmia. Suomi on yksi harvoista maista, jonka taloutta kohentaisi mikä tahansa vaihtoehto edellisistä. (emt., 124, 51.) Globalisaatio on vauhdittanut Venäjällä etenkin kuljetus-, informaatio- ja tuotantoteknologian kehitystä, kaupan vapauttamista, kustannusten nousua, kilpailua, pääomien vapautumista ja taloudellista liberalisaatiota (emt., 53).

EU:n Venäjä-suhteet perustuvat ajatukselle, että Euroopassa vakaat olot säilyvät, jos ne ovat sitä myös Venäjällä. Tähän voidaan päästä, kun poliittinen järjestelmä ja markkinatalous Venäjällä vakautetaan. Taloudellinen edistys mm. ulkomaankaupan uudistuksissa on Venäjällä kuitenkin ollut hidasta. Venäjä pyrkii suojelemaan kotimaista tuotantoa korkeilla tulleilla, koska sen talouskehitys ja -politiikka ovat vielä melko vakiintumattomia eivätkä siten ole tarjonneet tukevaa perustaa maan kauppapoliittisten tarpeiden ja tulevaisuuden arvioimiseksi. (Rautava & Sutela 2000, 269-270.)

4.2.3 Suomen ja Venäjän välinen kauppa 1990-luvulta lähtien

Suomalaiset yritykset ovat toistaiseksi investoineet Venäjälle varovasti. Venäjän talous on kuitenkin kehittynyt suotuisasti vuoden 1998 ruplan devalvaation ja siitä johtuneen vientiteollisuuden kilpailuedun jälkeen. Siitä lähtien Venäjän BKT on kasvanut keskimäärin yli 6 %. (Ollus & Torvalds 2005, 9-10.) Suomen poliittinen johto ja viranomaiset ovat hoitaneet yhteyksiä Venäjälle varsin hyvin ja suomalainen tehokkuus piileekin tässä hyvin toimivassa hallintoelinten yhteistyössä. Suomessa Venäjä-vastuun katsotaan kuuluvan ensisijaisesti korkeimmalle poliittiselle johdolle. Venäjään liittyvissä asioissa suomalaiset viranomaiset ja elinkeinoelämä ovat keskenään tiiviissä yhteistyössä. Kuitenkin syy liian vähäiseen Suomen ja Venäjän taloussuhteiden kehittämiseen näyttää olevan asenteissa ja tiedon puutteessa. (emt., 15-16.)

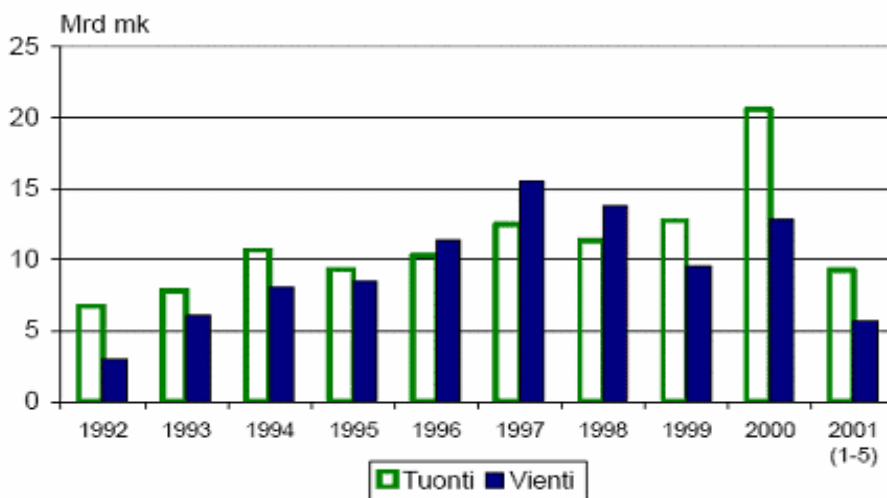
Kallonen ja Ketola ovat sitä mieltä, että parhaimmat, arvokkaimmat ja käyttökelpoisimmat tiedot Venäjästä ja idänkaupasta ovat kertyneet kauppaa käyvien yritysten omista kokemuksista, liikematkoista ja arkipäivän yhteydenpidosta Venäjälle. Venäläinen organisaatiokulttuuri on erilainen kuin länsimaissa ja sitä voi oppia vain olemalla paikan päällä. Kallosen ja Ketolan mielestä kokemusperäistä tietoa pitäisi hyödyntää paremmin, mutta on kuitenkin muistettava, että kyse on tällöin subjektiivisesta näkemyksestä. Kokemuksen kautta oppii, ettei pienistä ongelmista, jonottamisesta ja odottamisesta tarvitse eikä kannata Venäjällä hermostua. (Kallonen & Ketola 1996, 50.) Suomella ja Venäjällä on yhteistä rajaa yli 1000 kilometriä ja Suomen asema on muotoutunut erityiseksi niin historian kuin nykyisyydenkin saatossa. Suomalaiset tuntevat Venäjää paremmin kuin muut, mutta eivät silti tarpeeksi. Yhteisen historian seurauksena suomalaiset ovat saaneet tuta niin Venäjän läheisyyden haitat kuin hyödytkin. Suomen tulisi käyttää hyväkseen Venäjä-tietämystä myös Euroopan mittakaavassa. (emt., 77.)

Vuonna 1992 allekirjoitettiin uusi kauppasopimus Suomen ja Venäjän välille, jonka perustana oli säilyttää molemminpuolinen tullivapaa kauppa. Samana vuonna kuitenkin ensin Venäjä ja sen jälkeen myös Suomi alkoivat periä toisiltaan tullimaksuja. Suomen EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995 Suomen ja Venäjän väliseksi sopimukseksi tuli EU:n ja Venäjän välinen PCA-sopimus. Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen suomalaisyritysten lukumäärä Venäjän markkinoilla kaksinkertaistui ja kaupankäynnissä meni hyvin aina ruplakriisiin vuoteen 1998 asti. (Rautava & Sutela 2000, 275-276.) Devalvaation jälkeen kaupankäynti on kuitenkin elpynyt nopeasti ja kehittyä jatkuvasti samalla, kun olot ja kehitys Venäjällä ovat tasaantumassa entisestään. Suomalais-venäläi-

siä suhteita hoidetaan Suomessa eri virastoissa eri tavalla ja eri tasoilla. Lisäksi monilla lääneillä, maakuntaliitoilla ja kaupungeilla on omat suhteensa vastaaviin tahoihin Venäjällä. Venäläisten mielestä Suomen verkosto on melko sekava ja siksi syntyy myös paljon päällekkäisyyttä varsinkin maakuntatasolla venäläisten kumppaneiden kanssa. (Ollus & Torvalds 2005, 17.)

Suomen ja Venäjän välillä ei vielä ole investointisuojasopimusta, mutta on olemassa esim. verosopimus, joka estää kaksoisverotuksen, sekä yhdysliikennesopimus rautatieliikenteestä. Lisäksi erilaiset kahdenväliset sopimukset käsittelevät lähialueyhteistyötä, ympäristön suojelua, tullin toimintaa, autoliikennettä, lentoliikennettä sekä tieteellis-teknistä yhteistyötä. (Kotilainen ym. 2003, 8-10.) Kaaviosta 1 voidaan havaita, että vuodesta 1992 lähtien vienti Venäjälle kasvoi aina vuoteen 1998 asti. Venäjän talouden alettua elpyä ruplakriisistä mm. öljyn hintakehityksen myötä Suomen vienti kääntyi jälleen positiiviseksi vuonna 2000. Tämä selviää kaaviosta 2.

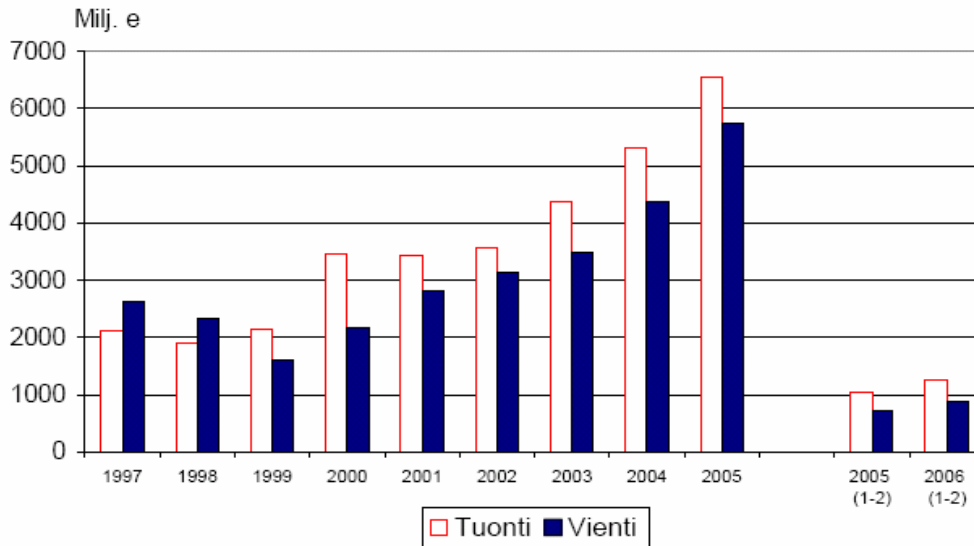
Kaavio1 Suomen ja Venäjän välinen kauppa 1992-2001. (Tullihallitus1, http.)



Venäjä nousi vuonna 2005 Suomen tärkeimmäksi vientimaaksi ja toiseksi tärkeimmäksi tuontimaaksi. Sen osuus viennistä oli 11 % ja tuonnista lähes 14 %. Vientiä Suomesta Venäjälle ovat vauhdittaneet etenkin puhelinlaitteet ja autot, mutta myös teollisuuden koneiden ja laitteiden vienti kääntyi selvään kasvuun. Matkapuhelinten viennissä Venäjä kohosi tärkeimmäksi vientimaaksi, kun 25 % Suomesta toimitetuista matkapuhelimista suuntautui sinne. Tuontitilastoja ovat hallinneet energiatuotteet, joista korostuivat raakaöljy ja öljytuotteet pitkälti niiden hintojen nousun seurauksena. Venäjän osuus Suomeen tuodusta raakaöljystä kohosi yli 80 %:iin. Viennin arvo Venäjälle oli viime vuonna 5,7 mrd. euroa eli lähes kolmanneksen edellisvuotista suurempi. Tuonti kasvoi mel-

kein neljänneksen ja kohosi arvoltaan 6,5 mrd. euroon. Kauppa oli siis Suomelle noin 800 milj. euroa alijäämäinen. (Tullihallitus2, <http://>)

Kaavio 2 Suomen ja Venäjän välinen kauppa 1997-2005. (Tullihallitus2, <http://>)



Venäjällä toimii nykyään niin pieniä, keskisuuria kuin suuriakin suomalaisyrityksiä. Määrällisesti eniten on pieniä ja keskisuuria yrityksiä ja vuodesta 2000 alkaen niiden määrä on tasaisesti kasvanut. Nykyään suomalaisyrityksissä on palkattuna venäläisiä tai IVY-maista kotoisin olevia johtajia. Vienti on muuttumassa paikalliseksi tuotannoksi erityisesti niillä aloilla, joilla vientiä hidastavat erilaiset kaupan esteet kuten korkeat tullit tai korkeat tuotantokustannukset Suomessa. (Toim. Azeem 2005, 35.)

4.3 Venäjän-kaupan ongelmat

Seuraavassa hahmotellaan suomalaisten yritysten Venäjän-kauppaan liittyviä yleisimpiä ongelmia. Asiasta on tehty paljon monenlaisia tutkimuksia ja selvityksiä. Esimerkiksi Suomalais-venäläinen kauppakamari julkaisee vuosittain Venäjän kaupan barometrin, jossa kartoitetaan kunakin vuonna mm. sen hetkiset suurimmat ongelma-alueet Venäjän-kaupassa. Esityksessä on tietysti mukana myös tämän tutkimuksen päätutkimusongelma, Venäjän tulli. Seuraavassa esityksessä esiin nostetaan monenlaisia elementtejä, jotka kytkeytyvät hyvin olennaisesti työn tuloksiin ja loppupohdintaan. Koko Venäjän-kaupan ongelmakenttää on syytä raottaa, jotta saataisiin kokonaiskuva siitä, miksi juuri tullissa on niin paljon ongelmia lähes suomalaisesta toimijasta riippumatta. Olennaista on huomata, että suomalaisyritysten ongelmat Venäjän tullissa eivät ole kadonneet mihinkään nii-

den alettua 1990-luvulla. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että kauppakumppanin historian, tapojen ja kulttuurin tuntemus ja arvostus edistää liikekumppaneiden suhteita (Toim. Azeem 2005, 9).

Erään raportin mukaan suomalaisten kokemat suurimmat ongelmat Venäjän-kaupassa ovat sertifiointi, tullaus, verotus, lahjonta ja mafia. Lisäksi ongelmaksi nähtiin mm. suomalaisrahoittajien liian varovainen riskinotto. (Lehto 1998, 26.) Yritysten ja valtion välejä hankaloittavat byrokratia, verotus, rikollisuus ja viranomaisten mielivaltaisuus. Yritysten kannalta ongelmana koetaan korkeat verot ja valtion kannalta niiden maksamatta jättäminen tai kiertäminen. On arvioitu, että Venäjällä vain joka neljäs yritys maksaa veronsa asianmukaisesti, mikä aiheuttaa korkeampia maksuja niille, jotka ne lainmukaisesti hoitavat. (emt., 29-30.) Heusala-Pushnov arvioi kärjistetysti, että Venäjällä viranomaiset ajattelevat yritysten pyrkivän kiertämään lakia, kun taas yritykset kuvittelevat, että viranomaiset vaikeuttavat tahallaan järkevän liiketoiminnan aloittamista, ja että hallinto verottaa toiminnan vararikkoon (Heusala-Pushnov 2003, 39). Nystén-Haaralan (2001, 265) mielestä venäläisten viranomaisten kannalta on ymmärrettävää, että ne pyrkivät saamaan yritykset toimimaan lainmukaisesti valvomalla ja asettamalla niille erilaisia sosiaalimaksuja ym. rasitteita, koska kun joku ei maksa, maksut siirtyvät muille. Myös Rautavan ja Sutelan mukaan suurimpia Venäjän ulkomaankaupan esteitä ovat olleet ja ovat vieläkin rahoitus, tullaus ja rikollisuus (Rautava & Sutela 2000, 281-282). Joidenkin tutkimusten perusteella viranomaiset ovat Venäjällä suurin este yksityisen yrittäjyyden lisäämiseksi. Työvoimasta vain n. 10 % työskentelee yksityisyrittäjyydessä, kun sama luku länsimaissa on pääasiassa yli 50 %. (emt., 299.) Muita rahatalouden kehittymisen esteitä ovat selkeän talouspolitiikan puuttuminen, investointien vähyys, yksipuolinen tuotantorakenne ja suuret tuloerot yksilötasolta alueelliselle tasolle (emt., 303).

Yritysten ongelmina ovat myös rahajärjestelmän kehittymättömyys, asiakkaiden heikko ostovoima, rahoitus sekä yhtiökumppanin valinta (Lehto 1998, 33). Kuitenkin kaikkein näkyvimmit Venäjän-kaupan ongelmat ovat kohdistuneet tulliin ja rajanylityksiin Venäjän ja Euroopan unionin välillä. Tyypilliset nykypäivän Venäjän yhteiskunnalliset ja markkinoiden ongelmat heijastuvat osaltaan myös rajan ylityksiin liittyviin lupa-, maksu- ja muuhin ongelmiin. (emt., 114.) Venäjällä on parantumattomia ongelmia, joista keskeisimpiä Lehdon mukaan ovat korkea verotus, rikollisuus, korruptio, byrokratian lisääntyminen sekä vanha neuvostoaikainen mentaliteetti, joka heijastuu mm. huonolaatuisen, tuottamattoman ja tehottoman työntekoon (emt., 201). Sen sijaan Ruutikaisen, Inkisen ja Tapanisen mukaan suomalaisyritykset eivät koe korruptiota suoranaiseksi ongelmaksi. He korostavat sitä, että toimintamentaliteetti Venäjällä on erilainen ja rahalla asioiden eteenpäin auttamista ei koeta haitallisiksi. (Ruutikainen, Inkinen & Tapaninen 2006, 34.) Venäjällä toimivien

suomalaisyritysten mielestä vallan keskittyminen on eräs ongelma, koska päätöksenteon laadun koetaan heikkenevän. Tämä näkyy jo mm. duuman työskentelyssä. (Mäkinen 2005, 93.)

Ruutikaisen ym. mukaan sen sijaan suurin logistinen pullonkaula on rajan ylitys Suomesta Venäjälle. Rajanylityksessä varsinkin byrokratia on keskeisin ongelma. Lomakkeita on paljon ja ne ovat monimutkaisia. Rajanylitysprosessia on selvitetty myös vaiheittain: maantiekuljetus (rekka) Suomesta Venäjälle joutuu pysähtymään rajalla vähintään kahdeksan kertaa, viranomaiset käsittelevät 19 erilaista asiakirjaa yhteensä 57 kertaa ja tavarankäsittelyyn liittyviä asiakirjoja on 33 kappaletta. Suomen puolella asiakirjat tarkastetaan viisi kertaa ja Venäjällä 52 kertaa. Rajanylityksestä selviää nopeimmillaan 1,5 tunnissa ja hitaimmillaan 16 tunnissa. Rajan ylitykseen vaikuttavat myös liikennejärjestelyt. (Ruutikainen ym. 2006, 27-28.) Ruutikaisen ym. mukaan suomalaisyrityksissä ollaan lähes yhtä mieltä rajan ylitykseen liittyvistä ongelmista ja niiden arvioidaan johtuvan oikeastaan täysin Venäjän rajaviranomaisten toiminnasta. Keskeisin ja kiireellisin kehittämistarve olisi nimenomaan rajanylitysprosessin tehostamisessa. Mm. Venäjän (ja osin myös Suomen) lähtö- ja määränpäättölausta olisi kehitettävä, jos toimituksia halutaan nopeuttaa. Toisaalta erääksi ongelmaksi nähtiin yritysten puutteellinen tietämys tuottaa oikeanlaista tietoa viranomaisia varten. (emt., 32-33.)

Venäjän tullia on arvosteltu myös luukulta luukulle pompottamisesta. Rekkaliikenteen ruuhkautuminen ja teiden tukkiminen katsotaan johtuvan Venäjän tulliasemien toimimattomuudesta. Vaikka Venäjän tulliviranomaisten mukaan yhden rekan tullaus kestää 20-25 minuuttia, se on vain pieni osa rajamuodollisuuksia. Käytännössä, kun kuljetus saapuu tulliin, kuljettajan passintarkastuksen jälkeen on Venäjän liikennepoliisin tarkastuspiste, missä tarkastetaan rekisteriotteet, ajopiirturikiekot, ylipainoluvat jne. Tämän jälkeen siirrytään luukulle, jossa tulostetaan tullikoodilistat tavaralle ja sen jälkeen päästää itse tulliin. Tullista pääsyn jälkeen ulkoisessa tarkastuksessa katsotaan mm. lastin sinetöinnit. Lisäksi vaikka kuljetukset ovat TIR-kuljetuksia ne joutuvat jatkuvasti tarkastuksiin, vaikka niiden pitäisi päästä ajamaan suoraan läpi tullista, eikä niitä saisi säännösten mukaan edes tarkastaa kuin aivan poikkeustapauksessa. Omituisuudeksi koetaan myös venäläinen tapa keskeyttää toiminta kokonaan vuoronvaihtojen ajaksi. Myös ratsialuontoiset lastitilojen tarkastukset pysäyttävät ympäriltä kaiken muun liikenteen. (Karjala 19.10.2006.)

Venäjällä viranomaisilla ja pankeilla on paljon valtaa käytännön asioissa ja hyvät suhteet niihin kulminoituvatkin henkilösuhdekulttuurin kautta. Myös Venäjän tullissa saatetaan antaa myönnytyksiä hyvälle ja rehellisille asiakkaille ja lasti tarkastetaan nopeasti ja pintapuolisesti. Venäjän

valtio pyrkii kierrättämään tullijohtajia, jotta ihmissuhdeverkot eivät kietoutuisi liian tiukoiksi. Menettelyllä yritetään mm. estää korruptiota. (Bäckman 1997, 63-66.) Ajatus siitä, että Venäjällä kaikki on rikollista olipa kyse sitten liike-elämästä tai julkishallinnosta, antaa hiljaisen hyväksyntänsä rikolliselle toiminnalle, suojelurahojen ja lahjusten maksulle ja lakien noudattamatta jättämiselle (emt., 76). Lisäksi tullia koskevat muutokset ja uudet päätökset saadaan usein huhuina myös tullissa itsessään. Päätäjät eivät myöskään osaa ajatella uudistusten käytännön toteutusta. (emt., 143.) Lisäksi ongelmia tullille tuo ”spottikauppa”, jossa suuria erinä yksityisyrittäjän tuomisia jää tullaa-matta. Kun tulli yrittää tehostaa kontrollia, aikaa vievät tarkastukset venyttävät rekkajonoja entisestään ja vievät aikaa. (emt., 146.)

Teollisuuden investointeja Venäjälle on rajoittanut sekin, että komponenttien tullit ovat hyvin korkeat. Korkeiden tullimaksujen kiertämisen seurauksena tullirikkeet ovat aina suuria ja kaikkia ongelmia on vaikea ratkaista nopeasti. Tämä johtaa tullissa tiukkoihin tarkastuksiin, jolloin viivästyksiä aiheutuu myös rehellisille toimijoille. Siirtyminen määräraikkatullaukseen saattaisi helpottaa rajan ruuhkia, jolloin lasti tarkastettaisiin vain niiden määränpäässä. Kaksoislaskutusongelman puolestaan arvellaan ratkeavan vasta, kun Venäjä liittyy WTO:n jäseneksi. Tullien alentamisen sen sijaan katsottaisiin vähentävän myös korruptiota. (Mäkinen 2005, 115-119.) Ihmetystä herättää investointien suojasopimus, jota ei yritysten piirissä nähdä lainkaan tarpeellisena. Keskittyä pitäisi ennemminkin rajamuodollisuuksien helpottamiseen¹. (emt. 53.) Ongelmana monissa asioissa Venäjällä on myös infrastruktuurin kehittymättömyys ja toisaalta sen rakentaminen kestävästi kehityksen pohjalle (emt., 77). Vuonna 2005 tehdyn tutkimuksen mukaan skandinaavisista yrityksistä vain joka viides (21 %) koki korkeiden tullimaksujen olevan ongelmana Venäjän liiketoiminnassa. Samassa tutkimuksessa suurimmaksi ongelmaksi nostettiin sen sijaan hallinto ja byrokraatia, joiden kanssa puolet (50 %) vastaajista oli kokenut ongelmia. Reilu kolmannes (36 %) vastaajista puolestaan arvioi lainsäädäntöä puutteelliseksi ja vajaa kolmannes (29 %) katsoi harmaan talouden liiketoimintaa haittaavaksi tekijäksi. (SVKK 2005, 82.) Samassa tutkimuksessa 36 % vastanneista arvioi, että tullimaksut omalla toimialalla ovat korkeita, 75 % vastanneista katsoi, että lainsäädäntö suojelee venäläisten omaa tuotantoa myös Venäjällä toimivien yritysten vahingoksi ja 79 % arvioi, että lainsäädäntö ei edistä Venäjän talouden monipuolistumista. (emt., 86.) Toisaalta

¹ Suomen vierailullaan marraskuussa 2006 Vladimir Putin lupasi vähentää byrokraatiaa rajalla ja tällöin rajalle jäisivät vain rajavartiolaite ja tulliviranomaiset. Tähän asti rajalla on toiminut myös liikennetarkastusvirasto, mikä on lisännyt ruuhkia. Samassa yhteydessä Putin toivoi Suomelta järjestelmää, jossa tiedot lastista lähetettäisiin etukäteen rajalle. (AL 24.11.2006.) Toisaalta kuukautta aiemmin Venäjän pääministeri Mihail Fradkov ei luvannut helpotuksia tulliongelmiin, mutta tullivirkailijoiden palkkoja kuitenkin luvattiin nostaa seuraavassa budjetissa. Samassa yhteydessä mainittiin, että tullilaitos olisi kaikkein korruptoitunein instituutio Venäjällä ja suurin osa harmaasta tuonnista tulee nimenomaan Suomen kautta. (Ylen radiouutisten Ykkösaamu 23.10.2006.)

Venäjän perustuslaissa todetaan mm., että Venäjän valtio takaa kaikenlaisten tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja kilpailun kehittymisen (8 art.).

Venäjällä yritystoiminnan aloittamista käsittelevässä selvityksessä Heusala-Pushnov esittää, että venäläisten viranomaisten mukaan suomalaisyritysten ongelmat johtuvat usein tiedon puutteesta. Toisaalta usein viranomaisten kohdalla kyse ei ole asenteista vaan lainsäädännöstä. Venäläiset viranomaiset arvioivat myös, että yritysten edustajat eivät osaa täyttää asiapapereita oikein ja tämä aiheuttaa paljon ongelmia etenkin tulliasioissa. (Heusala-Pushnov 2003, 83-84.) Samassa selvityksessä esiin nostettiin myös, että suomalaiset eivät ymmärrä venäläistä tapakulttuuria ja sitä, että pelkällä puhelinsoitolla asiat eivät siellä hoidu. Kritiikkiä kohdistettiin myös siihen, että venäläisten viranomaisten katsottiin pakoilevan vastuuta siirtäen sen asiakkaalle sekä neuvonnan puutteellisuuteen. (emt., 112.) Selvityksessä luottamuksensuojaongelmat kohdistuivat tullaukseen ja verotukseen, vaikka toisaalta tullilakien katsottiin selvästi selkiytyneen aiemmasta. Toisaalta viranomaisten toiminnan katsottiin kaupallistuneen, koska jo neuvonnastakin pitää maksaa. Heusala-Pushnovin selvityksessä oikeuslaitoksen objektiivisuus arvioitiin hyväksi. Sen sijaan lainsäädännön uudistusten kulku tulliin arvioitiin kehnoksi, koska joskus yritykset tiesivät muuttuneista säännöksistä ennen tullia. (emt., 121-123.)

Suomalais-venäläisen kauppakamarin mukaan Venäjän-kaupalle ei kuitenkaan ole uhkia näkyvissä, koska Venäjän talous kehittyy dynaamisesti ja sillä on hyvät edellytykset kestäväälle talouskehitykselle ja yhteistyölle ulkomaiden kanssa. Arviot siitä, mitä tapahtuu Putinin presidenttiyden jälkeen ovat eripuraisia, mutta myönteisen kehityksen uskotaan ja toivotaan jatkuvan, muuten tilanteen nähdään romahtavan². Arvioiden mukaan Venäjä tarvitsee erityisosaamista erityisesti johtajuutta niin liike-elämässä kuin hallinnossakin. Koulutusta ja tiedon lisäämistä on edistettävä, koska ammattimaista johtamista maassa on liian vähän. Uhkana nähdään protektionismi ja byrokratia, jotka estävät tavaroiden ja työvoiman vapaan liikkumisen. Venäjällä ei ole juurikaan omaa kulutustavaratuotantoa elintarvikkeita lukuunottamatta ja niiden maahantuonnin välissä ovat edelleen tullit, vaikka kysyntä on kasvanut venäläisen keskiluokan rikastuessa. Lainsäädännön kehitys ja sen tulkinta nähdään haasteina. Myös byrokratia aiheuttaa päänvaivaa ja ylimääräisiä kustannuksia, mutta toisaalta on myös havaittu, että toimintamallit ovat lähentyneet länsimaista tasoa, eikä myöskään korruptio olisi enää niin suuri ongelma. Tulevaisuudessa yhä tärkeämmäksi nähdään Venäjän

² Suomen presidentti Tarja Halonen ilmaisi 21.12.2006 huolensa Venäjän kehityksestä Putinin presidenttiyden jälkeen. Halosen mukaan Putinin aikana pitäisi vielä ehtiä vahvistaa Venäjän oikeusvaltiopohjaa, kansalaisyhteiskunnan luomista, hajauttaa päätöksentekoa ja rakentaa demokraattisempaa Venäjää. Toisaalta Halonen muistutti, että Putin on vakautanut suunnattomasti oloja Venäjällä eivätkä kaikki maan ongelmat ole hänestä johtuvia. (MTV3 Internet 21.12.2006.)

poliittinen vakaus ja toiminnan pitkäjänteisyys lainsäädäntöä kehittämällä. Hyvin tärkeitä ovat myös tullauksen, viranomaiskäytäntöjen, verotuksen ja lupa-asioiden kehittäminen joustavammaksi. Venäjän ja sen markkinatalouden keskusjohtoisuuden arvioidaan kuitenkin säilyvän myös tulevaisuudessa. EU:n ja Venäjän välisen yhteistyön puolestaan uskotaan perustuvan WTO-jäsenyyteen ja strategiseen kumppanuuteen pohjautuvaan sopimukseen. (Toim. Moijanen 2006, 24-30.)

5 VENÄJÄN TULLI

Suomella ja Venäjällä oli yhteinen tullilaitos aina vuoteen 1917 asti. Venäjän vallan aikana sen tullitoimintaan liittyvät asiat koskivat luonnollisesti myös Suomea. Suomen itsenäistymisen ja Neuvostoliiton perustamisen jälkeen tullitoiminta maiden välillä muuttui. Tutkimuksen kannalta on olennaista huomioida, ettei Neuvostoliitossa ollut lainkaan tullijärjestelmää. Sitä alettiin rakentaa vasta Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen ja kaikki pystytettiin tyhjistä. Venäjän federaation tullilaitos on siis hieman yli 15-vuotias. Tullilaitoksen rakentamisessa ongelmiksi ovat koituneet mm. lainsäädäntö ja pätevän henkilökunnan löytäminen.

5.1 Tulliviranomaiset ja organisaatio

Hallinnollisesti Venäjän federaation tullilaitos koostuu seitsemästä alueellisesta tullihallinnosta, jotka vastaavat maantieteellistä Venäjän federaation hallinnollista aluejakoa. Suurin tullialue on Moskovan alue ja toiseksi suurin on Luoteis-Venäjän tullihallinto, joka kattaa myös koko Suomen ja Venäjän vastaisen rajan. Tämän alueen 23 tullissa ja 197 tullitoimipaikassa työskentelee noin 11000 tullivirkamiestä. Venäjän tullilaitoksen toiminta on säännelty lainsäädännössä. Sen johtajat nimitetään ministeriötasolla ja sen alaisuudessa saa olla korkeintaan 62 534 virkamiestä. (Toim. Azeem 2005, 178, 181.) Venäjän eri alueilla toimivat toimeenpanevat viranomaiset saattavat olla alisteisia suoraan maan hallituksen alaisille viranomaisille, presidentin apparaatille tai alueelliselle hallinnolle. Tulliviranomaiset ovat tavallisesti keskushallinnolle alisteisia viranomaisia ja he ovat riippumattomia paikallisista määräyksistä. (emt., 9.) Neuvostoliiton hajottua Venäjän tulliraja oli maailman sekavimpia ja parhaiten rajanylityksestä selvisi rahalla (Lehto 1998, 162). Venäjän federaation tullilaitoksen muodostavat: 1. Venäjän federaation tullikomitea, jonka tehtäviin kuuluu maan tullipolitiikan kehittäminen, tullausmenettelyn määrittelemine ja maan tullivalvonnan organisointi, 2. alueelliset tullihallinnot puolestaan organisoivat niiden alueelle kuuluvien tullien toimintaa, 3. tullit (alueelliset ja erikoistuneet) valvovat ulkomaankaupan toimijoita joko niille kuuluvilla alueilla tai niille kuuluvien tuoteryhmien puitteissa ja 4. tulliasemien tehtävä on suorittaa varsinaiset rahti- ja henkilövirtojen tullitarkastukset (EK AMKK 2001b, 121).

Venäjän tehotonta, raskasta ja byrokratisoitunutta keskushallintoa on yritetty keventää usein siirtymäkauden aikana, mutta turhaan ja edelleen eri viranomaiset tekevät paljon päällekkäistä työtä. Osittain syynä on infrastuktuurin kehittymättömyys, toisaalta virkailijoiden asenne työhön, lahjonta sekä henkilökohtaisten ja yhteiskunnan intressien sekoittuminen. Virkamiesten palkkoja on viime

aikoina nostettu, jotta julkishallinnon palvelukseen hakeutuisi pätevämpää työvoimaa. (Toim. Azeem 2005, 11-13.) Vuonna 2004 osana koko Venäjän valtion kattavaa hallinnollista uudistusta myös Venäjän tullilaitoksessa alkoi uudistusprosessi, jonka seurauksena Venäjän valtiollinen tullikomitea siirtyi *Talouseliikenteen ja kaupan ministeriön* alaisuuteen ja sen nimi muutettiin Venäjän federaation tullilaitokseksi. Uudistuksen seurauksena tullilaitoksen vastuulle jäivät vain sille ominaiset tehtävät kuten tullivalvonta, ja sen alaisuudesta siirrettiin pois tulliselvitysten toteuttaminen, sen asiakirjojen valmisteluvastuu sekä verojen kanto. Valvontakeskeisyydestä on pikku hiljaa siirrytty kehittämään tullijärjestelmää nykypäivän tarpeisiin mm. hankkimalla uutta tullausteknologiaa ja alkamalla tehdä tilastointeja. Venäjän tullin uusi tietotekninen uudistushanke on tarkoitus toteuttaa vuoden 2008 loppuun mennessä. (emt., 178-179.)

Vaikka virkamiesten palkkoja onkin nostettu, tullivirkailijoiden pienet palkat ovat edelleen sidottuja budjettiin ja siksi niiden maksaminenkin on epävarmaa. Tästä syystä tullivirkailijoilla on usein kiusaus tulkita lainsäädäntöä epämääräisesti. Vaikka tullilainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2004, se ei poistanut kaikkea tulkinnanvaraisuutta. (emt., 9.) Toisaalta yksittäisellä tullivirkailijalla ei ole mitään valtuuksia hyväksyä tavaraa, jos se ei ole asiapapereissa (Mäkinen 2005, 119). Venäjän tulli on kuitenkin ongelmista huolimatta kehittymässä oikeaan suuntaan. Sen suurin kauppakumppani on EU ja se pyrkiikin yhtenäistämään toimintatapojaan EU:n kaltaiseksi. Venäjän tullitariffi noudattaa EU:ssakin käytössä olevaa HS-nimikkeistöä. (Toim. Azeem 2005, 181-182.) Ollus ja Torvalds (2005, 22) ovat sitä mieltä, että Euroopan unionin tulisi tiivistää talousyhteistyötään Venäjän kanssa, tavoitella yhtenäistä talousaluetta ja viisumivapautta sekä joustavoittaa rajanylitystä.

5.2 Tullaus

Monille suomalaisyrityksille rajan ylitys ja Venäjän tulli ovat aiheuttaneet harmia varsinkin 1990-luvulla, jolloin määräykset vaihtuivat usein. Vaikka tullauskäytännöt ovat vähitellen vakiintuneet, ongelmana on edelleen esim. kaksoislaskutus sekä määräysten erilainen tulkinta ja soveltaminen. Venäjällä on kaikkien länsimaiden kanssa tullisopimus, mikä takaa näiden tuotteille perustullin ja suosituimmuuskohtelun. Tullin lisäksi Venäjälle tuotavista tuotteista peritään arvonlisävero sekä joiltakin tuotteilta myös valmistevero. (Toim. Azeem 2005, 182-183, 190.) Tullien ja verojen maksuvelvollisuus määräytyy sopimuksessa käytetyn toimitusehdon mukaan ja sopimuksen on aina sisällettävä tieto siitä, kuka maksuista vastaa. Kansainvälisestä käytännöstä poiketen tavaran tullaus Venäjälle edellyttää Venäjällä toimivaa yhtiötä tms. rekisteröityä oikeushenkilöä. Täten ulkomainen yhtiö ei voi itse toimia tuojana kuin välikäsien kautta. Maahantuonti edellyttää rekisteröintiä

keskustullirekisteriin ja tämän voi tehdä ainoastaan Venäjälle rekisteröity yhtiö. Vuonna 1997 annettu päätös kansainvälisesti yhdenmukaisti Venäjän tullitariffiointijärjestelmää, mikä on helpottanut maahantuontia. (emt., 148-149.)

Venäjälle vietäessä on syytä perehtyä erittäin huolellisesti Venäjän tullin vaatimiin asiapapereihin ja koko tuontiprosessiin, jotta siitä saa kokonaiskäsityksen. Tietoa tarvitaan mm. asiapapereiden täyttämiseen, tuotteen vaatimien sertifikaattien ja todistusten hankkimiseen ja yleisen Venäjän vientiprosessin tuntemiseen. Papereiden täyttämässä on oltava huolellinen, jotta tavara ei jäisi tulliin. Venäjälle vietäessä ja tuontitullauksen yhteydessä on olemassa erilaisia toimitusehtoja (ex works, FCA, DDU, DDP), joiden perusteella määritellään vastuukysymykset mm. tullauksesta ja toimituksesta kaupankäynnin osapuolten välillä. (emt., 117-118.) Venäjälle viennin edellytyksenä on sopimus, jossa määritellään ostajan ja myyjän kontolle kuuluvat asiat kuten hinta, toimitusaika, toimitusehto, vastuut, sanktiot jne. Jos sopimus ei ole kunnossa, tullausprosessista tulee hankala ja aikaa vievä. Lähtökohtana on se, että (suomalainen) viejä asioi Suomen tullin ja (venäläinen) ostaja Venäjän tullin kanssa. Suomen tulliin ei tarvitse rekisteröityä ryhtyäkseen harjoittamaan ulkomaankauppaa, mutta Venäjällä menettely on vaativampaa mm. tiukan valuuttakontrollin vuoksi. Venäjän tullille on esitettävä 1. vientitavaran tullausilmoitus, 2. kauppa- eli proformalasku, 3. rahtikirja, 4. pakkauslista, 5. mahdolliset erityisasiakirjat (sertifikaatit jne.), 6. TIR-menettelyssä TIR-carnet – asiakirja tai muussa tapauksessa takuukirje ja 7. alkuperäistodistus. Lisäksi jotkut tuotteet tarvitsevat vientiluvan tai -lisenssin. Venäjän tulli vaatii myös tuontitavaran tullausilmoituksen ja tuontipassin. (EK AMKK 2001a, 73, 77.)

Vaikka Venäjällä on hallinnon uudistusten jälkeen ollut tarkoitus, että rajalla toimivat vain rajavartiolaitos ja tulli, siitä huolimatta näiden lisäksi tavaran toimitusta valvovat liikenne- ja tieviranomaiset (RTI) sekä poliisiviranomaiset. Näillä kaikilla on omaa vastuualuettaan koskevia määräyksiä, jotka ovat hyvin usein päällekkäisiä. Lisäksi viranomaisten välisen tiedonkulun hitaus, keskinäinen koordinaatio ja uusien markkinoilla toimijoiden osaamattomuus aiheuttavat ongelmia tullaustoiminnassa. Ongelmia aiheuttavat esim. kuljetuslupien määrät ja saatavuus, ylipainomaksut, TIR-carnet -passituksen käytön rajoitukset, epämääräiset, usein muuttuvat maksut sekä pitkistä rekka-jonoista aiheutuvat kustannukset. (Lehto 1998, 158.) Lehdon mukaan Venäjän eri viranomaisten harjoittama ”yhteistyö” kaupankäynnin valvonnassa on pyrkimys päästä eroon rahapulasta. Tullilaitos edustaa tulopuolta, mutta liikenneministeriö ja rajavartiolaitos paikkailevat omia budjettejaan tullitoimintaan vedoten. Tästä aiheutuu, että maahantuojat pyrkivät kiertämään korkeita tuontitulleja ja -veroja mm. kaksoislaskutuksella. Koska kaksoislaskutus halutaan pysäyttää, kuluu aikaa

rekkojen perinpohjaisiin tarkastuksiin, mikä kasvattaa rekkajonoja entisestään. Kun tullausarvo on pienempi, ovat verotulotkin pienempiä ja tämä puolestaan heijastuu uusien infrastruktuuri- ja ulkomaankauppa hankkeiden toteuttamisen aikatauluihin niitä hidastavasti. (emt., 163, 166-167.)

Lehdon mukaan rajanylitysongelmat ovat luoneet rajalle kilpailutilanteen, johon hänen mukaansa osallistuisivat jopa Suomen viranomaiset (Lehto 1998, 158). Aiemmin ongelmat Venäjällä kohdistuivat rahaan ja saataviin, mutta nykyään se on logistiikka ja sen toimivuus. Euro-Russia -hanke on pyrkinyt ratkaisemaan Venäjän tulliongelmia ja edistämään sen toimintaa. Rajalla kaikkien pape-reiden on oltava aivan täysin kunnossa. Myös Mäkisen mukaan tullin käytännöissä on tapahtunut paranemista, kun Venäjä on pyrkinyt yhtenäistämään tullausjärjestelmäänsä WTO:n vaatimusten mukaiseksi. Arvioidaan, että jopa 9/10 ongelmatapauksesta kuitenkin johtuu puutteellisista pape-reista ja niiden täytöstä. Yritykset, jotka ovat hoitaneet vientiä pitkään rikkeettömästi, ovat saaneet oikeuden vihreälle linjalle, jolloin käytännössä on mahdollisuus ajaa tullin läpi suoraan. Järjestelmä alkoi 2002, mutta se on kuitenkin vielä pahasti keskeneräinen. Lisäksi Venäjän luoteisen tullipiirin johto on vaihtunut usein väärinkäytösten vuoksi. Toisaalta vihreälle linjalle pääsy on houkutusena myös yrityksille vähentää vilppiä. (Mäkinen 2005, 115-118.)

5.3 Lainsäädäntö

Vuoden 2007 alusta Venäjällä tuli voimaan uusi tullikoodeksi. Se vastaa suurelta osin WTO:n ja Maailman tullijärjestön (WCO) laatimaa kansainvälistä tullimenettelyä. Tämä osaltaan helpottaa tullaustapahtumaa. (Toim. Azeem 2005, 179.) Tullikoodeksi (lakikokoelma) on federatiivinen laki eli se on voimassa koko federaation alueella. Se säätelee suhteita tullitoimessa ja sisältää tuotteiden tullausta ja tullitarkistusta, tulliviranomaisten ja tullimenettelyjen valitsemis- ja soveltamisperiaat-teita sekä tullimaksujen määräämistä ja perimistä koskevia sääntöjä. (SVKK 2005, 19.) Tulli-koodeksi kuuluu ulkomaankauppalainsäädäntöön (Orlov 2006, 12). Tullilainsäädäntöä sovelletaan myös vero-oikeudellisiin suhteisiin ja tullitariffit kuuluvat verojärjestelmän ylimpään tasoon, fede-ratiivisiin veroihin (emt., 17-18). Ulkomaankaupan sääntelykeinoina ovat 1. tulli- ja tariffisääntely, 2. tullisääntelyn ulkopuolinen sääntely, 3. kiellot ja rajoitukset koskien palvelujen ja immateriaalisten oikeuksien kauppaa sekä 4. taloudelliset ja hallinnolliset keinot, joilla edistetään ulkomaan-kauppaa. Tullikoodeksi pyrkii noudattamaan länsimaiden tullilainsäädäntöjä, se sisältää syrjimättö-myymyden periaatteen ja suosii hyviä asiakkaita. Tullivalvonnan muotojen ja menetelmien valinnan perusteena käytetään riskianalyysijärjestelmää ja tarvittaessa määrätään tullauksen erityispaikkoja sekä tullitarkastus. (emt., 45.)

Venäjä kuuluu Maailman tullijärjestöön (WCO). Venäjällä tullitoimintaa säätelevät Venäjän federaation lait, Venäjän federaation hallituksen asetukset ja Venäjän tullikomitean määräykset. Tullitariffien laskennassa käytetään tullitariffien edellyttämiä arvoja, jotka määrää Venäjän hallitus. Tullivalvontaan kuuluvat kuljetus-, kaupp- ja tulliasiakirjojen tarkastaminen, pistokoe- ja pakolliset tullitarkastukset sekä tullin päätökset tavaroiden etenemisestä. (EK AMKK 2001b, 121-122.) Vienti ja tuonti ovat kaupankäynnin yleisimmät muodot, mutta toisaalta kauppaan on myös luettava tuotteiden jalostus rajan toisella puolella. Tullilainsäädännöllä on suuri merkitys siihen, millaista liiketoimintaa yrityksen kannattaa harjoittaa. (Lehto 1998, 124.) Tuotteiden tulli- ja verokohtelu jakautuu 1. tulli- ja verovapauteen, 2. täysmääräisiin tulleihin ja veroihin sekä 3. osittaiseen tulli- ja verovapauteen. Venäjälle tuotavien ja Venäjältä vietävien tavaroiden tullaus tapahtuu pääasiassa sen alueen tulliasemalla, missä sijaitsee tavaran vastaanottaja, lähettäjä tai niiden tuotantolaitos. (emt., 129.)

Nykyään Venäjän yksityisoikeudelliset suhteet on säännelty jo melko kattavasti. Ongelmana on lähinnä lainsäädännön liiallinen määrä ja säädösten päällekkäisyys, koska uusia säädöksiä on tehty ehtimättä kumota aiempia. Tästä ongelmasta kärsii etenkin tulli- ja verolainsäädäntö, koska näiden alojen lainsäädäntö on uusiutunut kaikkein nopeimmin. Lainsäädännön päällekkäisyyden vuoksi säädöksissä on paljon tulkinnanvaraisuutta ja siksi kielteisistä tullipäätöksistä kannattaa yleensä valittaa oikeuteen. (Toim. Azeem 2005, 137-138.) Uusia lakeja säädetään nopeasti, mutta niitä täsmentäviä asetuksia ja normeja ei ole lainkaan. Tästä syystä asioiden hoitaminen vaikeutuu ja lakeja ei voida soveltaa oikein ja tasapuolisesti. (Mäkinen 2005, 98.) Mäkinen huomauttaa, että vero- ja tulliasioiden puiminen oikeudessa on Venäjällä hyvin yleistä ja oikeusjärjestelmä toimii ainakin silloin, kun vastassa on valtio. Lisäksi hän toteaa, että lahjomalla oikeus ei kuitenkaan toteudu edes Venäjällä. (emt., 100-101.) Tullipäätöksistä valitettaessa ja oikeuskäsittelystä ei aiheudu kohtuuttomia oikeudenkäyntikuluja valituksen tekijälle. Nykyisen oikeuskäytännön mukaan tullin päätös ei tule lainvoimaiseksi, jos päätöksestä on valitettu oikeuteen ja oikeus ei ole antanut asiasta lopullista päätöstä. Joka tapauksessa riitauttamalla asian saadaan tullipäätökseen lisää maksuaikaa. (Toim. Azeem 2005, 138-139.)

Vladimir Putinin presidenttikauden aikana tullilakeja on uudistettu, verotusta on yksinkertaistettu ja alennettu tuntuvasti, lainsäädäntöä on uudistettu ja yhtenäistetty ja byrokratiaa jonkin verran purettu. (Mäkinen 2005, 17.) Yleisten käsitysten mukaan Venäjän johto haluaa tehdä maasta modernin valtion ja siksi uudistukset oletettavasti joka saralla jatkuvat (emt., 53.) Byrokraattisen hallintoko-

neiston vuoksi lainsäädännön täytäntöönpano on kuitenkin edelleen hidasta. Lisäksi selkeän asetustason puuttuminen tuo tulkintaepäselvyyksiä varsinkin tullissa ja niihin liittyvä uudelleenohjeistuskin on hyvin sekavaa (SVKK 2005, 14). Huomattavimmat erot verrattuna vanhaan tullilakiin koskevat a) valitusoikeutta, jonka voi nykyään tehdä suoraan tuomioistuimelle, b) tulliselvitykseen käytettävän ajan pituutta, joka on lyhentynyt kymmenestä päivästä kolmeen sekä c) tulliviranomaisten pitämää rekisteröintijärjestelmää (Toim. Azeem 2005, 180).

6 SUOMEN JA VENÄJÄN LOGISTINEN KUMPPANUUS

Suomen ja Venäjän välinen liikenne painottuu maantiekuljetuksiin. Suomen kautta tapahtuva liikenne ja kuljetukset ovat suurempaa kuin Venäjän Valko-Venäjän kanssa muodostaman tullionionin muilla rajoilla (Viro, Latvia, Liettua, Valko-venäjä, Puola, Norja, Pietarin merisatama). (Hernesniemi, Auvinen & Dudarev 2005, 52-53.) Vuonna 2003 Suomesta maanteitse Venäjälle kuljetettiin 46 % enemmän edelliseen vuoteen verrattuna (emt., 31). Vuonna 2005 maantiekuljetukset lisääntyivät edelleen 13 %:lla (Tullihallitus3, [http](#)) ja vuonna 2006 edelleen 12 % (Tullihallitus4, [http](#)). Kilpeläinen esittää tutkimuksessaan, että Venäjällä vuoden 1998 devalvaatio oli onnenpotku kotimaiselle teollisuudelle, mutta transitoliikenne Suomen kautta Venäjälle laski selvästi vuosina 1998-1999. Sen sijaan se tasaantui jo vuonna 2000 ja seuraavana vuonna se saavutti jälleen saman tason kuin 1997. Kilpeläisen mukaan transitoliikenne on kasvanut peräti 70 % vuosien 1997 ja 2003 välillä. (Kilpeläinen 2004, 60-61.)

Suomen kilpailuedut Venäjän markkinoilla ovat maantieteellinen läheinen asema, yhteinen raja sekä yhteinen pitkä historia, josta on voitu ottaa oppia (Lehto 1998, 18). Hernesniemi ym. lisäävät, että muita kilpailuetuja ovat kuljetusten nopeus, turvallisuus, lisäarvopalvelut sekä logistinen osaaaminen (Hernesniemi ym. 2005). Kilpaileviin reitteihin verrattuna Suomessa on myös hyvä maakuljetuksiin liittyvä infrastuktuuuri Venäjän rajalle asti. Suomen kautta kulkeva transitokäytävä on varsin kilpailukykyinen myös kuljetusetäisyyksien, siirtokuormausten ja varastoinnin vuoksi. (Widgrén, Kaitila & Arkonsuo 2000, 96.) Kotilainen ym. (2003, 60) lisäävät vielä Suomen eduksi Venäjän sisäisen vakauden lisääntymisen ja Maailman kauppajärjestön, WTO:n, jäsenyyden. Ongelmana Suomen kautta kulkevassa transitoliikenteessä verrattuna Venäjään, Baltian maihin ja Puolaan on se, että Suomessa palkkakustannukset ovat 3-4 kertaa korkeammat sekä työvoima joustamatonta (Widgrén ym. 2000, 99). Muina heikkouksina nähdään mm. kuljetusmatkojen pituus Keski-Eurooppaan, polttoaineiden hintataso, väylämaksut sekä puutteellinen viranomaistoiminta (Hernesniemi ym. 2005; Kotilainen ym. 2003, 60). Lisäksi Ruutikainen ym. (2006, 28) arvioivat, että liikenteen ruuhkautuminen rajalla ja pitkät odotusajat heikentävät Suomen reitin palvelunopeutta ja vahingoittavat kilpailua.

Venäjän talouden uskotaan kehittyvän optimistisesti, jos maailman öljynhinta pysyy OPEC:n antamissa puitteissa ja Venäjän elinkeinoelämän investointien kasvu ennallaan vuosien 2002-2003 tasolla (Hernesniemi ym. 2005, 8). Liikennestrategiassaan Venäjä odottaa kasvua niin tuonnissa

kuin viennissäkin, jolloin ulkomaisten kumppanien kanssa käytävä kauppaa-, talous- ja poliittinen yhteistyö lisääntyvät (emt., 11). Venäjän hyväksyminen WTO:n jäseneksi ja varsinainen liittyminen jo mahdollisesti vuonna 2007³, on suuri edistysaskel myös maailmantalouden kannalta. Tällöin mm. kulutustavaroiden maahantuonti kasvaisi rajusti. (emt., 18-19.) Venäjän WTO:n jäsenyys helpottaa myös suomalaisyritysten vientiä, koska tullit alenevat ja viennin määrälliset rajoitukset mm. teollisuustuotteilta poistuvat (Kotilainen ym. 2003, 124). Eräs ongelma on se, että Venäjällä kaikki suuret liikennesektoria koskevat päätökset tehdään Moskovassa ja paikallisilla viranomaisilla on mahdollisuus tehdä vain pienempiä paikallistason päätöksiä. Toimeenpanevat elimet ovat melko kaukana päätöksentekijöistä, mikä vaikuttaa ratkaisevasti alueellisen tiedon määrään. (Hernesniemi ym. 2005, 126-127.)

Venäjän nykyisen liikenneinfrastruktuurin ongelmina ovat kuitenkin liikenneverkon epätasaisuus ja katkonaisuus, pitkät kuljetusetäisyydet, eristäytyneisyys maailman johtavilta kuljetusväyliltä ja liikenneverkoston yleinen huono kunto (Hernesniemi ym. 2005, 18-19). Tällä hetkellä Luoteis-Venäjällä on käynnissä hankkeita, jotka edistäisivät myös Suomen etuja. Tärkeimpänä näistä on mm. Vaalimaan ja Pietarin välisen tieosuuden uusiminen. Tullin kannalta strategiassa on myös toimintatapoihin ja tietotekniikan hyödyntämiseen liittyviä toimenpide-ehtotuksia: 1. tullitarkastusmenettelyn kehittäminen kansainväliseen suuntaan, 2. tehokkaiden tullaus- ja tavaravirtojen sekä ajoneuvojen valvontatekniikoiden käyttöönotto, 3. kansainvälisten maantiekuljetusten sopeuttaminen EU:n tullitakuujärjestelmään ja 4. autokuljetusten informaation ja telekommunikaation tehostaminen (emt., 45-46).

Kaakkois-Suomen Venäjä-strategiaan kuuluu mm. parantaa rajanylityspaikoilla sujuvuutta erilaisin pilotti- ja kokeiluhankkein sekä edistää teknologian käyttöönottoa ja hyödyntää sitä molemmin puolin rajaa (emt., 61). Lisäksi rajan ylitystä pyritään helpottaa siirtämällä tullausta pois rajalta ja kehittämällä yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa, tullausmenettelyjä rajalla sekä tullausta tukevia tieto- ja tiedonsiirtojärjestelmiä (emt., 66). Hernesniemi ym. eivät kuitenkaan näe rajanylitystä heikkoutena Suomen reitillä ja logistiikkapalveluissa, vaan heikkoudeksi nousevat esim. kustannustaso, jäykkä työmarkkinakulttuuri, liiallinen sisäinen kilpailu ja Venäjä-osaamisen vähentyminen. Myöskään venäläiset tutkijat eivät koe Suomen ja Venäjän välistä rajanylitystä Venäjän logistiikkaelinkeiden heikkoutena. (emt., 69-70.) Toisaalta ennakoidaan, että kuljetustalouden parantaminen koskee myös itärajan rajanylityspaikkojen pullonkauloja kuten Vaalimaata ja Nuijamaata (emt., 75).

³ Venäjä hyväksyttiin WTO:n jäseneksi 19.11.2006 ja Yhdysvalloissa arvioitiin, että varsinainen liittyminen olisi mahdollista tapahtua jo kesällä 2007.

Rajanylitystä voitaisiin helpottaa siirtymällä TIR-carnet´sta sähköiseen passitukseen, lisäämällä vihreän linjan kuljetuksia ja räätälöimällä isoille asiakkaille omia tulliratkaisuja (emt., 78). Vuonna 2006 hyväksyttiin pilottihanke, jossa itärajalla vuodesta 2008 lähtien otetaan käyttöön sähköinen tullaus. Uuden tekniikan odotetaan lyhentävän rekkojen odotusta huomattavasti ja vähentävän näin itärajan ruuhkia.⁴

Vihreä linja on järjestelmä, joka pyrkii sujuvoittamaan Venäjän-kauppaa harjoittavien yritysten vientitoimintaa sähköisen tiedonsiirron avulla. Järjestelmä yksinkertaistaa tullimuodollisuuksia, koska tiedot on lähetetty ennalta sähköisesti ja helpottaa siten maantiekuljetusten rajanylitystä. Vihreässä linjassa TIR-carnet -asiakirjaa ei tarvita. Venäjän tulli avaa passituksen suomalaisen yrityksen sähköisesti lähettämien tietojen pohjalta, vastaa viejälle vahvistussanomalla ja tällöin kuljetus saa lähteä viejän varastolta. Vihreälle linjalle hyväksytyjä yrityksiä pidetään Venäjän tullissa luotettavina ja passitusta ei siten tarvita. Vihreä linja lisää kuljetusvirran sujuvuutta ja ennakoitavuutta. (Tullihallitus5, [http.](#)) TIR-järjestelmässä on puolestaan viisi perusedellytystä, joiden ”tarkoituksena on varmistaa tavaroiden mahdollisimman keskeytyksetön liikkuminen kuljetusreittiä pitkin samalla, kun kauttakulkumaiden tulliviranomaisille tarjotaan maksimaaliset turvatakuut”. Nämä perusedellytykset ovat 1. tavaroiden kuljetus varmennetussa ajoneuvossa tai kontissa, 2. riskinalaiset tullit ja verot on katettava koko matkan ajaksi kansainvälisesti voimassa olevalla takauksella, 3. tavaroiden passitus- ja vakuutusasiakirjana on oltava kansainvälisesti hyväksytty TIR-carnet, joka on otettu käyttöön lähtömaassa ja joka toimii valvonta-asiakirjana lähtö-, kauttakulku- ja määrämaassa, 4. lähtömaassa sovellettujen tullin valvontatoimenpiteiden hyväksyminen myös kauttakulku- ja määrämaissa ja 5. takaajayhdistykset sekä TIR-käyttäjät on ennalta hyväksyttävä menettelyn piiriin. (Tullihallitus6, [http.](#))

Viranomaisten ja logistiikkayrittäjien välinen määrätietoinen ja tiivis yhteistyö on ollut merkittävä edistäjä suomalaisen logistiikkaosaamisen syntyisessä. Suomi on noussut logistiikkaosaamisessa kilpailukykyiseksi Venäjän kasvavan ulkomaankaupan ja sen oman puutteellisen logistiikkajärjestelmän vuoksi. Kuljetukset kuitenkin Baltian kautta kasvavat ja Venäjä pyrkii jatkuvasti kehittämään omaa logistiikkaansa, minkä seurauksena Suomen asema kauttakulkumaana saattaa jatkossa muuttua. Tämä asettaakin logistiikalle uudenlaisia osaamisen ja palvelun haasteita. Suomi on mukana kehittämässä Venäjän logistiikkaverkostoa ja samalla se pyrkii edistämään maiden viranomaisten yhteistyötä. (Ollus & Torvalds 2005, 23-24.) Maiden välistä yhteistyötä edistäisi myös koulutuksen

⁴ Ylen Radiouutiset. 16.12.2006.

antaminen venäläisille viranomaisille Suomen malliin virkamiesasioissa, toimintatavoissa, asiantuntijuudessa ja lainsäädännössä (emt., 48). Suomi on merkittävä transitoliikenteen väylä Venäjälle. Suomen läpi kulkee tavaraa Venäjälle ja Venäjältä Suomen kautta muualle. Suomen kautta kulkee erityisesti arvotavarakuljetuksia kun taas esim. Baltian maiden kautta kulkee enemmän bulkkitavaraa. Transitokuljetusten arvo Suomen läpi Venäjälle on noin kolme kertaa Suomen omaa vientiä suurempi. (emt., 58.) Vaikka transitoliikenteessä Venäjälle on Suomella varteenotettavia kilpailijoita etelämmässä, Suomen kilpailuetuina säilyvät kuitenkin luotettavuus ja turvallisuus. (emt., 61.)

Koska Venäjän BKT:n arvioidaan kasvavan 6 %:n vuosivauhtia vuoteen 2010, kasvattaa se puolestaan Venäjän tuontia 10 % vuodessa. Siten Suomessa voidaan kasvattaa logistiikkaelinkeinoa samassa suhteessa. Lisäksi on huomioitava, että arvokuljetusten, lisäarvopalvelujen ja logistisen osaamisen osalta Suomen reitti on edelleen hyvin kilpailukykyinen. Logistisena heikkoutena sen sijaan ovat pirstoutuneet liikennevirrat monille kilpaileville satamille ja toimijoille, mikä aiheuttaa tehottomuutta ja päällekkäisiä investointeja. Suomen logistiikan Venäjä-strategiat kootaan kolmeen elementtiin: 1) kuljetustalouden parantaminen, 2) Suomen kehittäminen logistiikkakeskuksena ja 3) logistiikkayritysten laajentuminen Venäjälle. Näitä strategioita tukevat infrastruktuurin jatkuva kehittyminen sekä yhteistyö Venäjän viranomaisten kanssa. (Hernesniemi ym. 2005.)

7 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEET SUOMALAISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA HAVAINTOJA NIIDEN OSALTA VENÄLÄISESSÄ TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa käsiteltiin hyvää hallintoa ja siihen kytkeytyviä yleispäteviä periaatteita. Tässä luvussa nämä periaatteet jaetaan siten, että niitä tarkastellaan haastatteluissa käytetyn haastattelurungon mukaan eli Vartolan määrittelemien hyvän hallinnon periaatteiden mukaan. Tässä luvussa hyvän hallinnon periaatteet on jaoteltu yhdeksitoista kohdaksi ja muutamaksi alakohdaksi, joita kutakin käsitellään erikseen Suomen lainsäädännön (erityisesti hallintolain, hallintomenettelylain, virkamieslain ja perustuslain) ja Venäjällä olevien käytäntöjen lähtökohdista. Vaikka tutkimuksen aiheen kannalta esim. demokratia- ja lehdistö-kysymys eivät aluksi tunnu suoraan relevanteilta, ne kytkeytyvät osaltaan näkökulmaan ja mielikuvaan hyvän hallinnon toteutumisesta myös Venäjän tullissa. Luvun loppupuolella käsitellään lisäksi Venäjän WTO-jäsenyyden vaikutusta tulliasioihin ja kaupankäyntiin.

Oleennaista on myös huomata, että tässä luvussa käsiteltävät aihepiirit ovat jossakin määrin päällekkäisiä ja tarkkaa rajanvetoa niiden välille on tarkastelussa mahdoton tehdä. Tarkastelu kohdistuu lähinnä suomalaiseen tapaan toteuttaa hyvää hallintoa, mutta mukana on otteita myös Venäjällä noudatettavista käytännöistä ja toimintatavoista. Venäjä-informaation määrä riippuu käsiteltävästä asiasta. Kaikista aihealueista ei ole yhtä kattavaa asiakokonaisuutta lähdeaineiston puuttumisen tai vaikean saatavuuden vuoksi. Lisäksi seuraavassa tarkastellaan hyvää hallintoa yleensä Suomessa eikä tarkastelu kohdistu myöskään Venäjältä kertovissa osioissa suoranaisesti Venäjän federaation tullilaitokseen. Tarkoituksena on antaa esitys siitä, millaista hyvän hallinnon pitäisi olla ja vasta tutkimustulosten raportointi -osassa analysoida sitä, miten näiden periaatteiden arvioidaan toteutuvan Venäjän tullissa.

7.1 Hallinnon avoimuus ja julkisuus

Nykyään monissa maissa kansalaisen perusoikeutena pidetään tietojen saantia viranomaisilta. Heurun mukaan julkisuus mielletään myös demokratian toteutumisen perusedellytykseksi. Kansainvälisissä sopimuksissa sananvapauden yhtenä ulottuvuutena pidetään oikeutta hankkia tietoja ja jokaisen yksilön oikeutta mielipiteen- ja ilmaisunvapauteen. Suomi on tehnyt monien maiden kanssa hallinnonaloja koskevia sopimuksia mm. verotuksesta, sosiaaliturvasta ja tullista ja ne ovat

tietojenvaihtoa koskevia määräyksiä. (Heuru 2003, 240-241.) Suomen perustuslaissa 12 §:n mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Lisäksi on olemassa tarkempia säädöksiä, mitkä asiakirjat ovat julkisia ja missä vaiheessa. (emt., 245, 252.) Julkisuusperiaate toteutuu asiakirjajulkisuudella, käsittelyn julkisuudella, tiedottamisella ja hyvää hallintotapaa noudattaen. Suomessa eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön laillisuutta. (Mäenpää 2003a, 104-105.) Suomen julkisuuslaissa tarkoituksena on antaa myös yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä, valvoa oikeuksiaan sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. (Mäenpää 2002, 75.)

Suomessa hyvään tiedonhallintatapaan puolestaan kuuluu, että viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta, eheydestä sekä muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Edellä mainittujen asioiden huomioimisen lisäksi viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asioiden julkisuudesta, tietojen antamisesta ja käsittelystä sekä niiden, asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavissa menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta. Lisäksi viranomaisen on järjestettävä valvonta tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamiseksi. Viranomaisen tehtäviin kuuluu julkisuuslain mukaan ja avoimuutta noudattaen antaa tietoa laatimalla oppaita, tilastoja, muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Viranomaisten on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. (Heuru 2003, 288-290.)

Suomessa julkisuuslaissa viranomaisen velvollisuudeksi katsotaan edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Virkamiehen on suhtauduttava julkisuuteen ja tiedottamiseen myönteisesti mm. palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden valossa. (Koskinen & Kulla 2005, 156.) Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisilla on velvollisuus antaa tietoja oma-aloitteisesti ja aktiivisesti (Mäenpää 2003a, 278). Venäjän federaation perustuslaissa ei sen sijaan ole erikseen määritelty tiedonsaannin avoimuutta ja julkisuutta. Perustuslaissa on maininta vain Liittokokouksen ja Kansallisen duuman kokousten avoimuudesta kaikille halukkaille (100 art.) ja että oikeuskäsittely on oltava avointa (123 art.). Mäenpää lisää, että Suomessa viranomaisen on huolehdittava, että kansalainen pystyy toteuttamaan oikeutensa (Mäenpää 2002, 72). Venäjän perustuslaissa kuten Suomenkin

perustuslaissa on kuitenkin kielletty levittämästä ja keräämästä kenestäkään yksityishenkilöstä tietoja (VF PL 24 art.) (Suomen PL 10 §). Tällaiset tiedot on pidettävä salassa ja salaisuus perustuu lakiin.

7.1.1 Neuvonta hallinnossa

Suomessa hallintolain 7 §:n palveluperiaate edellyttää, että hallintotoiminta on asiakkaalle yleensä ilmaista eikä viranomaisen siten voi periä maksua hyvään hallintoon kuuluvista toimenpiteistä kuten lain noudattamisesta, hyvästä kielenkäytöstä, neuvonnasta, viivytyksettömästä käsittelystä, asianosaisen kuulemisesta tai perustellusta päätöksestä (Mäenpää 2003a, 145). Viranomaisten on hallintolain 8 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan annettava neuvontaa hallinnossa asioiville. Neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian käsittelyyn ja hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Viranomaisen on esimerkiksi ilmoitettava hakijalle ja varattava tälle mahdollisuus korjata hakemustaan, jos se on tehty ilmeisen virheellisesti, mikä johtuu siitä, että hakijalla ei ole ollut edellytyksiä ymmärtää hakemuksen tekemiselle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse antaa taktisia neuvoja tai asianajollisia ohjeita. (emt., 175-176.) Kuusikko määrittelee neuvontaa seuraavanlaisesti: 1. neuvonta on tosiasiallista viranomaistoimintaa, 2. hallintoasian vireillepanossa annettava neuvonta jakautuu a) vireillepanon/toimien vaikutusten neuvontaan (aineellinen) ja b) vireillepanon suorittamisen ohjaukseen, jotta asia saadaan tosiasiallisesti vireille, 3. neuvonta hallintoasian selvittämisen yhteydessä, 4. hallintoasian ratkaisemisen jälkeinen neuvonta esim. muutoksenhausta tai päätöksen selittämistä. Kuusikko esittää, että neuvonnalla voidaan edistää jopa perusoikeuksien toteutumista. (Kuusikko 2000, 21.)

Neuvonnalla hallinnossa on keskeinen rooli, koska se parantaa kansalaisten oikeusturvaa lisäämällä yhdenvertaisuutta ja hallinnon tehokkuutta. Kuusikon mukaan epäselvyyttä on kuitenkin ollut siitä, kuinka pitkälle neuvonta ylettyy. Hallintomenettelylaki ei velvoita viranomaisia vastaamaan yleisluontoisiin tiedusteluihin, vaan lähinnä asian vireillepanoon ja tarvittaviin toimiin sekä jo vireillä olevaan asiaan liittyviin kysymyksiin. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluisi, että henkilö saisi tiedon asemastaan asian käsittelyssä sekä arvion asian käsittelyn kestosta. (emt., 211.) Kuusikko toteaa, että palveluperiaatteen laajetessa myös neuvontavelvollisuus on laajenemassa koskemaan hyvään hallintoon liitettyjä elementtejä kokonaisuudessaan, missä viranomaisella olisi mm. velvollisuus laatia lomakkeet, ohjeet ja ilmoitukset ymmärrettävään muotoon sekä selkeyttää ja yksinkertaistaa virkakieltä. (emt., 214.) Kuusikko arveleekin, että palveluperiaatteen ideaali toteutuminen edellyttäisi luultavasti virkamiesten asenteiden muuttumista (emt., 216). Hallintomenettely-

laki ei kuitenkaan sisällä viranomaisen velvollisuutta vastata kohtuullisessa ajassa sille tullessiin järkeviin yhteydenottoihin. Vastamisvelvollisuus järkeviin kirjeisiin on kuitenkin hallitusmuodon 16 §:ssä hyvän hallinnon vaatimuksena. Velvollisuus vastata yleisluontoisiin tiedusteluihin ei myöskään sisälly lakiin, vaan se on lähinnä hallintotapa. Raja yleisluontoisessa asiassa ja hallintoasiassa on häilyvä. (emt., 226-228.)

Ongelmana neuvontavelvollisuudessa Suomessa on Kuusikon mukaan koettu nimenomaan asian joutuisan käsittelyn vaatimuksen puuttuminen hallinto-oikeudellisista takeista (emt., 236-237). Mäenpään mukaan joutuisa käsittely on kuitenkin joustava käsite ja siihen vaikuttavat ainakin asian luonne, vaikeusaste ja käsittelyn vaatimat menettelyvaiheet. Viranomaisen on rakennettava toimintansa niin että se kykenee käsittelemään asiat riittävän nopeasti, asianmukaisesti sekä lain mukaisesti. (Mäenpää 2003a, 150.) Neuvoja on kuitenkin annettava siitä, miten asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava (Kuusikko 2000, 241). Vaikeaa on kuitenkin määritellä, missä on menettelyllisen ja aineellisen (sisällöllisen) neuvonnan raja (emt., 251). Mäenpää muistuttaa, että hallinnossa asioivan on lisäksi voitava luottaa viranomaiseen, että tämän antamat neuvot pitävät paikkansa (Mäenpää 2003a, 179). Lisäksi hallintomenettelylain 22 §:n mukaan ”viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä” (emt., 337-338).

7.1.2 Palveluperiaate ja asiakaspalvelu hallinnossa

Nykyään on yhä selvempää, että julkisten palveluiden tarkoitus ja olemassaolon oikeutus perustuu asiakkaan palvelemiseen. Asiakslähtöisyyteen sekä asiakkaan tarpeiden ja odotusten korostamiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota läpi koko palveluketjun. Huomionarvoista on myös se, että asiakkaana voi yksityisen kansalaisen lisäksi olla yritys, kunta tai koko yhteiskunta. Palvelusitoumukset ovat asiakaslähtöinen ja kansalaiskeskeinen tapa kehittää julkisia palveluja, missä korostetaan kansalaisen oikeuksia hallinnon asiakkaina ja veronmaksajina. Asiakas voi sen perusteella ennakoida, millaista palvelua viranomaisilta voi, saa ja pitää odottaa. Laatulupauksessa ilmenee selvästi esim. palveluun kuluva aika. Palvelusitoumuksessa annetaan selkeitä lupauksia palvelun konkreettisuudesta ja julkisuudesta, jotka taataan hyvitysjärjestelmän ja takuun avulla. (Palvelusitoumus 1997, 3-4.) Suomalaiseen palvelusitoumukseen kuuluvat seuraavat periaatteet: 1. asiakkaalle annettavat laatulupaukset, 2. asiakaslähtöisyys ja palvelun joustavuus, 3. asiakaspalaute ja virheiden korjaaminen, 4. palvelun kuvaaminen palveluselosteena ja 5. paras mahdollinen palvelu tehokkaasti tuotettuna (emt., 9). Koska julkinen sektori ei voi valita asiakkaitaan tai markkinoitaan,

sen on korostettava muunlaisia motiiveja, kuten julkisen sektorin vastuuta palvella hallinnon asiakkaita mahdollisimman hyvin. Vastaavanlainen palvelusitoumus on Britannian *Citizen,s Charter* -ohjelma, joka on levinnyt myös muualle Eurooppaan. Siinä korostetaan *laatua*, asiakkaan *valinnan* vapautta, *standardeja* sekä *vastinetta* rahalle. (emt., 12, 23.)

Vanhat asiakastyön käytännöt olivat 1. asia-, hakemus- ja päätöskeskisiä, jossa viranomaisena etsii asiakkaan valmiiksi muotoileman asiapaperin perusteella ratkaisun yhteen nimettyyn kysymykseen, 2. organisaatiolähtöisiä, jotka toteutettiin hierarkkian rajoissa, 3. ratkaisun tai toimenpiteen keskittyminen yhteen palvelumuotoon, 4. suppea näkemys asiakkuudesta, 5. viranhaltijan toimiminen yksin, vähäinen yhteistyö ja koordinointi muiden viranomaisten kanssa ja 6. tiukka toimivallan rajaus vain omaan organisaatioon. Sen sijaan nykyään palveluohjauksen toimintamallissa korostetaan kokonaisvaltaista näkökulmaa, yksilöllisen ratkaisun etsintää kullekin asiakkaalle yli hallinnollisten rajojen, laajaa näkemystä asiakkuudesta, joustavaa yhteistyötä eri viranomaisten ja toimijoiden välillä sekä itsenäisten ja luovien uusien ratkaisujen etsintää. (Pietiläinen & Seppälä 2003, 14.) Suomessa palveluperiaatetta toteutetaan asiakkaan hyvinvoinniksi, jotta tälle ei koituisi kohtuutonta vaivaa ja kuormitusta hallintotoiminnasta. Palveluperiaatteeseen liitetään myös asioinnin kesto, informaation ymmärrettävyys sekä näiden yhtenäisvaikutus asiakkaalle. (Kuusikko 2000, 158-160.) Kuusikon mukaan palveluperiaatteessa kiteytyy neuvontavelvoite, koska siinä hallinto kohtaa asiakkaan (emt., 183). Julkishallinnolta odotetaan demokraattisuutta, oikeusvarmuutta ja tehokkuutta ja virkamieheltä puolestaan virkamiesmoraalia ja eettisiä periaatteita (emt., 191, 194). Selkeinä hyvää hallintotapaa toteuttavina toimina ovat viranomaisten huomaavainen käytös sekä palveluvampi ja neuvovampi asenne ja toiminta yleensä (emt., 208).

7.2 Virkamieskunnan koulutuksen taso

”Valtion virka tarkoittaa toimintaa täysivaltaisen etuoikeuden puitteissa suorittaa valtiollista valtaa ja hallintoa. Se on kokonaisuus oikeudellisia, sosiaalisia ja organisationaalisia normeja, lakeja, standardeja ja traditioita, jotka toteuttavat perustuslakia, valtiollisia lakeja ja sen poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia tehtäviä. Virka on julkisoikeudellinen suhde valtion ja virkamiehen välillä sopimuksen johdosta”. (Nikali 2001, 46.) Viranomaiset ovat julkisen vallan käyttäjiä, joko yksi henkilö tai toimielin (Mäenpää 2003b, 97). Virkamies on nimitetty tai valittu hoitamaan määrättyjä tehtäviä ja vain virkasuhteessa oleva voi käyttää julkista valtaa (emt., 101-102). Suomessa kelpoisuusvaatimukset virkoihin riippuvat siitä, mitä virkaa ollaan täyttämässä. Usein virkaan kelpoiseksi edellytetään jonkin tutkinnon tai opinnäytteen suorittamista. Lisäksi huomioidaan käytännön kokemus ja

perehtyneisyys. Nimitysharkinta perustuu *kykyyn, taitoon ja koeteltuun kansalaiskuntoon*, mikä on määritelty perustuslain 125 §:ssä. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutusta ja kokemusta, kyvyllä osaamista, esim. työ- ja omaksumiskykyä ja koetellulla kansalaiskunnolla yleistä kansalaisaktiivisuutta ja ansioita julkisessa toiminnassa. (Mäenpää 2003b, 95.)

Suomen Senaatin vuonna 1818 vahvistaman yleisen virkavalan kaavan mukaan virkamiehen tuli vannon kuuliaisuutta ja uskollisuutta lailliselle esivallalle ja lupasi täyttää kaikki velvollisuudet uutterasti ja uskollisesti sekä ilman puoltoa tai omanvoiton pyyntöä. Tämä valankaava on voimassa edelleen, mutta sen lisäksi virkavalassa vakuutetaan noudattamaan lakeja sekä toimimaan oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti⁵. Virkatehtävien hoito edellyttää asianmukaisuutta, joka pitää sisällään mm. tehokkuuden, taloudellisuuden, puolueettomuuden ja huolellisuuden. Lisäksi sen katsotaan sisältävän säädökset työajan noudattamisesta, oma-aloitteisuudesta, joutuisuudesta ja moitteettomuudesta. Suomessa hallintolaki ohjaa hallintotoimintaa varsinkin säännöksillä hyvän hallinnon perusteista, jotka sisältävät mm. palveluperiaatteen, palvelun asianmukaisuuden, neuvonnan ja hyvän kielenkäytön. Virkamiehen on lisäksi osallistuttava viranhoidossa tarpeelliseen, työnantajan osoittamaan koulutukseen. (Koskinen & Kulla 2005, 139-141.) Suomessa virkamiehistä 9,5 %:lla on vain perusasteen koulutus. Keskiasteen koulutus on 28,5 %:lla, alin korkea-asteen koulutus on 23 %:lla, alempi korkeakoulutus 9,5 %:lla, ylempi korkeakoulutus 20 %:lla ja tutkijakoulutus 9 %:lla virkamiehistä. Vaihtelua virkamiesten koulutuksen tasossa on hieman kuntien ja valtion välillä. (Julkinen sektori 2006, 11.)

Venäjän federaatiolla on noin 1,1 milj. virkamiestä, joista vakituisia on noin puolet. Virkamiesten koulutus tapahtuu täydennyskoulutuksena perustutkinnon suorittamisen jälkeen. Vain noin viidesosa virkamiehistä on saanut alaansa vastaavan koulutuksen ja hallinnollisia tehtäviä voi hoitaa henkilö, jolla ei ole varsinaista taloudellis-hallinnollista koulutusta. Sen sijaan neljäsosalla on aiempaa työkokemusta hallinnosta. Eteneminen virkauralla perustuu täydennyskoulutukseen ja kokemukseen. Täydennyskoulutukseen kuuluu täydennyskursseja, omatoimista opiskelua, jota varten voi saada palkallista virkavapaata, sekä erityistutkinnon jälkeinen ammatillinen koulutus. Venäjällä valtiolla on mahdollisuus antaa jatkokoulutusta noin 50 000 virkamiehelle joka vuosi. Jatkokoulutuksen tarkoituksena on päivittää viranomaisten sen hetkinen tietämys ja koulutus on pakollista. (Nikali 2001, 45- 46, Aarrevaara 1999, 37-38, 46.) Sen sijaan Zaharov huomauttaa, että monissa Venäjän piirikunnissa ei kuitenkaan ole kehitetty täydennyskoulutusjärjestelmiä lainkaan ja

⁵ Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta 1183/1987, 5 §.

varojakaan tähän ei juuri ole. Lisäksi valtion virkamiehiltä aletaan vaatia yhä enemmän, sillä vuoden 2005 helmikuussa voimaan tullut määräys vaatii, että virkamiesten ammattipätevyys tarkistetaan joka kolmas vuosi. Samassa määräyksessä todetaan, että valtion virkoja täytettäessä aletaan käyttää laajemmin kilpailuun perustuvaa hakumenettelyä ja virkamiesten vastuullisuuden kohottamiseksi käyttöön otetaan uusi virkasääntö, jossa on lueteltu mm. virkojen kelpoisuusvaatimukset. (Zaharov 2005.)

Venäjällä sen sijaan johtaja-koulutus on edelleen murroksessa. Johtajuus-ongelmien tehokas ratkaisu edellyttäisi poliittista halua jakaa valtaa ja tehdä radikaaleja muutoksia julkisella sektorilla. (Puffer 1996, 95.) Vaikka business-johtaja-koulutus on ollut eräänlaisena buumina Venäjällä (emt., 96), nykyään yhä useampi hakeutuu myös julkisen hallinnon palvelukseen mm. kohonneiden palkkojen vuoksi. Koulutuksen suurimpina ongelmina ovat rahoitus, opetusmateriaalien ja opetustilojen puute, lainsäädäntö, heikko tekninen valmius sekä pätevien opettajien puute. (emt., 111.) Tyypillistä Venäjällä on se, että viranomaisten ei katsota tarvitsevan osaavan muuta kieltä kuin venäjää (Bäckman 1997, 54). Aarrevaara arvioi Venäjän virkamieskunnan ongelmiksi mm. korkean byrokratian, hierarkkisen järjestelmän, liiallisen lainsäädännön ja yhteiskunnallisten normien määrän sekä korruptioalttiuden. Myös luottamus viranomaisiin on heikkoa ja täytäntöönpano tehotonta. Viranomaiset ovat lisäksi alisteisia hyvin korkealta tasolta tuleville käskyille ja he ovat tiukan valvonnan alaisia. Lisäksi hallinnon rakenteiden ja viranomaiskunnan sotkeutuminen politiikkaan nähdään pulmallisena. (Aarrevaara 1999, 37-38.)

7.3 Hallinnon tekninen pätevyys

Suomen perustuslain 2.3 §:ssä todetaan, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lain noudattamisen edellytyksenä virkamielen tulee näin tietää, mitkä lainsäädännön osa-alueet koskevat hänen toimintaansa, jotta hallintomenettely voisi olla mahdollisimman lainmukainen. Suomen hallintolaki koskee viranomaisia ja asettaa niille menettelyvelvoitteita (Mäenpää 2003b, 261). Palveluperiaate edellyttää, että viranomaisen tulee oma-aloitteisesti toimia niin, että menettelysäännösten mukaan toimiminen on mahdollista kaikille osapuolille. Työtehtävät on suoritettava viivytyksettä, tehokkaasti ja tuloksellisesti (emt., 269). Hallintolaissa (27-30 §) käsitellään objektiivista puolueettomuutta, joka tarkoittaa esteellisyys- eli jääviyssääntöjä. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilön ei katsota olevan vapaa toimimaan objektiivisesti, jos hän on sidonnaisuussuhteessa joko asian vaikutuspiiriin kuuluviin henkilöihin tai

itse asiaan. Yleisesti esteellisyyden muodostavat perhepiiriin kuuluvat ja läheiset henkilöt. (Heuru 2003, 202-205.)

Suomessa hallinnon oikeusperiaatteina ovat *yhdenvertaisuusperiaate*, jolloin hallinnon asiakkaita on kohdeltava tasapuolisesti ja johdonmukaisesti, *tarkoitussidonnaisuusperiaate*, jolloin harkintavallan väärinkäyttö on kielletty ja viranomaisen on velvollinen käyttämään toimivaltaansa perustellusti sekä *objektiviteettiperiaate*, jolloin toiminnan on oltava objektiivisesti perusteltavaa ja puolueetonta. Lisäksi *suhteellisuusperiaatteen* mukaan toimivalta on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden ja *luottamuksensuojaperiaate* määrää viranomaisten toimien suojaavan oikeusjärjestyksen perusteella legitimoituja odotuksia. (Mäenpää 2003a, 83-84.) Palveluperiaate sen sijaan määrää, että asiakkaan asioiminen hallinnossa on oltava helppoa ja vaivatta saatu palvelu laadukasta (emt., 98). Heurun mukaan objektiivisuusperiaatteessa avautuu hyvän hallinnon vaatimus niin laajalle kuin oikeudellisen näkökulman on ylipäättään mahdollisuus avautua ja se koskee hallintoa kokonaisuudessaan. *Asiallisuusperiaate* pyrkii estämään asiaan kuulumattomien elementtien vaikutuksen. Suomen hallintolaki (6 §) velvoittaa viranomaisen kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käyttää toimivaltaansa vain laissa hyväksytyyn tarkoitukseen. Objektiivisuusperiaate koskee virkamiehiä myös eurooppalaisen hyvän hallinnon mukaisesti. (Heuru 2003, 197.)

Venäjällä sen sijaan ei ole varsinaista hallinto-oikeutta (Heusala-Pushnov 2003, 127). Siksi Venäjällä tulisi rakentaa täysin uudenlaista oikeudellista kulttuuria, mikä voisi olla helppoa kirjoittamalla uusia lakeja kopioimalla niitä suoraan länsimaisista lakikirjoista. Ongelmaksi nousee kuitenkin se, että Venäjän oikeudellinen kulttuuri on kauttaaltaan vääristynyttä ja kehittymätöntä. Kokemus ja osaava virkamieskunta esim. kauppaoikeuden vaatimuksista käytännössä puuttuu kokonaan. (Kivinen 1998, 59-60.) Vaikka suurkaupungeissa on jo paljonkin osaavaa ja pätevää työvoimaa ja esimerkiksi johtajien palkat ovat jo suuremmat kuin Suomessa vastaavissa asemissa, on Venäjällä muualla edelleen vallalla perinteinen venäläinen työnteon moraalit, vastuunkantohaluttomuus ja vanhanaikainen käsitys työstä, jossa mm. työtehtävät ovat strukturoituja ja työntekijää on ohjattava ja uhattava tarvittaessa rangaistuksella (Toim. Azeem 2005, 109).

7.4 Virkamieskunnan palkkauksen taso

Suomessa julkisen sektorin palkka muodostuu tehtäväkohtaisesta palkasta ja henkilökohtaisesta palkanosasta. Palkkausjärjestelmä on uusi ja se otettiin käyttöön vuoden 2006 syksyyn mennessä

kaikkialla julkisella sektorilla. Uudistuksen tavoitteena on parantaa tehtävien, niistä suoriutumisen ja palkkauksen vastaavuutta, tukea henkilöstön osaamisen kehittymistä, tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen arviointia sekä kannustaa hyviin suorituksiin. (Julkinen sektori 2006, 12-13.) Venäjällä puolestaan virkojen hoito on vaativaa ja virkavastuu hyvin korkea. Sen sijaan palkka ei kuitenkaan vastaa tehtyä työtä. (Nikali 2001, 45.) Yleisessä keskustelussa on kuitenkin ilmennyt, että Venäjällä pyritään jatkuvasti nostamaan virkamiesten palkkoja, jotta hallintoon hakeutuisi pätevämpää henkilökuntaa. Venäjällä mm. ylimpien virkamiesten palkat ovat jopa nelinkertais-tuneet ja esim. pääministerin palkka on 3300 e/kk. (HS 20.4.2004.) Lisäksi maan talouden kohen-tuessa öljyn hinnan nousun myötä hallituksella on ollut varaa maksaa virkamiesten palkat ja eläkkeet, mikä on entisestään lisännyt optimismia talouden kehitykseen (Reinikainen 2000).

7.4.1 Virkamiesmoraali

Virkamiesmoraali on hyvän hallinnon kannalta olennaista. Se ei sido oikeudellisesti, mutta sen vaikutus kumpuaa arvomaailmasta. Hautamäen mukaan hyvä hallinto voidaan nähdä rajauksena nimenomaan moraalisiin normeihin, sillä virkamieseettisten sääntöjen rikkominen on myös usein hyvän hallintotavan rikkomista. (Hautamäki 2004, 52.) Koskisen ja Kullan mukaan virkamies-moraali perustuu yleiseen käsitykseen julkishallinnossa noudatettavista hyvistä tavoista ja lisäksi se määrittelee, millainen käyttäytyminen on hyväksyttävää. Sen piiriin luetaan esimerkiksi hyvä hallin-to, objektiviteettiperiaate, mielivallan kieltö, esteellisyysäännökset sekä lahjomisen kieltö. Virka-miesmoraalin rinnalla käytetään myös termiä virkamiesetiikka. Vaikka virkamiesetiikka ei perustu-kaan varsinaisiin oikeuslähteisiin, se katsotaan ilmaistuksi oikeusnormeissa ja -periaatteissa, ja laissa se katsotaan vähimmäistason mukaan noudatettavaksi. (Koskinen & Kulla 2005, 27.) Heurun mukaan virkamiesmoraali kuuluu olennaisena osana julkisoikeudelliseen virkaan ja siihen luetaan virkamiesaseman mukainen käyttäytyminen, vaatimus toteuttaa yleistä etua, puolueettomuus ja yleinen lojaalisuusvelvollisuus (Heuru 2003, 186).

7.4.2 Korruptio

Suomalaisessa keskustelussa painotetaan korruptiota ja lahjontaa normin vastaisena käyttäytymi-senä. Korruptio voidaan ymmärtää vallan turmeltumisena (laaja merkitys) tai lahjontana (kapea merkitys). Korruptiota pidetään rakenteellisena ja se on lähtöisin valtioiden ja hallinnon normeista, jotka eroavat länsimaisista. Korruptio rikkoo yleisesti julkisen hallinnon tai yhteiskunnallisen järjes-tyksen luotettavuuden. Julkinen tai yhteiskunnallinen järjestelmä toteuttaa ja vahvistaa yleistä

intressiä ja tämän intressin rikkomukset erityisesti edun saamiseksi ovat järjestelmälle ristiriitaisia. Isaksson kuitenkin näkee, että korruptiossa ja lahjonnassa julkista valtaa käytetään väärin henkilökohtaisen hyödyn saamiseksi, mikä loukkaa ja kyseenalaistaa hallinnon legitimitetin. (Isaksson 1990, 6-9.) Lahjonta ja korruptio eivät kuitenkaan ole synonyymeja, vaan lahjonta on käsitteenä hieman kapeampi ja suurempi, kun taas korruptio on monimutkaisempi. Korruptio on yleensä kasvotonta ja monihaaraista, mutta lahjonta kohdistuu aina lahjan saajaan ja antajaan konkreettisina henkilöinä. (emt., 11-12.) Transparency International:n tekemässä mittauksessa vuonna 2006 Suomi oli maailman vähiten korruptoitunut maa, kun taas Venäjä oli vasta sijalla 121. (TI 2006, [http](#)). Vielä vuonna 2002 Venäjän sija TI:n selvityksessä oli 71 (TI 2002, [http](#)).

Bäckmanin mukaan korruptio käsitteenä on ”moraalisesti latautunut kannanotto ja käsitteen eettiset ulottuvuudet ja erityisesti lahjonnan piilorikollinen luonne vaikeuttavat sen tutkimista”. Korruption käsitteeseen liitetään lahjonta, epärehellisyys, epäluottamus, moraalittomuus, turmeltuneisuus ja jopa pahuus ja mädännäisyys. Lisäksi se nähdään yksilön koskemattomuuden ja vilpittömyyden rikkomisena antamalla tai vastaanottamalla lahjuksia. Korruption väitetään olevan traditionaalista ja Venäjällä keskeinen valtion heikkouden ominaisuus. (Bäckman 1996, 133.) Viranomaislahjonta sai hiljaisen hyväksyntänsä Neuvostoliitossa ja sen sanotaan saavuttaneen siellä huippunsa. Toisaalta korruption on katsottu olevan jossakin määrin hyödyllistä yhteiskunnan toiminnan ja kehittymisen kannalta, koska se on vakaannuttanut valtion poliittista ja taloudellista koneistoa. Korruptio voidaan myös jakaa harmaaseen ja mustaan korruption, jolloin musta korruptio tarkoittaa ankarasti sanktioitua rikkomusta ja harmaa *epävirallista hallintoideologiaa*, jonka katsotaan jopa edistävän rehellistä toimintaa ja nopeuttavan monia viranomaistoimintoja. Bäckman toteaa, että korruptio on monitahtoinen, eikä sillä aina pyritä henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun. (Bäckman 1996, 139-141.)

Suomessa virkamiehellä on velvollisuus olla vaatimatta, hyväksymättä tai vastaanottamasta taloudellisia tai muita etuja viran ulkopuolelta, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Lahjuksen ottaminen on Suomessa virkarikos, jota käsitellään soveltamalla rikoslakia. (Koskinen & Kulla 2001, 150-151.) Myös Venäjällä viranomaisten lahjonta on rikos, joka voi jatkossa altistaa kiristykselle ja luoda ongelmia. Venäläiset kokevat lahjonnan kuitenkin eri tavalla; se on normaalia toimintaa ja lahjat ovat suurempia. Summat Venäjän viranomaisten ottamista lahjuksista ulottuvat jopa kymmeneen miljardiin dollariin. Lisäksi korruption arvioidaan olevan niin laajaa, että se on jo taloudellisen kehityksen este. Mäkinen toteaa, että myös tullissa otetaan

mielellään vastaan lahjoituksia eläkerahastoon.⁶ (Bäckman 1997, 64-66; Mäkinen 2005, 142-144.) Liikelahjan ja lahjuksen ero on Venäjällä häilyvämpi kuin Suomessa. Suomessa lahjukseksi mielletty tavara tai palvelu ei välttämättä ole sitä Venäjällä. (Toim. Azeem 2005, 86.) Nystén-Haarala esittää, että korruptio ei rohkaise venäläisiä poliitikkoja kehityksen tielle eivätkä kansalaisetkaan edes yritä muuttaa tilannetta, koska heidän mielestään sillä ei kuitenkaan ole politiikkaan mitään vaikutusta (Nystén-Haarala 2001, 66-67).

Korruptio-ongelmakaan Venäjän tullissa ei ole uusi. Tullissa ja turvallisuudessa oli usein ongelmia jo 1990-luvulla, koska kaikesta piti maksaa ja vasta Suomen Supon avulla asiat rajalla saatiin kuntoon (Mäkinen 2005, 102). Syksyllä 2006 Helsingin Sanomissa uutisoitiin, että Venäjän tulli olisi pakottanut kuljetusyriyten maksamaan lahjuksia päästäkseen läpi tullista. Venäjän tulli kuitenkin myöhemmin kielsi, että näin olisi koskaan menetelty. (HS 23.10.2006.) Toisaalta osittain myönnettään, että rajalla on korruptiota, koska Venäjän duuman varapuheenjohtaja ja Yhtenäinen Venäjä -puolueen johtaja Oleg Morozov on luvannut poistaa rajalla rehottavan korruption lakimuutoksilla (HS 1.2.2007). Yhtenäinen Venäjä -puolue tukee Vladimir Putinia ja sillä on 2/3 duuman edustajanpaikoista. Kannanottoja ja tutkimuksia on ollut myös siitä, että tällä hetkellä Venäjällä olisi enemmän korruptiota ja harmaata taloutta kuin koskaan ja siitä olisi tullut osa ns. normaalia toimintaa ja talouskehitystä.⁷

7.5 Päätöksenteon läpinäkyvyys

Kivisen mukaan Venäjällä ei ole tehty tutkimuksia, joista ilmenisi todellinen päätöksenteko, sen kausaaliset tekijät ja seuraukset sekä siihen osallistujat. Tämän tyyppiselle tiedolle olisi kuitenkin yhteistyökumppaneille erittäin suuri merkitys. Kivinen arvioi, että valtaa ja sen kautta muotoutunutta demokratiaa käyttävät Venäjällä kuten esim. Yhdysvalloissakin ne, joilla on siihen taloudel-

⁶ Kauppalehden mukaan nimenomaan korruptio kerää rekkajonot rajalle, koska Venäjän tullissa tiskin taakse odotellaan ”oikeaa” henkilöä hoitamaan käsillä olevaa asiaa. Ongelma kohdistuu erityisesti Vaalimaan rajanylityspaikalle, koska muissa tuliteissa (Nuijamaalla ja Imatralla) ”ei voida olla varmoja Venäjän tullin henkilökunnan yhteistyöhaluista”. Sen sijaan Vaalimaan rajanylityspaikalla henkilökunnan katsotaan olevan sopivaa, joka katsoo asioita sormien läpi ja on yhteistyöhaluinen. Artikkelissa muistutetaan myös, että koko Venäjän tullilaitoksen johto vaihtui keväällä 2005 väärinkäytösten (kaksoislaskutus) takia. Venäläiset väittävät suomalaisten yritysten harjoittavan vilppiä, mutta miksi väkeä siten Venäjän tullilaitoksesta laitetaan pihalle, kysytään. Lisäksi kysytään, halutaanko korruptiota edes kitkeä ja muuttaa kulttuuria? Artikkelissa huomautetaan myös, ettei TIR-järjestelmän peruspilari Suomen ja Venäjän välillä toteudu, koska TIR-kuljetuksia auotaan, tutkitaan, tarkastetaan ja elintarvikkeista otetaan jopa ”näytteitä”. Lisäksi miliisi ja erikoispoliisi (RTI) pysäyttävät kuljetuksia ja löytävät autoista mielivaltaisia vikoja. Tällöin matka jatkuu vain rahalla, eikä siitä saa kuittia. Lisäksi artikkelissa arvostellaan ankarasti Suomen tiestörahojen tuhlausta megarekkaparkkien rakentamiseen, jonne venäläisrekat voivat mennä odottamaan tulliin pääsyä. (Kauppalehti Vip 16.10.2006, <http://www.vip.fi>)

⁷ Ylen radiouutiset. 26.3.2007.

liset mahdollisuudet kuten erilaiset yhteiskuntaluokat sekä etu- ja intressiryhmät. (Kivinen 1998, 95-96.)

Suomessa hallinnollinen päätöksenteko on prosessi, jossa asia tulee vireille, etenee valmisteluun ja sen jälkeen varsinaiseen päätökseen. Vireillepano tarkoittaa, että asia saatetaan viranomaiselle ja vireilletulo tarkoittaa, että asia tulee vireille viranomaisessa. (Heuru 2003, 335-336.) Asian vireilletuloon kuuluu välitoimenpiteitä kuten asioiden yhdessä käsitteleminen, kuulusmenettely ja vaikutusmahdollisuuden varaaminen (emt., 341-340). Asian varsinaiseen valmisteluun kuuluvat sen sijaan asianosaisen kuuleminen, suullinen todistelu, tulkitseminen tai kääntäminen, tietojen kirjaaminen, katselmus, tarkastus ja asian selvittäminen (emt., 346-352). Tämän jälkeen asia etenee esittelyn kautta varsinaiseen päätöksentekoon (emt., 356). Päätöksen muoto ja sisältö on määritelty tarkoin laissa. Päätös on mm. perusteltava, ja jos siitä on muutoksenhakuoikeus, liitteenä on oltava muutoksenhakuohjeet. (emt., 361-362.) Viranomaisella on myös yleinen velvollisuus antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat (emt., 365). Viranomaisen velvollisuutena on käsitellä ja ratkaista kaikki toimivaltaansa kuuluvat asiat, jotka ovat siinä asianmukaisesti tulleet vireille (Mäenpää 2003a, 243). Päätöksen on oltava asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä. Siinä on ilmentävä asian ratkaissut viranomaisen, päätöksen tekemisen ajankohta, päätökseen johtaneet perustelut, lopputulos sekä taho, josta päätöksestä saa lisätietoa. (emt., 245.) Lisäksi päätöksessä on oltava ohjeet siitä, miten päätöksestä on mahdollisuus valittaa (emt., 255). Toisaalta asiakirjoja on voitava täydentää, jos ne ovat puutteellisia tai korjata, jos ne ovat virheellisiä (emt., 123).

Ryynäsen (1991, 10) mukaan hyvää hallintoa on se, että “tehtävät ratkaisut täyttävät, niin hyvin kuin mahdollista, ideaalin malliratkaisun vaatimukset”. Tämä toteutuu, kun asia on käsitelty menettelyllisesti virheettömästi, ratkaisu perustuu totuudenmukaisiin seikkoihin ja oikeaan laintulkintaan sekä lopputuloksen päätelmät ovat loogisia, virheettömiä, olosuhteet huomioon ottaen realistisia ja kohtuullisia. Kun otetaan huomioon tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus, objektiviteetti ja yhdenvertaisuus, jää viranomaiselle jäljelle ns. *vapaa harkintavalta*, jonka mukaan ratkaisu on tehtävä parhaan, rationaalisimman ja yleisen edun kannalta suotavimmin ja soveliaimmin. Viranomaisen on vapaa tekemään ratkaisun näissä puitteissa ja tarkoituksenmukaisuuden huomioon ottaen. Harkintavallan väärinkäyttöä on puolestaan se, että jokin vieras aines pääsee vaikuttamaan päätöksentekoon. Tällöin viranomaistoiminnassa rikotaan tarkoitussidonnaisuusperiaatetta. (emt., 12-13.) Ryynänen toteaa, että harkintavallan väärinkäytön toteennäyttäminen on kuitenkin yksi keskeisimmistä ongelmista (emt., 21). Jos harkintavaltaa on käytetty väärin, päätös ei ole pätevä ja kunnallishallinnossa se kumotaan (KuntaL 1995/365, 139 §) (emt., 26). Suomessa oikeusturva takaa, että julkinen valta

ei voi tehdä kansalaisen kannalta mielivaltaisia ratkaisuja. Yleisesti hallintopäätöksiä tehdessä ratkaisuvaihtoehtoja voi olla useampia. Tällöin päätös tehdään tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Jos viranomainen ”ei osu parhaaseen” ratkaisuun, hänen toimensa eivät ole oikeudellisesti sanktioitavia. Mutta jos viranomainen on tietoisesti pyrkinyt ratkaisuun huomioimatta hallinnon tarkoituksiperiä ja yleisiä etuja edistäviä seikkoja, voidaan häneen kohdistaa kurinpidollisia seuraamuksia. (emt., 36-38.)

7.6 Asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä

Suomessa hallintokantelu on tärkein yksittäinen oikeusturvakeino ja se tehdään ylempille viranomaisille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Vastuu hyvästä hallinnosta on pääasiassa valtion ja kuntien viranomaisilla. Virkamiehillä on henkilökohtainen virkavastuu. Jos hän laiminlyö velvollisuuksiaan tahallisesti tai huolimattomuuttaan, hän tekee virkavirheen, josta voidaan asettaa seuraamuksia. (Mäenpää 2003a, 106, 108.) Viranomaisella on velvollisuus korjata tekemänsä asia-, menettely- tai kirjoitusvirhe. Asiavirheessä voi olla kyse esim. puutteellisesta selvityksestä tai ilmeisen väärästä lain soveltamisesta. (Mäenpää 2003b, 317-318.) Hallintopäätös voidaan myös oikaista sekä muuttaa tai kumota valituksen perusteella (Mäenpää 2003a, 328-329). Suomessa oikeusturva kattaa muutoksenhaun, oikaisu- ja korjausmenettelyn, laillisuusvalvonnan ja muut keinot oikeuksien toteuttamiseksi (Mäenpää 2003b, 427-428). Muutoksenhakuoikeuden perusmuoto on valitus (HallLkäyttöL 4 §) (emt., 458). Suomessa lain mukaan jokaisella on yksilöllinen oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle ja vahingonkorvausta julkisyhteisön tehtävää hoitavalta, mikäli tämä on menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan ja aiheuttanut vaatijalle vahinkoa tai loukannut hänen oikeuksiaan (PL 118 §, VahingonkorvausL 3-4 §). Suomen lainsäädännössä on lisäksi hallintolainkäyttölaki, joka määrittelee mm. oikeusturvakeinot, jotka suojaavat ja toteuttavat yksilön oikeuksia. (Mäenpää 2003a, 15.)

Nystén-Haarala toteaa, että weberiläinen tulkinta oikeusvaltiosta näyttää olevan liian vaikea toteutukseen Venäjällä, koska toimiakseen demokratia vaatii toimivaa kansalaisyhteiskuntaa sitä valvomaan (Nystén-Haarala 2001, 113). Myös Sänkiaho (2002) arvioi, että Venäjällä ei ihan vielä ole päästy weberiläiseen rationaalistumisprosessiin, jossa keskeisinä elementteinä ovat yhteiskunnan instituutioiden järjestäytyminen (byrokratia) ja rahatalouden kehitys. Lisäksi hän toteaa, että oikeusvaltioperinne ei ole koskaan vaikuttanut Venäjällä, koska lainsäädännön vaikutus on vähäistä, monia keskeisiä lakeja puuttuu yhä ja valtion valtaa ei ole pystytty rajoittamaan. Nystén-Haarala

(2001, 68) kuitenkin arvioi, että tuomioistuimilla olisi erittäin hyvä mahdollisuus vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta Venäjällä.

7.7 Riippumaton ja puolueeton hallinnon tarkastusjärjestelmä

Suomessa perusperiaatteena on, että ylempi viranomainen valvoo alemman toimintaa ja valvonta kohdistuu lähinnä lainmukaisuuteen (Mäenpää 2003b, 107). Lainalaisuusperiaate velvoittaa noudattamaan lakia tarkoin ja lisäksi hallintotoiminnan ensisijaisena oikeuslähteenä on lainsäädäntö. Muita oikeusperiaatteita ovat jotkin sopimukset, hallinnon oikeusperiaatteet (yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja-, objektiviteetti-, ja tarkoitussidonnaisuusperiaate), vakiintunut oikeuskäytäntö, julkisuusperiaate, hyvän hallinnon periaate ja kuulemisperiaate. (emt., 150, 162.) Suomessa virkamiehen vastuu jakautuu hallinto-oikeudelliseen vastuuseen, rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen. Suomen perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatointensa lainmukaisuudesta, sillä kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (2 §). (Heuru 2003, 340, 396, 398.) Suomessa hallinnon valvonta jakautuu 1) ulkoiseen tarkastukseen ja 2) sisäiseen valvontaan. Ulkoinen tarkastus on finanssivalvontaa, joka puolestaan jakaantuu parlamentaariseen valvontaan ja hallinnolliseen valvontaan. Sisäinen valvonta on sisäistä tarkkailua, seurantaa ja sisäistä tarkastusta. (emt., 410-412.)

Suomessa hallintotoiminnan valvontaa suorittavat erityiset valvontaviranomaiset kuten tietosuoja-, tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettu. Lisäksi valtionalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan tilintarkastajat valvovat budjetin noudattamista ja valtion taloudenhoitoa. Myös eduskunta kuuluu valvontakoneistoon. (Mäenpää 2003b, 437-438.) Virkatehtävien hoidossa edellytetään erityistä huolellisuutta, objektiivisuutta ja luotettavuutta ja siksi myös sen oikeudellinen vastuu on ankarampi kuin esim. käytännössä tavanomainen oikeudellinen vastuu (Mäenpää 2003b, 514-515). Erityisen moitittavat virkavirheet kuuluvat rikosoikeudelliseen virkavastuuseen (RikosL 1889/39, 40 luku) (emt., 518).

7.8 Desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen

Suomessa hallinnollisella toimivallalla tarkoitetaan toimielimien tai virkamiehen kompetenssia eli oikeudellista kelpoisuutta julkisen vallan käyttämiseen (Heuru 2003, 182). Hallinto voi olla hierarkkinen (suorat alaissuhteet) tai hajautettu (alaissuhteita vähän). Molemmissa tapauksissa

toimivalta määräytyy kuitenkin lain, asetuksen tai normipäätöksen eikä vallanalaisuussuhteiden perusteella. (emt., 185.)

Venäjä on liittovaltio. Liittovaltiota perustellaan monimuotoisuuden menestyksekkäällä hallinnoinnilla, mahdollisuudella säilyttää kansojen ja alueiden autonominen asema, monimuotoisuus ja yhtenäisyys sekä yhteisvaltioita tehokkaammalla ja demokraattisemmalla hallinnolla (Raunio 2002, 169). Toisaalta liittovaltioiden poliittiset järjestelmät ovat monimutkaisia ja päätöksenteko hidasta, alueilla on paljon toimivaltakiistoja, hallinto on tehotonta sekä demokraattisuutta ja läpinäkyvyyttä on vaikea valvoa (emt., 35). Raunio näkee liittovaltion onnistuneeksi vaihtoehdoksi maantieteellisesti laajoilla ja monikansallisilla alueilla (emt., 33). Kaikissa liittovaltioissa perustuslaki (mukaan lukien osavaltioiden perustuslait) on ensisijainen oikeuslähde muihin lakeihin verrattuna. Perustuslaissa määritellään liittovaltioiden ja alueiden toimivaltuudet ja liittovaltion instituutioiden valta. (emt., 72.) Niinkin suurta, monikansallista, monikulttuurista ja erilaisiin alueisiin jakautunutta maata kuin Venäjä on suorastaan mahdoton hallita suorilla säännöillä (White, Gitelman & Sakwa 2005, 167).

Demokratiakehitykseen tulisi kuulua alueellisten oikeusistuinten uudistaminen, puoluepolitiikan kehittäminen, alueellisten lainsäädäntöelimien vahvistaminen ja tukea alueellisten johtajien valintaa sellaisista henkilöistä, jotka ovat oikeasti kiinnostuneet alueen kehittämisestä (emt., 183). Putin on sitä mieltä, että alueiden johtajien valta voi kasvaa, jos samalla heidän riippuvuutensa keskusvaltasta kasvaa (emt., 185). Kommunistisen puolueen tilalle on tullut presidentin hallinto keskustasolla ja kuvernöörien hallinto paikallistasolla, joista puolestaan on tullut keskeisiä vaikuttamisen alueita. Parlamentilla sen sijaan ei ole Kivisen mielestä paljonkaan vaikutusta hallintokoneistoon ja sen todelliseen toimintaan edes budjettiin. Tietty alueet ovat voimakkaita ja niille on kasautunut taloudellinen vauraus. (Kivinen 1998, 93.) Venäjän perustuslain 8 luvussa määritellään kuitenkin paikallista itsehallinto. Paikallistasolla viranomaiset mm. tekevät ja hyväksyvät budjetit sekä keräävät veroja ja muita maksuja. (VF PL luku 8.)

Putinin aikana perustuslakia on muutettu siten, että paikalliset kuvernöörit eivät enää voi osallistua parlamentin ylähuoneen, federaationeuvoston, toimintaan ja maa jaettiin samalla seitsemään federaatiopiiriin. Karppisen mukaan Putin on koonnut ja eheyttänyt Venäjää uudelleen, mutta konkreettiset toimenpiteet esim. korruption pysäyttämiseksi puuttuvat. (Karppinen 2003, 16-17, 35.) Lisäksi Venäjän yhteiskuntaan on syvälle juurtunut käsitys, jonka mukaan kaikki valtiolliset elimet ovat korruptoituneita eivätkä kansa ja vallanpitäjät kunnioita toisiaan (emt., 42). Karppinen on sitä

mieltä, että Venäjän on itse järjestettävä asiansa ilman lännen apua ja rakennettava uusi ideologiansa. Mutta koska tämän uuden ideologian rakentamista on vältelty, Putin on joutunut turvautumaan hallinnossaan administratiiviseen valtaan. (emt., 60-61.) Karppinen näkee Venäjän tulevaisuuden lähes ainoaksi vaihtoehdoksi saada alueille paikallinen itsehallinto, *zemstvo*, koska niin valtavaa ja maantieteellisesti laajaa aluetta on mahdotonta johtaa yhdestä pisteestä (emt., 235-236). Myös Juntusen mukaan Venäjän kehityksen syyt ovat maantieteessä, joka on ennemmin rakentanut perustaa keskusvallalle kuin vallan desentralisoinnille. Juntunen toteaa, että lännessä uskottiin laajalti demokratian mahdollisuuksiin Venäjällä perestroikan alettua, mutta koska tämä ei kuitenkaan ole vielä toteutunut, lännessä on ”alettua etsiä syitä ja henkilöitä, jotka ovat johtaneet Venäjän väärälle tielle”. (Juntunen 2003, 60.) Historiassa ei myöskään ole perinteitä demokraattiselle johtamiselle ja siksi venäläiset luottavat nykyäänkin vahvaan ja itsevaltaiseen johtajaan (emt., 62).

7.9 Riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos

Heti Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen Venäjä oli siinä mielessä demokratia, että siellä oli vapaat vaalit, tuomioistuin oli muodollisesti itsenäinen, hallitusta saattoi kritisoida ja puoluekanta oli vapaasti valittavissa. Tuomioistuin oli kuitenkin voimakkaasti hallituksen painostuksen alainen ja hallitus itse alistui edelleen alueellisesti kommunistiselle idealle ja joskus jopa mafian otteeseen. (White 2000, 288.) Kivinen ei kuitenkaan näe oikeuden kuoleutuneen Neuvostoliitossakaan. Se vain johti lujittamaan oikeuden normien ja lakien noudattamisen äärimilleen. (Kivinen 1998, 59.) Kun Venäjä sai uuden perustuslain vuonna 1993, kansalaisten asema, oikeudet ja vapaudet muuttuivat dramaattisesti. Heille tuli oikeus yksityisomaisuuteen sekä oikeus olla eri mieltä valtion kanssa joutumatta siitä oikeuteen. Venäjän perustuslain 2 artiklassa todetaan, että yksilö, hänen oikeutensa ja vapautensa ovat perusarvoja. Yksityisomaisuus suojattiin lailla, sitä pystyi ostamaan ja myymään vapaasti sekä käyttämään myös yritystoimintaan (34.1 art.). Syytetyille tuli myös oikeus vedota kansainvälisiin ihmisoikeuslakeihin. (White, Gitelman & Sakwa 2005, 131-132.) Lisäksi Venäjän korkeimman tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön otettiin ennakkotapaukset (emt., 147). White ym. huomauttavat, että vaikka lainsäädäntöä on lisätty ja parannettu Vladimir Putinin presidenttiyden aikana, demokraattiseen ja markkinataloudelliseen kansalaisyhteiskuntaan on vielä matkaa (emt., 140).

Venäjän federaation oikeusjärjestelmässä toimivat 1. federatiiviset tuomioistuimet, 2. perustuslakituomioistuimet ja 3. Venäjän federaation subjektien rauhantuomarit. Nämä tuomioistuimet puolestaan jakautuvat vielä erilaisiin ja eri asioita käsitteleviin tuomioistuihin. (SVKK 2005, 22-23.)

Tuomioistuimet ovat velvollisia käyttämään toiminnassaan vain lakia (VF PL 120 art.) ja tuomiovalta Venäjällä kuuluu vain tuomioistuimelle (VF PL 118 art.). Kivisen (1998, 59) mukaan Neuvostoliiton ajan lopulla yli 90 % tuomioista päättyi syyttäjän vaatimusten mukaiseen ratkaisuun, koska tuomioistuin oli täysin syyttäjävaltainen. Vaikka byrokratia Venäjällä on edelleen hankalaa, nykyään viranomaisia vastaan voi kuitenkin taistella oikeudessa (Mäkinen 2005, 80). Mäkisen mukaan venäläinen oikeusjärjestelmä toimii aivan kuten länsimainenkin, vaikka aikaa kuluu usein väärin asioihin ja toimintatavat ovat erilaiset. Jos Venäjällä haluaa oikeutta, on tunnettava lainsäädäntö ja toimintatavat. Lisäksi kanteelle on oltava perusteet ja näin ollessa oikeus toteutuu. Ulosottokin toimii samalla tavalla kuin Suomessa. Sen sijaan käsittely saattaa mutkistua, jos vastassa on kaupunkien ulkopuolella oleva esim. poliittinen taho, koska heiltä löytyy aina jokin suhde tuomioistuimeen. Tällöin prosessi on valmisteltava entistäkin huolellisemmin. Tuomarilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta järjestellä lopputulosta, koska aina on olemassa valitusoikeus ylemmälle taholle (VF PL 50 art.) ja se on tuomarille aina ammatillinen riski. (emt., 95-97.) Huomion arvoista on se, että kohtelu oikeudessa ei eroa riippumatta siitä, onko yhtiö ulkomainen ja venäläinen (emt., 93).

Vaikka Karppinen arvostelee Venäjän perustuslakia autoritaariseksi, hän toteaa, että sen päätar koitus on kuitenkin liberaali, totalitarismin torjuminen sekä olla tienraivaajana demokraattiselle yhteiskunnalle (Karppinen 2003, 187). Karppinen esittää kysymyksiä siitä, kykenevätkö ja voidaan-ko Venäjän tuomioistuimia, oikeuslaitosta, syyttäv viranomaisia jne. edellyttää omaksumaan näin nopeasti uusia lakeja, menettely- ja ajattelutapoja ja ymmärtävätkö kansalaiset uuden lainsäädännön vaatimukset. Oikeusjärjestelmän uusiumisesta on kuitenkin vain n. 15 vuotta ja ihmisten vakiintuneet tavat muuttuvat hitaasti. (emt., 191.) Jo vuonna 1855 Aleksanteri II:n avustaja oli todennut, että ”meillä itse käsite laki on vilpillinen”. Venäjällä lain formulointi on aina ollut epäselvä, se on tulkinnanvarainen ja sen täyttäminen johtaa säännöllisesti mahdottomuuksiin. Tavalliset kansalaiset eivät edelleenkään luota yhteiskunnallisiin laitoksiin tai usko virallisiin lupauksiin ja kannanottoihin. Uskottavuutta nakertaa erityisesti korruptio. (emt., 194, 226).

Nystén-Haarala arvioi Venäjällä ongelmaksi sen, että perustuslaille ei anneta tarpeeksi arvoa ja se ei ole selvästi läpinäkyvä. Koska federaatio rakennettiin poliittisesti heikolle perustalle, on selvää, että myös lainsäädäntö on ollut vaikea legitimoida. Nystén-Haarala huomauttaa, että ”yksi mies muiden yläpuolella” -periaate näyttää Venäjällä olevan traditio, jota on vaikea muuttaa. Mutta toisaalta korruption rehoittaessa ja koska puoluesysteemi on heikko, yhden miehen -periaate on tehokkaampi, vaikka demokratian kehitys hidastuukin. (Nystén-Haarala 2001, 278.) Nystén-Haarala huomauttaa, että lait pitäisi legitimoida, eikä vain toimeenpanna niitä ja lisäksi vanhanaikaisiin asenteisiin ja

käsityksiin pitäisi yrittää vaikuttaa yhteiskunnan joka tasolla. Hän kysyykin, että jos politiikan instituutiot eivät ole rehellisiä, miksi kansan pitäisi luottaa niihin? Venäjä voi vaikuttaa luottamuksen syntymiseen ja tulevaisuuden kehittämiseen positiiviseen suuntaan kehittämällä kulttuurista ympäristöään omista sosioekonomisista lähtökohdistaan. (emt., 281-282.) Tuomioistuimilla on oma roolinsa uudenlaisen kulttuurin luomisessa, vaikka rooli ei saakaan olla ylikorostettu (emt., 265).

Suomen perustuslain 3.3 §:ssä tuomiovalta on yksinomaan riippumattoman tuomioistuimen. Saman lain 21 § määrittelee, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen tulee lisäksi olla riippumaton oikeuslaitoksen sisällä siten, ettei ylempi tuomioistuin saa vaikuttaa alemman ratkaisuun. Näin tuomioistuin on sidottu vain lakiin. Suomessa muutoksenhakua voi hakea kolmesta tuomioistuimesta: 1) yleisestä tuomioistuimesta, 2) hallinnollisesta tuomioistuimesta ja 3) erityistuomioistuimesta, joita ovat esim. työtuomioistuin ja markkinaoikeus. (Heuru 2003, 416-422.) Laissa on määritelty myös muutoksenhakekeinot: 1) varsinainen ja 2) ylimääräinen muutoksenhakekeino. Muutoksenhakuoikeuteen kuuluu oikaisuvaatimusmenettely, jota sovelletaan yleensä vero- ja kunnallisoikeuden alueella. Laissa on myös määritelty, mitkä päätökset ovat muutoksenhaku-kelpoisia, mitkä ovat päätöksen muutoksenhakuperusteet, kuka voi hakea muutosta päätökseen, mikä on muutoksenhaku-aika ja sen merkitys, ohjeet oikeuskeinon käyttämiseen ja jatkovalitus-oikeus. (emt., 424-432.)

7.10 Riippumaton ja vapaa lehdistö

Kallonen ja Ketola esittää, että Venäjän lehdistön keskuudessa rehottaa lähes täydellinen anarkia. Median edustajia on paljon, mutta luotettavia tai riippumattomia vähän, koska niiden omistajina ja rahoittajina ovat usein suuryritykset, niiden koalitiot tai jopa rikolliset. Länsimainen lehdistö analysoi Venäjän politiikkaa ja taloutta omalla tavallaan ja usein unohdetaan, että jo käsitejärjestelmät ovat erilaiset ja venäläisen kulttuurin tuntemus olematonta. (Kallonen & Ketola 1996, 40-45.) White (2000, 272) sen sijaan katsoo, että sanan- ja lehdistön vapaus on Venäjällä kasvanut ja lisäksi vaaleilla ajatellaan voivan vaikuttaa. Toisaalta White, Gitelman ja Sakwa (2005, 113) puolestaan esittävät, että kansalaisyhteiskunnan poliittisen rakenteen avainelementit kuten poliittisten puolueiden kilpailu, lainsäädäntö ja vapaa media ovat Venäjällä heikkoja tai puuttuvat jopa täysin.

Neuvostoliiton hajottua valtiolla ei enää ollut monopolia median puitteissa ja muutkin ryhmittymät pystyivät perustamaan omia julkaisujaan. Teoriassa Venäjällä on tehokkaat lait lehdistön vapauden ja riippumattomuuden puolesta. Venäjän federaation perustuslain 29 artiklan mukaan kaikille taataan mielipiteen ja sananvapaus. Lisäksi jokaisella on oikeus etsiä, saada, julkaista, tuottaa ja levittää tietoa laissa säädellyillä tavoilla. Myös joukkotiedotusvälineille taataan vapaus ja sensuuri on kielletty. Toisaalta sama artikla asettaa kuitenkin joitakin rajoituksia sananvapaudelle kieltämällä esim. levittämästä propagandaa. (VF PL 29 art.) Whiten ym. mukaan tämän perusteella mikä tahansa kirjoittelu voisi olla lainvastaista. Esimerkiksi kaksi Venäjän päätelevisiokanavaa ovat valtion valvonnassa. Aiemmin riippumaton televisiokanava NTV, jota rahoittivat suursijoittajat ja liikemiehet, informoi totuudenmukaisesti Venäjän tapahtumista. Sen omistajat joutuivat kuitenkin maanpakoon raportoituun totuudenmukaisesti mm. Tsetsenian sodasta ja sen raakuuksista. White ym. esittävät, että journalisteja tuettaisiin sen mukaan, mitä he kirjoittavat tai eivät kirjoita. Venäläiset uskovat enemmän valtion televisioon kuin mihinkään muuhun mediaan, vaikka monet kansalaisista pelkäävätkin hallituksen sekaantuvan sille kuulumattomiin asioihin. Journalistien lahjominen ja paremmuusjärjestykseen asettaminen hankaloittavat objektiivista ja tasapainoista uutisointia entisestään. Riippumaton media niin kansallisesti kuin alueellisesti voisi kuitenkin vahvistaa Venäjän kansalaisyhteiskuntaa ja demokratisoida maata. (White ym. 2005, 120-129.)

Putin on kyennyt kaventamaan median vaikutusmahdollisuuksia sekä alueiden kuvernöörin vaikutusvaltaa.⁸ Hän on vakuuttanut kansalaiset ja parlamentin omista johtamiskyvyistään uhkailemalla oligarkkeja, jotta nämä eivät voisi asettua häntä vastaan. White ym. toteavat, että journalistit ja ympäristöaktivistit, jotka ovat liian kriittisiä hallituksen toimia kohtaan, joutuvat uhkailun kohteeksi ja jopa vankilaan ja lisäksi myös kolmannen sektorin organisaatioiden toiminta on mukautettu Putinin hallintokulttuuriin sopivaksi. (emt., 108.) Kuten lehdistä olemme saaneet lukea, Venäjällä näyttää tällä hetkellä olevan meneillään kriittinen vaihe myös vapaan ja riippumattoman lehdistön suhteen (mm. Anna Politkovskajan ja Aleksandr Litvonenkon murhat). Presidentti Putinin vastustajat väittävät Putinin olleen näiden kuolemien takana, koska em. henkilöt arvostelivat Putinia ja hänen toimia etenkin Tsetseniassa, kun taas Putinin kannattajat ovat sitä mieltä, että ko. murhat tehtiin Putinin vahingoittamiseksi. Lisäksi voidaan havaita, että länsimainenkaan lehdistö ei välttämättä analysoi Venäjän tapahtumia objektiivisesti, vaan ikävät tapahtuvat sysätään tällä hetkellä

⁸ Venäläistoimittajat ovat huolestuneita Vladimir Putinin päätöksestä perustaa uusi suurvirasto tiedotusvälineiden hallinnoimiseksi yhdistämällä Venäjän media- ja kulttuurivirasto yhteen telekommunikaatiosta ja tietotekniikasta vastaavan viraston kanssa. Uuden viraston pelätään rajoittavan etenkin internetissä tällä hetkellä suhteellisen vapaasti toimivien tiedotusvälineiden ja bloggaajien uutisointia. Toimittajien mukaan valtiovallan katsotaan pyrkivän saamaan kaikki tiedotusvälineet kontrolliinsa ennen vuoden 2008 presidentinvaaleja. (AL 16.3.2007.)

aina presidentti Putinin vastuulle. Tähän arvosteluun osallistuu myös suomalainen media. Suomen perustuslain 12 §:ssä todetaan, että jokaisella on sananvapaus ja siihen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

7.11 Demokratian toteutumisasi

Rossin mukaan demokratia on valtiomuoto, tapa, jolla valtio on järjestetty ja se on ilmaistu valtiosäännössä. Demokratia edellyttää luotuja sääntöjä, jotka määrittävät, kuka voi, saa ja on pätevä käyttämään julkista valtaa ja miten sen tulee tapahtua. Rossin mukaan demokratiassa julkisen vallan käyttö kuuluu valtiorakennelmalle, jonka ylin päätösvalta kuuluu kansalle kokonaisuutena. Demokratia voidaan nähdä joko poliittisena (oikeudellisena), taloudellisena tai inhimillisenä (mielienlaatuna, elämäntapana) instituutiona. (Ross 1951, 133-134.) Tavallisesti demokratia määritellään kuitenkin valtiomuodoksi, jossa valtiovalta kuuluu koko kansalle (emt.,137). Toisaalta kaikki ne valtiot, jossa demokratian määritelmä ei toteudu, katsotaan epädemokraattisiksi. Tähän väittämään pätee myös se, että demokratiaa on tarkasteltava siinä suhteessa, missä määrin valtiovalta kuuluu kansalle. (emt., 143, 145.) Ross on sitä mieltä, että vain kapitalistinen yhteiskunta takaa ihmiselle oikeudellisen vapauden sopimuksiin, yksityiseen taloudenpitoon, mielipiteeseen ja henkilökohtaiseen vapauteen eikä se silti ole pakkovallan sanelemaa (emt., 221). Tuori huomauttaa, että demokraattinen oikeusvaltio ei ole vain oikeudellinen käsite, vaikka siihen liittyykin olennaisena osana myös demokratia ja perusoikeudet. Käsitteen sisältöön kuuluu lisäksi kansalaisyhteiskunta ja sitä ruokkiva poliittinen ja oikeudellinen kulttuuri. (Tuori 1990, 269.) Suvereenin valtiovaltan pitää olla vapaiden kansalaisten yhteenliittymä ja lakien on oltava yksilöiden yleisen tahdon mukaisia; legitiimiys on saavutettava. Demokraattisessa valtiossa poliittinen päätöksenteko (esim. lakien säätäminen) on avointa ja siihen voidaan vaikuttaa. (emt., 273.)

Nykyään demokratia ajatellaan päätöksentekojärjestelmänä ja sitä käytetään myös edustuksellisista järjestelmistä, jossa hallinto on eräänlainen toimeenpanija ja vaalit ovat demokratian tärkein tunnusmerkki. Yleisesti käytetään termejä ”länsimainen demokratia” ja ”demokraattinen yhteiskunta”. (Setälä 2003, 18-21.) Minimidemokratiassa demokraattisuus rajoittuu ”kansalaisten mahdollisuuksien osallistua poliittisten päätöksentekijöiden valitsemiseen” ja osallistuminen politiikkaan tarkoittaa vain äänestämistä vaaleissa, jossa eri puolueet kilpailevat keskenään (emt., 60). Vaalikilpailua pidetään reiluna ja siksi se on saavuttanut legitiimiydensä (emt., 79). Whiten, Gitelmanin ja Sakwan (2005, 245-246) mukaan taloudellinen hyvinvointi on demokratian edellytys. Lisäksi sosiaaliset ja teknologiset uudistukset ja muutokset kehittävät yhteiskuntaa ja muuttavat samalla niitä ydinasen-

teita, jotka luovat poliittista kulttuuria (emt.). Demokratian kriteerejä ovat: vapaus liittyä yhteen, muodostaa organisaatioita, ilmaisuvapaus, äänioikeus, oikeus asettua ehdolle vaaleihin ja virkoihin, vapaus valita tiedonlähteet, vapaat ja rehelliset vaalit sekä oikeus vaikuttaa hallinnon instituutioiden virkamiesten valintaan äänestämällä ja ilmaisemalla mielipiteensä. Demokratia vakiintuu, kun kansalaiset oppivat, että hallituksen toimia ja tekemisiä voi kritisoida, he voivat epäonnistua, päätöksiin voi yrittää vaikuttaa ja demokratia on ratkaisu tyrannian ongelmiin. (White ym. 2005, 242-244.) Hallberg (2004, 35) lisää demokratian minimivaatimuksiin yleiset perusoikeuksien vapaudet, tiedonsaannin vapauden, tasa-arvoisuuden, toimivan lainsäädännön, rajoitetun politiikan, ajallisesti säännölliset vaalit sekä yleisen demokraattisen kulttuurin. Hallberg lisää myös, että koska hallintomuotona demokratia toimii hyvin, sitä on pyrittävä edistämään ja kehittämään. White (2000, 280) korostaa, että demokratiassa myös lehdistön ja tuomioistuimen on oltava riippumattomia esim. sotilaallisista ja muista ryhmittymistä.

Nikkasen mukaan demokratian teoria syntyy niistä periaatteista, joita jonkin valtiollisen järjestysmuodon havaitaan toteuttavan tai halutaan toteuttavan. Nuo periaatteet löydetään käytännön olosuhteista. Hänen mukaansa demokratiaa ei voi määritellä vain 'edustuksellisenä hallitustapana', 'yleisenä äänioikeutena', 'tasa-arvona', 'kansan valtana' tms., koska ne vaativat tarkkaa määrittelyä ja viittausta empiirisesti todennettaviin olosuhteisiin. Nikkanen arvioi, että demokratian määrittelyssä ongelmana on se, että tuloksena on usein joukko demokratian ihannemalleja. Jos demokratiaa tarkastellaan tietyssä yhteiskunnassa, on ennalta sovittava siitä, mitkä ovat kyseisen tapauksen tarkastelun lähtökohdat. (Nikkanen 1971, 3-4.) Nikkanen toteaa, että demokratiakeskustelussa otetaan harvoin huomioon arvosidonnaisuutta, ennakkotilannetta ja -käsityksiä. Länsimainen ja sosialistinen demokratia pyrkivät kuitenkin molemmat samaan päämäärään, kansanvaltaan. (emt., 117.) Sosialistisessa yhteiskunnassa demokratian kehitys kuitenkin riippuu heidän omasta mielestään siitä, kuinka paljon ihmiset tekevät työtä yhteiskunnan hyväksi. Sosialistinen demokratia voi vastata länsimaiseen kritiikkiin tämän perusteella siten, että historiallisen kehityksen valossa tiettyjä vapauksia ja uudistuksia ei vielä jossain vaiheessa voida kansalaisille sallia. (emt., 119.)

Venäjän demokratiakehityksestä on viime aikoina käyty paljon keskustelua lännessä ja länsimaisessa mediassa. Erityisesti Yhdysvalloissa on otettu kantaa siihen, millainen demokratia Venäjällä on ja pitäisi olla. Aiheesta on keskusteltu myös suomalaisissa tiedotusvälineissä. Erään argumentin mukaan Suomen kansan ja poliittisen johdon välillä on hyvin erilainen käsitys Venäjän demokratiasta. Venäjällä puhutaan "suvereenista demokratiasta". Ulkopoliittisen instituutin tutkija Hiski Haukkala toteaa, että venäläisten käyttämä termi antaa nykyiselle demokratialle oikeutuksensa

venäläisten keskuudessa, vaikka kulissien takana tapahtuukin kaikenlaista. Aleksanteri-instituutin tutkijan Hanna Smithin mukaan Venäjälle on turha jankata demokratiaa. Hän toteaa, että Venäjällä ei ole koskaan demokratiaa ollutkaan ja siten on väärin puhua maan demokratiavajeesta. Smith huomauttaa, että demokratiasta, oikeusjärjestelmästä ja korruptiosta tulisi puhua suoraan, konkreettisesti, arkielämän tasolla, vaikka venäläisillä on aina antaa vasta-argumentti demokratiakeskusteluun eikä demokratiakeskustelu sen vuoksi etene. (AL 20.10.2006.) Venäjän federaation perustuslain 1 artiklassa todetaan, että Venäjän federaatio on demokraattinen oikeusvaltio.

Vielä 1980-luvulla arvioitiin, että Neuvostoliitto (Venäjä) on täysin kykenemätön demokratiaan, koska heillä ei ole demokraattisia perinteitä tai kansalaisyhteiskuntaa, ja koska heitä on hallittu hirmuvaltaisesti vuosisatojen ajan (Fukuyama 1992, 276). Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen kuitenkin huomattiin, että kommunismille todella on vaihtoehto ja Venäjällä kyllä järjestettiin heti vaalit, mutta ne olivat enemmän tai vähemmän rehelliset. Ongelmana oli se, että poliittiset puolueet olivat heikkoja, lainsäädäntöä ei juuri noudatettu ja valtio ei osannut ratkaista vallan kasaantumista keskuksiin ja tietyille alueille, minkä vuoksi mm. veroja ei voitu kerätä valtion organisaatioiden ylläpitämiseksi. Whiten mukaan kyse ei kuitenkaan enää ollut kommunismista, mutta ei kyllä myöskään demokratiasta. Kyse oli enemmän ”poliisi-byrokratiasta” tai nomenklatura-demokratiasta, jossa hallitsijat hallitsevat ja tavallisella kansalaisella ei juuri ole vaikutusvaltaa. Whiten mukaan Venäjällä on edelleen sosiaalista eriarvoisuutta, politisoitunut armeija, heikko oikeussysteemi ja korruptoitunut hallinto, vaikka sitä on yritetty tervehdyttää mm. yksityistämällä, suhteellisen vapaalla lehdistöllä ja avoimilla vaaleilla. (White 2000, 255-256.)

Venäjän perustuslain 3 artiklassa sanotaan, että kansanvaltaa toteutetaan kansanäänestyksellä ja vapailla vaaleilla. Artiklassa 32 puolestaan todetaan, että kaikilla on oikeus osallistua kansanäänestykseen ja olla ehdolla virkoihin. Artiklassa 13 sen sijaan todetaan, että Venäjällä poliittinen järjestelmä on ideologialtaan monimuotoinen monipuoluejärjestelmä. (VF PL art. 3, 13, 32.) Vaikka yksityistämishojelman piti tuoda kansalaisille lisää yksityisomistusta, niin ei kuitenkaan käynyt, vaan entinen yhteinen omaisuus ajautui harvojen käsiin. Venäjästä tuli autoritaarinen, lehdistöstä puolestaan riippuvainen ja lisäksi hallitus alkoi menettää otettaan julkisen vallan hallittavuudesta eikä se voinut enää rahoittaa itseään. Jo silloin oli selvää, että demokratiakehitys Venäjällä veisi aikaa. (White 2000, 291-292.)

Whiten ym. mukaan nykyään on muodikasta kutsua Venäjää ”johdetuksi demokratiaksi”. Liberaali demokratia muodostuu vapaista ja reiluista vaaleista, lainsäädännöstä, tuomioistuimesta, uskonnosta

ja yksityisomaisuudesta. Sen sijaan ei-liberaalisessa demokratiassa demokraattisesti hallinnon elimiin valitut henkilöt, jotka on valittu tai oikeutettu kansanäänestyksellä, eivät välitä perustuslaillisuudesta, eivätkä ole tietoisia kansalaisten perusoikeuksista ja vapauksista. Toisaalta White ym. huomauttavat, että demokratia ei kuitenkaan takaa esim. hyvää hallintoa sinänsä. (White ym. 2005, 10.) Kivisen mukaan demokratia ei palaudu parlamentaarisii instituutioihin vaan on pikemminkin jatkuva projekti, joka on erikseen tematisoitava kunkin vallan käsitteen tasolla. Venäjällä kaikkien yhteiskuntaluokkien asema on toistaiseksi edelleen heikko eikä sosialismisakaan syntynyt vahvaa omaa profiilia tilanteen ja tietoisuuden jäsentymiseksi. (Kivinen 1998, 29.) Vaaleja Venäjällä arvioidaan näennäis-demokraattisiksi (White ym. 2005, 79). Vladimir Putinin presidenttiys nähdään kaksinaamaisena, jossa hän yrittää tasapainotella perustuslaillisen valtion ja hallinnon määräämävallan välillä. Hän vetoaa lainsäädäntöön ja perustuslakiin mm. alueiden autonomian rajoittamisessa, mutta toisaalta hän ei kuitenkaan ole valmis ottamaan kaikkea valtaa itselleen, koska poliittinen eliitti tarvitsee vaaleja legitimoidakseen toimintansa. (emt., 13-14, 78.) Putin on kuitenkin onnistunut uudelleenmuotoilemaan Venäjän sisäisiä asioita ja lisäksi hän on joka tapauksessa onnistunut presidenttinä, sillä n. 70 % venäjän kansalaisista kannattaa häntä (emt., 58, 73). Lisäksi mielipiteitä on venäläisten keskuudessa ollut siitä, että monet haluaisivat Putinin jatkavan kolmannen kauden presidenttinä, vaikka se on Venäjän perustuslain vastaista (VF PL 81.3 art).

Jopa 82 % venäläisistä ajattelee, että demokratia maassa ei ole edistynyt, kun taas vain 8 % on sitä mieltä, että demokratia on edistynyt. Venäjällä demokratia mielletään yleensä sananvapaudeksi, henkilökohtaiseksi vapaudeksi, suoraksi lainsäädännöksi, järjestykseksi ja vakaudeksi tai jopa kukoistavaksi taloudeksi. (White 2000, 275-276.) Edistyksenä Venäjällä pidetään kuitenkin valtion vähentyntä kontrollia yksilön suhteen, yksilön vapauden lisääntymistä, vapautta olla puuttumatta poliittiseen elämään, työllisyyden kohentumista ja talouden vakiintumista. Toisaalta ihmisoikeuksia ei kuitenkaan yleisesti pidetä hyvinä, byrokratia ei ole vähentynyt ja korruptio rehottaa yhä. (emt., 271-272.) Hyvänä pidetään myös kaupallistumista, jotta julkishallinnon ei tarvitse yksin hoitaa kaikkea (emt., 275). Venäjällä ihmisarvoa alettiin tunnustaa valtion taholta suomalla ihmisille oikeuksia. Kun elintaso yhteiskunnassa nousee, ihmiset muuttuvat koulutetummiksi, tasa-arvo lisääntyy ja ihmiset alkavat vaatia varallisuuden sijasta asemansa tunnustamista. (Fukuyama 1992, 18-19.) Demokratiaa ei voi selittää ilmiönä tyydyttävästi, jos sitä yritetään tulkita vain taloudellisista lähtökohdista ja Fukuyama muistuttaakin, että demokratiaa ei ole juuri koskaan valittu taloudellista syistä (emt., 176).

Fukuyama toteaa, että jotta demokratia voisi toimia, ihmisten on opittava tuntemaan jonkinlaista *thymoottista* ylpeyttä poliittisesta järjestelmästä ja elämäntavastaan ja unohtaa pohjimmaisat väli-neelliset arvonsa. Arvoista on tultava ”mielikuva itsestä”, jonka perusteella demokraattiset yhteis-kunnat ja niiden kansalaiskulttuuri tunnustetaan. (emt., 270.) Lisäksi Fukuyama arvioi, että kulttuuri itsessään voi olla demokratisoitumisen este, koska perinteisiä, ei-demokraattisia arvoja ei haluta muuttaa demokraattisiksi. Demokratisoinnin esteenä voivat olla nationalismi, uskonto, yhteiskun-nassa vallitseva eriarvoisuus ja siitä aiheutuvat ajattelutavat, kansalaisyhteiskunnan kehittäminen ja historian kokemukset. Fukuyaman mukaan demokratialla ei liene jalan sijaa yhteiskunnassa, jossa etniset tai kansalliset ryhmät eivät hyväksy toisiaan, ja jossa uskonto ei suvaitse ja tunnusta tasa-arvoisuutta. Toisaalta joissakin tapauksissa uskonto on ollut kannustin demokratian kehittymiselle. Demokratia kehittyy parhaiten silloin, kun se etenee alhaalta ylös siten, että keskusvalta muodostuu luonnollisesti itsestään paikallisten hallintojen ja yksityisten yhteenliittymien vaikutuksesta. (emt., 270-273.)

7.12 Venäjän WTO-jäsenyys

Maaailman kauppajärjestön, WTO:n periaatteiden mukaan ”valtioiden on lain nojalla noudatettava WTO:n päätöksiä, sääntöjä ja periaatteita”. Rikkomuksista seuraa taloudellisia sanktioita, jotka voi-vat vaikuttaa jopa pitkälle tulevaisuuteen. WTO:n ylimmässä päättävässä elimessä, ministeriko-kouksessa, ja yleisneuvostossa jokaisella jäsenvaltiolla on yksi ääni. WTO:a (1995) edelsi GATT (1947), joka oli kauppaa ja tulleja koskeva valtioiden välinen yleissopimus. (Patomäki & Teivainen 2003, 85-86.) WTO:a on kuitenkin arvosteltu siitä, että se valmistelee asiat salaisesti ja se rajoittaa olemassa olevien demokraattisten järjestelmien toimialuetta siirtämällä päätösvaltaa pois kansalli-silta parlamenteilta. Lisäksi WTO:n on katsottu murentavan kestäväää kehitystä ja luovan näin ristiriitoja muiden instituutioiden ja sopimusten kanssa. (emt., 94.) Yhdysvallat hyväksyi Venäjän WTO:n jäseneksi kolmentoista vuoden neuvottelujen jälkeen. Periaatteellinen sopimus allekirjoi-tettiin vuoden 2006 marraskuussa ja prosessin uskotaan saavan päätöksen jopa vuoden 2007 aikana (AL 20.11.2006). Venäjän WTO-jäsenyyden tiellä oli monia kysymyksiä mm. energia-, rahoitus-, vakuutus- ja telemarkkinoiden vapauttamisen sekä auto- ja lentokoneteollisuuden tukien alueella. Venäjällä energiasektori ja kuljetusalat muodostavat luonnolliset monopolit. Sen sijaan tullit ja muut kaupan esteet on WTO:n neuvotteluissa nähty vähäisiksi. (Kotilainen ym. 2003, 124; Orlov 2006, 26.) Venäjällä puolestaan katsottiin, että todellisuudessa sen WTO-jäsenyyden esteet olivat poliittisia (AL 11.11.2006).

Venäjän WTO-jäsenyyden odotetaan vaikuttavan nopeasti tuontitariffeihin laskevasti, mikä mahdollistaa halvemmat kuluttajahinnat. Venäjä pääsee lisäksi vaikuttamaan WTO:n päätöksentekoon ja pelisääntöjen luomiseen. Lisäksi yrityksillä on ennen kaikkea parempi edellytys pärjätä innovoimalla ja kehittämällä uutta omaa osaamistaan, koska valtio ei enää voi huolehtia niiden toiminnasta. (Hernesniemi, Auvinen & Dudarev 2005, 102-103.) Venäjän WTO-jäsenyys helpottaa myös suomalaisyritysten vientiä, koska tullit alenevat ja viennin määrälliset rajoitukset mm. teollisuustuotteilta poistuvat (Kotilainen ym. 2003, 124). Suomessa Venäjän WTO-jäsenyyden katsotaan luovan vakautta ja helpottavan tulliongelmia, koska yhteisiksi pelisäännöiksi tulevat WTO:n määräykset, joiden rikkomisesta voidaan asettaa sanktioita (AL 11.11.2006). Venäjällä uudet WTO:n mukaiset periaatteet ovat vastavuoroisuus, kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen ja niistä johtuvien Venäjän oikeuksien toteuttaminen sekä sellaisten sääntelykeinojen valinta, jotka ovat tarkoituksenmukaisia eivätkä rasita liikaa ulkomaantaloustoiminnan harjoittelijoita (Orlov 2006, 44). Tulliasioita käsiteltäessä huomion arvoista on se, että Venäjän valtion budjetin tuloista jopa 25 % on tullituloja ja näin ollen WTO-jäsenyys luonnollisesti laskee tullimaksujen ohella myös maan budjetin tuloja (Hernesniemi ym. 2005, 102-103).

8 TUTKIMUSTULOSTEN RAPORTOINTI

Tässä luvussa analysoidaan haastattelujen tuloksia ja tehdään yhteenvetoa suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden mielipiteistä Venäjän tullin toiminnasta hyvän hallinnon periaatteisiin kytkeytyen. Kaikki analyysissä esitetty materiaali on peräisin haastatteluista ja kyse on siis Venäjän tullista. Jos materiaalia on otettu asian selkiyttämiseksi muualta, se on osoitettu kyseisessä kohdassa lähdeviitteellä. Analyysi on pääsääntöisesti yhteenveto haastateltavien mielipiteistä, eikä tekstistä välttämättä voi erottaa yksittäisen haastateltavan ajatuksia. Lisäksi on syytä korostaa, että osa analyysissä esiin tulevista tapahtumista perustuu haastateltavien kokemuksiin ja osa puolestaan perustuu käsityksiin, eivätkä siten välttämättä ole faktatietoon pohjautuvaa arviointia. Toisaalta joskus parhaana arviointimittarina voidaan pitää nimenomaan omakohtaisia kokemuksia ja analysoida hyvän hallinnon toteutumista jokaisen omalla kohdalla tämän kokemusten pohjalta. Analyysiä lukiessa on myös syytä ottaa huomioon, että kyseessä on toisen maan kansalaisten mielipide täysin toisenlaisen kulttuurin viranomaisten toiminnasta. Lisäksi vaikka analyysi pääpiirteissään noudattelee haastattelurungon teemoja, täsmällistä jakoa eri asiakokonaisuuksien välillä oli vaikea tehdä, sillä monet teemat ovat osittain päällekkäisiä tai sivuavat toisia aiheita läheltä. Tästä johtuen joissakin kohdissa voidaan käsitellä teemoja, jotka varsinaisesti liittyvätkin toiseen teemaan.

8.1 Hallinnon avoimuus ja julkisuus

Suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden mielipiteet hajosivat jonkin verran kysyttäessä, kuinka helposti Venäjän tullin toiminnasta ja tullauskäytännöistä saa tietoa. Toiset olivat sitä mieltä, että tiedonsaanti on jopa kohtalaisen helppoa, kun taas toiset katsoivat, että tiedonsaanti on hyvin nihkeää. Yleisesti arvioitiin, että tiedon saanti hyvin yleisellä tasolla ja perussäännöistä on helppoa ja suurista linjauksista, kuten uudesta tullikoodeksista jopa tiedotetaan erikseen suhteellisen hyvin. Toisaalta esiin nostettiin seikkoja, että mitä pienempiin, yksityiskohtaisempiin ja vaikeampiin asioihin mennään, niin sen huonompaa ja lähes mahdotonta niistä on saada informaatiota. Toisaalta monet katsoivat, että tietoa saa ihan kohtalaisesti esim. Venäjän tullin internet-sivujen, Suomen tullin, Suomalais-venäläisen kauppakamarin, internetin, Venäjän ns. kuorma-autoliiton, ASMAP:n ja Suomen kuorma-autoliiton (SKAL) kautta, mutta toisaalta tämä vaatii myös asioiden intensiivistä seuraamista. Lisäksi oli mielipiteitä siitä, että informaatiota on hyvinkin saatavilla, mutta uudet tiedot tulevat lähes aina viiveellä, lainsäädäntö saattaa muuttua jopa päivässä tai tieto on muuttunut aivan toisenlaiseksi, mitä on alun perin ajateltu, ja tähän tulliin saapuva kuljetus ei ole mitenkään pystynyt varautumaan.

Tullin hallinnon toiminnan avoimuutta arvioitiin suhteellisen samankaltaiseksi avoimuudeksi hallinnossa kuin muuallakin Venäjällä. Toiset arvioivat, että toiminta tullissa voi olla jopa hieman avoimempaa, koska tullin kanssa ollaan kuitenkin usein läheisissä tekemisissä ja yhteisiä asioita on paljon hoidettavana. Melko samankaltaiseksi tullin hallintoa kuin hallintoa Venäjällä yleensäkin arvioitiin byrokratian näkökulmasta. Käsitysten mukaan hallinnon toiminta niin tullissa kuin muuallakin on erittäin byrokraattista ja yksityiskohtaisiin asioihin mentäessä asiointi vaikeutuu huomattavasti. Lisäksi huomautettiin, että Venäjä on maana hyvin byrokraattinen, joten kulttuurin tuntemus on asioita hoidettaessa ehdotonta. Vertauksena Suomeen byrokratian astetta arvioitiin karkeasti yli kymmenkertaiseksi.

8.1.1 Neuvonta hallinnossa

Venäläisten tullivirkailijoiden ja tullin henkilökunnan neuvonta-alktiudesta oli monenlaisia kokemuksia. Jotkut kokivat, että Venäjän tullin henkilökunta ei kovin neuvonta-alkista ole ja tietoa joutuu hakemaan itse melko paljonkin tiedusteluista huolimatta. Jotkut totesivat, että kun kysyjänä on venäläinen tai venäjää puhuva henkilö, niin tietoa annetaan todella hyvin, mutta suomalaisen tiedusteluihin ei vastata juuri lainkaan, ”lyödään jopa luuri korvaan”. Lisäksi kun tiedetään, mistä ja keneltä neuvontaa pyytää, niin informaatiota arvioitiin saavan hyvin. Esiin nousi myös kokemuksia siitä, että uuden Venäjän-kaupan toimijan tiedonsaanti on erittäin vaikeaa, kun taas pitkään ja usein tullin kanssa asioivien mielestä neuvontaan Venäjän tullissa suhtaudutaan jo positiivisesti. Tiedottamisen ei siis yleisesti arvioitu olevan kovin hyvällä tasolla, vaikka Venäjän viranomaisia siitä on Suomen puolelta valistettukin.

Lisäksi arvioitiin, että johtotasolla neuvonta-alktius kasvoi hyvin radikaalisti ja heidän katsottiin kertovan asioista avoimesti ja reippaasti sekä antavan asiantuntevaa neuvontaa mm. tullilain säännöksistä. Mutta toisaalta, mitä alemmaksi johtotasolta mennään sitä epävarmempaa neuvonnan saannin katsottiin olevan. Tähän arvioitiin olevan syynä se, että johtotasolla katsottiin olevan yksinkertaisesti enemmän tietoa mm. uusista määräyksistä ja säännöksistä, kun taas nämä tiedot eivät ole tavallista, työn suorittavaa tullimestä missään vaiheessa tavoittaneet. Lisäksi katsottiin, että johdon kanssa on yleensäkin huomattavasti helpompi asioida, koska he antavat täysin lainmukaisia neuvoja ja tulkintoja, joiden perusteella asioita lähdetään viemään eteenpäin. Mutta toisaalta huomiota kiinnitettiin siihen, että kun sama asia tulee ajankohtaiseksi alemmassa hierarkkia-asteessa, niin siellä saattaa olla täysin erilainen tulkinta ko. asiasta ja laista, mikä johtaa koko asian aivan väärille

raiteille, ja josta syntyy ongelmia (koko kuljetus saattaa jäädä pitkäksi aikaa tulliin) siksi, että asiaa on käsitelty aivan toisenlaisen laintulkinnan pohjalta.

8.1.2 Palveluperiaate ja asiakaspalvelu

Venäjän tullin asiakaspalvelusta kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä. Sitä ei oikeastaan ole, eikä voida missään muodossa puhua asiakaspalvelusta, vaan lähestymistapa on enemmänkin hallintovirkamiehen lähestymistapa, jossa hallinto on kaiken yläpuolella ja asiakkaan on alistuttava sen edessä. Asiakas nähdään enemmän ”välttämättömänä pahana” kuin asiakkaana, jota pitäisi palvella. Hyvin suuri vaikutus tullausprosessiin nähtiin olevan sillä, onko keikka ns. sovittu, eli ”tietty tullimies on tullissa vastassa jne., niin kyllähän muuten on asiakaspalvelua!” Toisaalta jos kyseessä ei ole sovittu keikka, niin asiakasta lähinnä pompotellaan luukulta toiselle ja aikaa alkaa kulua tuhottomasti erilaisten leimojen ja papereiden hakuun. Lisäksi käytäntönä ei ole myöskään, että asiakasta pitäisi sen kummemmin auttaa ja ohjeena lähinnä on, että ”hoida paperit kuntoon ja tule sitten uudelleen”.

Toisaalta kuitenkin katsottiin, että kyllä asiakasta varmaan halutaan palvella mahdollisimman hyvin, mutta itse järjestelmä aiheuttaa sen, että tullausprosessi venyy, koska se on enemmän pomputtamista ja leiman hakua luukulta toiselle. Myös asiakaspalveluun katsottiin ihmissuhdeverkoston vaikuttavan erittäin paljon ja tällöin tiettyjen toimijoiden välille on muodostunut tunnettu toimintatapa. Toisaalta myös muistutettiin, että asiakaspalvelussa on yleensä aina parantamisen varaa rajan puolesta riippumatta. Lisäksi kokemusta oli siitä, että Venäjän tullissa on ainakin päällikkötasolla herätty huomaamaan asiakaspalvelun tärkeys ja sitä on yritetty juurruttaa myös alemmille tasoille. Esiin nostettiin kuitenkin taas se, että Venäjällä asiakaspalvelulla ei ole pitkiä perinteitä.

8.2 Virkamieskunnan koulutuksen taso

Käsitykset Venäjän tullin virkamieskunnan koulutuksen tasosta vaihtelivat. Faktatietona ilmeni, että tullin kaikki virkamiehet ovat tällä hetkellä korkeakoulutuksen suorittaneita. Lisäksi lähes kaikki virkamiehet joutuvat suorittamaan tietyn väliajoin ja kohtalaisen usein erilaisia kokeita, joissa testataan, miten mm. tullikoodeksi ja muut asiat hallitaan ja tällöin heidän on jatkuvasti pidettävä tietotaitoa yllä ja opiskeltava. Mielipiteitä oli myös siitä, että heidän järjestelmäänsä nähden koulutustaso vaikuttaa ihan riittävältä ja vastaa joka puolella maassa yleisiä periaatteita sekä Venäjän tullilaitoksen tasoa. Toisaalta ajateltiin, että koulutus lienee hyvin epätasaista, koska tullimiesten

osaaminen on niin eritasoista. Esiin nostettiin käsityksiä siitä, että palkkojen alhaisuuden vuoksi tulliin ei hakeudu tarpeeksi koulutettua ja motivoitunutta henkilökuntaa, koska paremman palkan saa muualta ja tämän vuoksi henkilökunta ei olisi ”sitä parasta mahdollista”. Lisäksi oli mielipiteitä siitä, että ”jos ei muihin hommiin pääse, niin sitten tullimieheksi”. Sen sijaan johtotasolla koulutuksen uskottiin olevan huomattavasti parempi, koska kokemuksen perusteella he ovat hyvin kouliintuneita hallinnon byrokraatteja.

Yleisesti kuitenkin uskottiin, että Venäjän tullilaitokseen pyritään palkkaamaan parhaimmat mahdolliset virkailijat ja käydään kyllä läpi, mikä kukin osaa. Toisaalta esiin nousi kuitenkin se, että mistä koulutettua, kokenutta ja osaavaa henkilökuntaa lopulta saadaan. Myös se, että henkilökunnan vaihtuvuus tullissa on hyvin suurta yksin jo palkkatason alhaisuuden vuoksi, koettiin ongelmaksi toiminnan pitkäjänteisen jatkuvuuden kannalta. Faktatietona ilmeni, että jopa 68 % tullin palveluksessa työskentelevistä henkilöistä olisi valmis, aikoo tai haluaa vaihtaa työpaikkaa. Lisäksi pohdintoja oli siitä, että tullilaitoksen perustamisen seurauksena 1990-luvulla henkilökuntaa oli vain jostain nopeasti saatava ja sitä palkattiin koulutustasosta tai osaamisesta välittämättä, jotta järjestelmä ylipäätään saatiin aikaiseksi. Tämän mm. uskotaan vaikuttavan myös siihen, miksi koulutustaso on niin epätasaista tullivirkamiesten keskuudessa. Esiin nostettiin sekin, että vaikka tehtäviin pyritään valikoimaan oikeat henkilöt, niin siihen vaikuttavat hyvin paljon myös ihmissuhteet. Tällöin johdon työskentely nähdään eräänlaisena politiikkana, jossa pelataan joukkueena ja tähän joukkueeseen pyritään valitsemaan mukavat ja sopivat henkilöt ennen kaikkea lähipiiristä.

Arviot siitä, sujuisivatko asiat paremmin ja joutuisemmin, jos henkilökunta olisi koulutetumpaa, olivat kahtalaisia. Toisaalta koulutustason parantamisen uskottiin ratkaisevan harkintavallan piiriin kuuluvia laintulkintaongelmia, jolloin koulutuksella yhtenäistettäisiin käytäntöjä ja perehdytettäisiin laintulkintoihin. Toisaalta koulutustason nostamisella ei niinkään nähty olevan vaikutusta tullin toimintaan, ja sen arvioitiin olevan täysin riittävä koko järjestelmää silmällä pitäen. Tätä perusteltiin sillä, että kuviot, käytännöt ja järjestelmä Venäjän tullilaitoksessa ovat niin monimutkaisia, että koulutuksen lisääminen ei välttämättä takaisi minkäänlaista parannusta käytännön toimintaan. Vaikka koulutuksella saatettaisiin parantaa ja nopeuttaa toimintoja yhden askeleen verran, niin sitä ei kuitenkaan nähty suurimpana haasteena.

8.3 Hallinnon tekninen pätevyys

Kokemusten perusteella suomalaiset Venäjän-kaupan toimijat olivat melko yhtä mieltä siitä, että Venäjän tullin henkilökunta on teknisesti pätevää. Heillä on erikoisosaamista ja tietotaitoa. Lisäksi kokemus on osoittanut, että mm. painorajoitukset ja muut vastaavat syynätään hyvinkin tarkkaan ja virheitä siltä saralta osataan etsiä ja etsitäänkin hyvinkin hanakasti. Lisäksi esiin nostettiin, että kaikesta, mistä Venäjän tullissa voi sakottaa ja saada ylimääräistä rahaa, osataan tehdä hyvin huolellisesti. Myös johdon teknistä pätevyyttä arvioitiin järjestelmään nähden hyväksi.

Kokemukset ja käsitykset Venäjän tullin teknisestä infrastruktuurista jakoivat haastateltujen mielipiteitä. Yleisesti arvioitiin, että infrastruktuuri ja teknologia tullissa ja tulliasemilla ovat kohtuullisella tasolla ja menossa kyllä selvästi parempaan suuntaan. Toisaalta sen katsottiin olevan jälkeenjäänyttä ja kapasiteetin liikennemääriin nähden selkeästi riittämätöntä. Toisaalta tiedettiin, että Venäjä on saanut Maailmanpankin myöntämiä lainoja, joilla mm. laitekantaa ja atk-järjestelmiä on pystytty parantamaan, tiestöjä uusitaan ja tavaraliikennettä eriytetään. Lisäksi tietoa oli siitäkin, että sähköinen tullaus olisi käytännössä jo täysin mahdollista toteuttaa, sillä tekniikkaa rakastavilla venäläisillä on kokemusten mukaan viimeistä huutoa oleva laitekanta mm. kannettavat tietokoneet, ja jos he kerran uutta teknologiaa hankkivat, niin sen on oltava viimeisen päälle. Arvioitiin jopa, että venäläisillä olisi kehittyneemmät järjestelmät kuin Suomessa. Yleisen arvion mukaan kuitenkin, vaikka suuntaus on oikea ja erittäin positiivinen, niin tarvitaan vielä paljon työtä, jotta koko infrastruktuuri ja teknologia saadaan toimimaan ja hyödynnettyä tehokkaasti.

Toiset esittivät arvioita siitä, että teknisen koulutuksen lisääminen Venäjän tullissa ei tehostaisi ja parantaisi toimintaa, koska vaikka uusinta teknologiaa jo nyt löytyy, sitä ei vain jostain syystä käytetä. Esiin kuitenkin nousi mielipiteitä siitä, että teknologiaa ei ehkä osata käyttää ja tämän perusteella koulutuksen lisäämisellä ainakin luotaisiin puitteita ja edellytyksiä hyödyntää teknologiaa entistä tehokkaammin. Toisaalta katsottiin, että tekninen koulutus kyllä lisäisi tullauksen sujuvuutta, jos näin vain haluttaisiin tehdä. Toisaalta arvioitiin myös sitä, että ihmisethän koneita käyttävät ja tulkintoja laista tekevät ja aina tällöin mukaan keskusteluun on syytä ottaa myös harmaan alueen asiat, palveluhalukkuus ja väärinkäytöksiä mahdollisuuksien poistaminen.

8.4 Virkamieskunnan palkkauksen taso

Venäjällä tullihenkilöiden keskipalkka on noin 500 \$. Yleisesti arvioitiin, että palkkataso Venäjän tullissa on melko keho jopa yleiseen venäläiseen virkamieskunnan palkkatasoon verrattuna.

Tiedettiin kuitenkin, että virkamiesten palkkoja on Venäjällä pyritty viime aikoina nostamaan, jotta korruptiota voitaisiin vähentää ja houkutusta sen suuntaan pienentää. Sen sijaan ajatuksia oli myös siitä, että koska tavallisen tullimiehen työ ei kovin arvostettua Venäjällä ole, niin sen perusteella heille ei (ainakaan laillisesti) hirveän paljon maksetakaan.

Palkkatason nostamisesta Venäjän tullissa haastateltavat esittivät seuraavanlaisia mielipiteitä. Toiset olivat ehdottomasti sitä mieltä, että palkkoja pitäisi nostaa etenkin suorittavalla tasolla, jotta mm. korruptio-ongelmaa ja väärinkäytöksen tarvetta voitaisiin vähentää. Palkkatason nostolla katsottiin olevan huomattavia ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Lisäksi Venäjän tullilaitoksen pääjohtaja on pyrkinyt nostamaan palkkoja koko ajan, jotta taistelu harmaata toimintaa vastaan voisi edetä. Toiset puolestaan eivät välttämättä osanneet arvioida, saataisiinko palkkojen korottamisella mitään konkreettista kuitenkaan aikaiseksi ja todettiin, että loppujen lopuksi se on kuitenkin jokaisen valtion oma asia. Toisaalta ajateltiin, että ehkä se pienentäisi väärinkäytöksiä, jos lisärahalle ei olisi enää niin suurta tarvetta ja korkeamman palkkatason perässä tulliin saattaisi hakeutua pätevämpiä työntekijöitä. Tässä yhteydessä esiin nostettiin osittain normaalin elintason ylläpito, eli jollain on pakko myös Venäjällä elää ja tämän seurauksena tullivirkamies pääsee helposti rahastamaan ja hankkimaan itselleen lisätienestettä ammattinsa varjolla. Toisaalta esitettiin pohdintoja myös siitä, että koska palkan saanti ei Venäjällä aina ole varmaan, oli sen suuruus mikä tahansa, niin jostain on elämiseen pakko saada rahaa.

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että Venäjän tullin toiminta tehostuisi huomattavasti, jos palkkataso siellä olisi korkeampi. Asiaan viitattiin myös korruption vastaisella taistelulla, ja että se helpottaisi huomattavasti rajan ylittävän toimijan elämää, kun ei tarvitsisi maksella minkäänlaisia pimeitä maksuja joka taholle. Esiin nostettiin myös yksi mielenkiintoinen, konkreettinen toimenpide-ehdotus tullin henkilökunnan palkkamisesta. Tässä ehdotuksessa Venäjän tullista 2/3 henkilökunnasta nakattaisiin pihalle ja loput jätettäisiin. Näille jäljelle jääneille jaettaisiin kaikkien ulos viskattujen rahat, niin hommat todennäköisesti alkaisivat toimia ja tilanne selkenisi.

Tulospalkkaukseen Venäjän tullissa ei oikein kukaan haastatelluista uskonut. Lähes kaikki olivat sitä mieltä, että palkkaus on kaikilla samanlainen, teki työnsä sitten hyvin tai hyvin huonosti. Palkan katsottiin kuitenkin jossain määrin vastaavan tehdyn työn tasoa. Toisaalta esiin nostettiin pohdinta myös siitä, että jos olemassa olisikin jonkinlainen tulospalkkaus, vähentäisikö se väärinkäytöksiä ja olisiko toiminta tehokkaampaa?

Lahjonta ja korruptio

Vastaukset lahjontaan ja korruptioon liittyviin kysymyksiin olivat lähes kaikilla haastateltavilla yksiselitteisiä. Korruptiota Venäjän tullissa on paljon ja tullivirkamiehet on lahjottavissa läpi koko tullilaitoksen linjan. Toisaalta muistutettiin siitä, että venäläisessä kulttuurissa lahjusta ei mielletä samanlailla yhteiskuntavastaiseksi kuin Suomessa ja muissa länsimaissa ja siksi korruptio on hyvin yleistä toisella puolella rajaa. Lisäksi esitettiin kritiikkiä Venäjän tullilaitokselle siitä, että vaikka he julkisuudessa sanovat, että kukaan ei ole koskaan lahjottavissa, niin tosiasia on aivan toinen kuten olemme julkisuudessakin käydyistä keskusteluista todenneet.

Tullin korruptoituneisuuden astetta suhteessa muihin venäläisiin viranomaisiin arvioitiin seuraavallisesti. Yleisesti sen katsottiin olevan korkeampi, koska korruptiolle on tullissa olemassa selkeä ja hyvin käytettävissä oleva mahdollisuus. Toisaalta korruption arvioitiin olevan pienempää suhteessa mm. miliisiin ja lisäksi esitettiin mielipide, jonka mukaan tulli ei olisi lainkaan niitä helpoimmin lahjottavia viranomaisia Venäjällä. Tullin korruption arvioimiseen vaikuttaa myös se, että vaikka Venäjälläkin rajalla periaatteessa pitäisi olla vain rajavartiolaitos ja tulli kuten Suomessa, niin käytännössä siellä on muutaman kilometrin säteellä rajasta mm. miliisi ja liikennepoliisi, jotka yrittävät yhtäläillä rahallisesti hyötyä rajanylityksistä.

8.5 Päätöksenteon läpinäkyvyys tullin toiminnassa

Venäjän tullia koskevassa päätöksenteossa suurimmaksi ongelmaksi haastateltujen keskuudessa koettiin säädösten tietoonsaattamisen viiveet sekä lainsäädäntöä tarkentavien normien puuttuminen. Haastateltujen mukaan, kun tullikomiteassa päätetään jostakin uudesta säädöksestä, sen virallinen tiedottaminen kyllä hoidetaan, mutta selkeällä viiveellä. Käytännössä tieto uusista säädöksistä saadaan Suomessa joskus jopa viikkojen viiveellä ja Venäjän tullissa uusia säädöksiä aletaan noudattaa pääasiassa vasta 5-6 päivän jälkeen säädöksen voimaantulosta. Joskus säädöksiä aletaan noudattaa myös takautuvasti, jolloin syntyy tilanne, jossa oikein kukaan ei tiedä, minkä säädösten mukaan sillä hetkellä pitäisi toimia. Tästä seuraa hankaluuksia kuljetuksille ja rajalle saapuvalla kuljetukselle tullissa todetaan, että ”uudet säädökset tulivat voimaan viikko sitten, ja koska et ole niitä noudattanut, niin ole hyvä ja tee kokonaan uudet paperit ja nouda uudet lanketit jostakin (ihan muualta) ja tule sitten uudelleen”. Esiin nostettiin myös lainsäädäntöä tarkentavien säädösten puuttuminen. Tämän katsottiin yleisesti johtavan tilanteeseen, jossa syntyy lain tulkintaongelmia. Vaikka virallisessa tiedotteessa todetaankin, että joitakin säädöstä on muutettu tai uusi laki on tullut

voimaan, näitä tarkentavia säädöksiä ei ole ja tämän seurauksena itse tullin henkilökuntakaan ei tiedä, miten säädöksiä sovelletaan käytäntöön. Tästä puolestaan arvioitiin seuraavan sen, että yksittäisellä tullimiehellä on hyvin suuri harkintavalta, josta syntyy samanlaisista asioissa erilaisia tulkintoja ei vain tulliasemien välillä vaan myös tulliasemilla sisäisesti. Laki ei siten ole kaikille sama, mikä aiheuttaa eripuraa ja hankalia tilanteita suomalaisten toimijoiden ja venäläisten viranomaisten välillä.

Suomalaiset Venäjän-kaupan asiantuntijat arvioivat päätöksentekoon vaikuttavien olennaisten asioiden selvittämistä ennen virallista päätöksentekoa Venäjän tullissa kahtalaisesti. Toisaalta arveltiin, että päätöksentekoon vaikuttavat olennaiset seikat kyllä selvittää kohtuullisen hyvin, mutta toisaalta arveltiin, että selvitys- ja valmistelutyö jää puolitiehen sen perusteella, koska mm. uudet säädökset ovat usein ristiriitaisia aiemman lainsäädännön kanssa. Täten kaikkia asioita ei siis olisi huomioitu päätöksenteossa. Lisäksi arvioitiin, että päätöksenteko saattaa saada aivan ulkopuolisia vaikutteita, jotka vaikuttavat osaltaan siihen, mihin suuntaan päätös lopulta kääntyy. Arveluja oli myös siitä, että päätöksenteko ei kovin hyvin valmisteltua voi olla, koska tieto Venäjän tullissa kulkee sisäisesti niin huonosti. Myöskään asioiden valmistelua ei pidetty erityisen avoimena, eikä siihen katsottu olevan mahdollista mitenkään vaikuttaa.

Päätöksenteon läpinäkyvyydestä tulliasioissa yleensä arvioitiin sen sijaan seuraavasti. Lähes kaikki olivat sitä mieltä, että vaikka päätöksenteko ei edelleenkään kovin läpinäkyvää ole, se on muuttunut viime aikoina kuitenkin paljon läpinäkyvämmäksi. Toisaalta tässä yhteydessä muistutettiin jälleen siitä, että Venäjällä on oma järjestelmänsä, joka ei hirveästi tue historiallisestikaan läpinäkyvyyttä ja sitä on vaikea verrata suoraan länsimaiseen käsitykseen läpinäkyvyydestä. Esiin nostettiin myös se, että koska Venäjällä on erittäin paljon huhuja ja osittain eletään myös näiden huhujen kautta, niin läpinäkyvyyttä ei silloin voi kauhean paljon olla.

Lisäksi läpinäkyvyyttä analysoitiin esimerkin avulla, jolloin kuljetus on syystä tai toisesta jäänyt Venäjän tullin haaviin, esim. tullirikostutkimuksen vuoksi. Tällöin aloitetaan tutkinta, jonka arvioitiin vastaavan Suomessa esitutkintaa ja siksi asian käsittelystä ei juuri kerrota julkisuuteen syyllisten kiinni saamiseksi. Kun ko. asiasta tulee lopulta päätös, se noudattaa yleensä vanhaa lainsäädäntöä, mutta toisaalta siihen on kirjattu kuitenkin esimerkiksi syyt ja perustelut kuljetuksen kiinniottamisesta sekä valitusosoite. Ongelmana on kuitenkin se, että jostain syystä vain tämä ko. kuljetus on otettu kiinni, vaikka tosiasiallisesti samat ongelmat saattavat löytyä kaikista muistakin kuljetuksista. Päätöksessä ei tietenkään ole havaittavissa lahjusten antamisesta tai niiden antamatta jättämisestä

mitään. Kun asiasta lähdetään sitten valittamaan, niin ”esitutkintavaiheen” materiaaleja ei ole mitään saatavilla, mikä aiheuttaa valituksen pysähtymisen heti alkuunsa. Ongelmatapauksissa oikaisua voi kuitenkin hakea ensin tullista sisäisesti ja tämän jälkeen asian voi saattaa venäläisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

8.6 Asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä

Paikallisten ongelmien, kuten Suomen ja Venäjän välisen rajaliikenteen ”rekkajono”-ongelman tiedostamista Venäjällä pohdittiin seuraavanlaisesti. Pääasiassa oltiin sitä mieltä, että se tiedostetaan melko hyvin ainakin tulliasemilla, kun taas Moskovassa siihen kiinnitetään vähemmän huomiota. Asia ajateltiin tiedostetun siksi, että se konkreettisesti näkyy ja siitä on ollut keskusteluja valtioiden ylintä johtoa myöten. Toisaalta oli myös kokemuksia, joiden mukaan venäläiset viranomaiset ovat sitä mieltä, että ongelma on kokonaan Suomen puolella ja he ovat kaikin keinoin sitä yrittäneet auttaa. Tiedettiin kuitenkin, että Venäjällä ryhdyttiin konkreettisiin toimenpiteisiin vuoden 2006 lopulla Suomen maanteillä jopa 50 km pitkien rekkajonon lyhentämiseksi ja Venäjän tullin läpäisykyvyn lisäämiseksi. Tällöin Moskovasta määrättiin jokaiselle rajanylityspaikalle kuusitoista henkilöä lisätyövoimaa kuhunkin ja myös selvityspisteitä lisättiin.⁹

Arviot siitä, kuinka hanakasti tulliviranomaiset raportoivat ja valittavat toimintakentän ongelmista organisaatiossa ylöspäin, jakoutuivat selkeästi. Vaikka heillä on todellinen mahdollisuus valittaa ja raportoida, osa haastatelluista arvioi, että näin ei kuitenkaan tehdä, kun taas toiset arvioivat, että näin kyllä tehdään. Sen sijaan esiin nostettiin seikka, jonka mukaan Venäjän tullilaitoksessa on tällä hetkellä meneillään hieman kriittinen vaihe, koska päällekkäisiä viranomaisia ja viranomaisten määrää rajalla pyritään vähentää, jolloin vain tulli ja rajavartiolaitos jäisivät sinne. Tämä aiheuttaa entisestään hämmennystä kaikkien rajalla toimijoiden keskuudessa. Toisaalta huomiota kiinnitettiin myös siihen, että itse raportointijärjestelmä ei ole kovin yhtenäinen kaikilla rajanylityspaikoilla, koska on olemassa suuria alueellisia päälliköitä, jotka hoitavat kukin hieman omalla tavallaan omaa aluettaan. Tästä seuraa se, että vaikka Moskovasta annettaisiin yhtenäisiä käskyjä, kaikilla tulliasemilla niitä ei kuitenkaan välttämättä noudateta oikein, ja tieto ei kulje työn suorittajalta ylimmälle tasolle ja toisin päin.

⁹ Venäjän liikenneministeri Igor Levitin myöntää, että Venäjän tulli on osasyllinen itärajan rekkajonoihin. Hänen mukaansa tullissa tehdään päätöksiä omin päin, eivätkä muiden viranomaisten ohjeet tule usein lainkaan tullin tietoon. Tullin päätökset eivät myöskään ole linjassa muiden viranomaisten päätösten kanssa, eikä tieto eri viranomaisten välillä kulje. Levitin toteaa, että ongelmia on aiheuttanut EU:n ja Venäjän välisen tavaraliikenteen nopea kasvu. Lisäksi Suomen toimiva logistiikka houkuttelee venäläiset nimenomaan maantiekuljetuksille. (HS 9.9.2006.)

Ylimmän johdon suhtautumista raportointiin pohdittiin monella tavalla. Esiin nousi näkemys, että jos asioista selkeästi raportoitaisiin, niin varmasti ylimmällä tasolla asioihin myös puututtaisiin ja parannuksia voitaisiin saada aikaa. Toisaalta kuitenkin ajateltiin, että suhtautuminen saattaa olla jopa välinpitämätöntä. Ajateltiin myös, että raporttien sisältö saattaa muuttua radikaalistikin matkalla aivan ylimmälle tasolle, koska huonojen uutisten tuojaa ei Venäjällä yleensä katsota hyvällä. Faktatietona esiin nostettiin, että yksittäisen tullimiehen on kuitenkin täysin mahdollista valittaa, tehdä esim. aloitteita ja kertoa visioitaan aina seuraavalle asteelle ja Venäjälläkin hyvät ideat pyritään ottaa huomioon ja ajaa niitä eteenpäin mahdollisuuksien mukaan. Toisaalta ilmeni myös ajatus siitä, että tullivirkailijat pyrkisivät raporteilla etupäässä vaikuttamaan omaan tehtävä- ja toimintakenttäänsä tai asemaansa. Kuten jo päätöksenteon läpinäkyvyyttä koskevassa keskustelussa tuli ilmi, ongelmien raportoinnissakaan tiedon kulun ei katsottu olevan kovin kaksinaista.

Esimerkkitapauksena kerrottiin, että joskus tullin asiakas oli tehnyt valituksen täysin virallisesti, virallisia reittejä myöten ja kaikin puolin lakien ja asetusten mukaan. Koko prosessi oli sujunut suhteellisen hyvin, mutta varsinaisen päätöksen saaminen oli ollut vaikeaa. Kun päätös lopulta jostakin saatiin ongittua, se oli haastateltavan mukaan ollut aivan käsittämätön ja siinä valituksen alulle pannut henkilö oli todettu syylliseksi. Tämän esimerkin perusteella katsottiin, että valitukset varmasti virallisesti selvitetään ja niihin otetaan kantaa, mutta lopputulos saattaa olla käännettynä täysin pääläelleen. Myös yleisesti arveltiin, että kyllä raporteihin ehkä otetaan kantaa, mutta niistä ei loppujen lopuksi sen valmiimpia tule jo yksin pitkän ja vaikean prosessin vuoksi. Samaa arveltiin myös vääristä tullipäätöksistä valitettaessa, että vaikka niistä voi valittaa, ne eivät lopulta kuitenkaan muutu. Toisaalta oltiin sitä mieltä, että omassa asiassa päätöksentekoon on mahdollista vaikuttaa, mutta vain laittomin keinoin eli joko on tunnettava oikeat tahot tai oltava käteistä rahaa.

Toisena esimerkkinä ilmeni tapaus, jossa oltiin tehty lastausvirhe. Tällöin autoon oli lastattu väärä tavara. Auto oli ennättänyt mennä rajan yli Venäjän puolelle ja tämän jälkeen oli huomattu, että lastaus oli tehty väärin, paperit ja kuorma eivät täsmää. Kerrottiin, että tällaisessa tapauksessa ei ole mitään tehtävissä, vaan siitä saa heti salakuljetussyytteen, joutuu oikeuteen, kuorma takavarikoidaan vääriltä osin valtiolle ja lopulta se häviää kokonaan. Tällaisessa tapauksessa Venäjän tullin laintulkinnat nähtiin hyvin jäykiksi ja ankariksi, eikä tilannetta voi selvittää mitenkään, vaan siitä lankeaa eittämättä tuomio salakuljetuksesta. Tällaista tilanteessa asiaa ei mitenkään muuten voi ratkaista eivätkä selitykset auta.

Toisaalta ongelmista valittaminen ja niihin puuttuminen nähtiin jollain tavalla jopa Venäjän-kaupan esteeksi ja liiketoimintaa haittaavaksi tekijäksi. Esiin nostettiin se, että luottamus viranomaisiin, heidän toimintatapaansa ja puolueettomuuteensa on jo venäläisillä itselläänkin niin alhaisella tasolla, saati suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden keskuudessa, että ongelmiin on mahdotonta puuttua objektiivisesti ja siten, että ei tarvitse pelätä saavansa hirmuista ongelmavyöhytiä niskaansa seuraavalla kerralla tulliin saapuessaan. Tästä syystä haastateltavat eivät halunneet nimiään julkisuuteen¹⁰. Esimerkkitapauksena kerrottiin, että Venäjän tullin virkamiehille on joskus puhelimesta sanottu ”suorat sanat”, jolloin he vastasivat soittavansa Suomen poliisille ja pyytävänsä sitä hoitelemaan soittavan ”häiriköijän”.

8.7 Riippumaton ja puolueeton hallinnon tarkastusjärjestelmä

Hyvän hallinnon toteutumiseen vaikuttaa olennaisesti myös se, että viranomaisilla ja julkisella sektorilla yleensä on olemassa selkeä ja toimiva hallinnon tarkastusjärjestelmä. Arvioiden mukaan Venäjän tullin hallinnon tarkastusjärjestelmää ei pidetty kovin riippumattomana tai puolueettomana ja kokemuksia oli selkeästi kotiin päin vetämisestä. Sen sijaan suhtautumista väärinkäytöksiin arvioitiin melko yhdenmukaisesti, jolloin kyllä uskottiin, että väärinkäytöksiin puututaan ja rikkomuksia tehneet virkamiehet saavat sanktioita. Lisäksi monilla oli tuoreessa muistissa vuoden 2004 tapahtumat, jolloin Venäjän tullihallinnossa oli suuret ”puhdistukset” väärinkäytöksien ja korruption pysäyttämiseksi. Tällöin monet päälliköt saivat lähteä ja kokemuksia oli myös siitä, että päälliköt vaihtuvat muutenkin melko tiuhaan tahtiin ja hyvin helposti. Lisäksi muistutettiin Venäjän perustelevan tullin henkilövaihdoksia nimenomaan korruption torjumiseksi, koska tällöin ei pääse muodostumaan liian vahvoja henkilösuhdeverkostoja, jotka voisivat vaikuttaa negatiivisesti tullin toimintaan. Suuret henkilöstövaihdokset ovat kuitenkin haastateltujen mukaan aiheuttaneet eräänlaista haitariliikettä tullin toiminnassa; vanhan päällikön kanssa mennään yhteen suuntaan ja uuden kanssa toiseen. Tullin hallinnon toiminnassa peräänkuulutettiin pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta. Lisäksi heti uuden johdon tultua virkaansa tullin toiminnan on aluksi koettu olevan sekavaa. Haastattelussa ilmeni myös, että vaikka johto vaihtuukin usein, yksittäisen tullivirkamiehen väärinkäytöksiin ei suhtauduttaisi yhtä vakavasti.

¹⁰ Venäjän tullin korruption ja rahastukseen liittyvää asiaa on käsitelty myös mm. Helsingin Sanomissa 23.10.2006 julkaistussa artikkelissa, jossa Suomen ulkoministeriö ja tulli ovat huomauttaneet, että kovin hanakka puuttuminen rahastukseen Venäjän tullissa saattaa haitata Suomen ja Venäjän välisiä kauppasuhteita. Lisäksi muistutetaan, että tämän kaltainen toiminta on osa venäläistä virkamieskulttuuria ja palkkausjärjestelmää. Samassa artikkelissa esiintyneet ja haastatellut henkilöt eivät myöskään halunneet nimiään julkisuuteen asian arkaluontoisuuden vuoksi.

Jotakin ehkä Venäjän tullin hallinnon tarkastusjärjestelmän riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta kertoo seuraava esimerkkikertomus. ”Venäjän tullissa oli järjestelmällistä toimintaa, jossa tavaraa järjestelmällisesti ”katosi” ja sitä vietiin tullin ohi surutta. Vuonna 2004 asiaan kuitenkin puututtiin ja samalla tullissa lakaisi iso luuta ja henkilökuntaa vaihtui paljon. Tilanteeseen ei kuitenkaan saatu muutosta, vaan sama harmaa ja järjestelmällinen toiminta jatkuu edelleen. Kun Suomen ja Venäjän tullitilastoja verrataan, tavarankäytön arvosta jopa 60 % häviää matkalla Suomen tullista Venäjän tulliin. Näin suuri hävikki ei selity yksinään kuljetusyritysten toiminnalla tai niiden harjoittamisella vilpillä. Tällaista ne eivät millään pysty yksinään tekemään, vaan mukana on järjestelmällisesti oltava myös henkilökuntaa Venäjän tullista”, arvelee. Sama arviointi ylettyy myös siihen, josta jo aiemmin mainittiin, eli elintason nostamiseksi ja toimeentulon turvaamiseksi kaikki keinot ovat Venäjällä sallittuja. Vaikkakin jälleen muistutettiin siitäkin, että virallisesti kaikki vastustavat korruptiota ja kaikenlaista väärinkäytöstä, mutta toisaalta käytäntö kuitenkin osoittaa toista.

Toisaalta tiedettiin, että Viipurin tulli toimii Luoteis-Venäjän tullihallinnon alaisuudessa, joka puolestaan on yksi monista Venäjän tullihallinnoista ja joka on tullikomitean alainen. Tullit puolestaan jakautuvat tullitoimipaikoiksi ja tullipäälliköt valvovat ainakin paikallistasolla oman alueensa tulleja. Jotkut haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että tulli tuntuu olevan ihan oma maailmansa, jota ei valvo kukaan. Lisäksi esiin nostettiin, että jos Venäjän tullilla tosiaan jokin valvonta- ja tarkastusjärjestelmä on, se olisi kyllä tarpeellista selvittää.

8.8 Desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen

Pääasiassa tullia koskevat päätökset arveltiin tehtävän Moskovassa ja hyvin korkealla tasolla tullikomiteassa. Tähän arveltiin vaikuttavan sen, että tulli on Venäjällä hyvin suuri tulonmuodostaja ja sen vuoksi tullia koskevat päätökset koskevat tavallaan myös koko Venäjää. Kuitenkin yksittäiset tullaus- ja operatiiviset päätökset tehdään yksittäisen tullimiehen tai tullipäällikön toimesta hyvin alhaisella tasolla. Toisaalta pohdintaa päätöksenteosta herätti myös se, että käytännössä alueellisilla tullipäälliköillä on melko paljonkin toimivaltaa eli missä määrin he vaikuttavat päätöksien tekoon. Faktatietona esiin nostettiin se, että yksittäisellä tullihenkilöllä ei varsinaista päätäntävaltaa ole, kuten ei ole Suomessakaan, vaan päätöksen vähintään vahvistaa ja tekee rajanylitystoimipaikan päällikkö, jolla on valtuuksia tulkita tullikoodeksin määräyksiä ja asetuksia, ja tehdä niihin liittyviä päätöksiä. Kokemuksia oli kuitenkin myös siitä, että kun yksittäiset tullihenkilöt soveltavat lakia, syntyy valtava määrä erilaisia tulkintoja, mikä aiheuttaa epätasa-arvoa tullin asiakkaita kohdellaessa. Myös yksittäisen tullimiehen vaikutusmahdollisuudet yksittäiseen tullipäätökseen arvioitiin

osin suhteellisen suuriksi juuri harkintavallan vuoksi. Toisaalta erilaiset lain sovellukset katsottiin ehkä osittain virkamieskunnan koulutuksen tasoon liittyväksi. Koska työ ei houkuttele ja paras mahdollinen henkilöstöaines ei ole tulkitsemassa lakia, arveltiin tulkintaongelmien syyn löytyvän tätä kautta. Esiin otettiin myös se, että niinkin korkealta taholta kuin Venäjän tullikomitealta on mahdollista hakea ennakkopäätöksiä, mutta prosessi on hyvin pitkä, aikaa vievä ja mutkikas.

Erään kokemuksen mukaan desentralisaatiota Venäjän tullissa ei juurikaan ole ja tullivirkamiehiltä toivottiin joissakin asioissa ihan tervettä järjen käyttöä. Tiedusteltaessa olisiko yksittäisen tullihenkilön valtaa syytä lisätä, vastaukseksi saatiin kuitenkin yksimielisesti, että ei missään tapauksessa pitäisi. Yksittäisen tullivirkamiehen mahdollisuudet tulkita lakia, edistää korruptiota, hidastaa kuljetusten matkaa, lisätä entisestään kaikenlaisia väärinkäytöksiä ja aiheuttaa hankaluuksia tullin asiakkaille nähtiin yksinkertaisesti liian suurina. Katsottiin, että jo nyt sekavista tulkinnoista saattaisi tulla jopa mielivaltaisia. Kuitenkin jos toiminta olisi rehellistä sekä hallintokäytäntö ja -menettelyt kaikkialla yhtenäisiä, niin silloin arvioitiin, että yksittäisen tullivirkailijan päätösvaltaa voitaisiin jopa lisätä byrokratian vähentämiseksi. Tämän hetkisessä tilanteessa toisaalta pidettiin parempana tiukentaa kuria ja jopa keskittää valtaa entisestään.

Esiin nostettiin tässäkin yhteydessä edelleen kovin epäselvä tullilainsäädäntö. Vaikka kokemusten mukaan tullilakia on pyritty korjaamaan ja siinä osin onnistuttukin, niin oikeusturvakeinot nähtiin ongelmaksi. Lainsäädännössä ne ovat, mutta käytännössä ne eivät kuitenkaan täysin toteudu, vaikka on olemassa mm. määräajat ja määräykset, kuinka tiettyjen asioiden ja tavaravirtojen suhteen toimitaan. Siten myös tullilainsäädännön osittaisen epäselvyyden ja oikeusturvakeinojen toteutumattomuuden katsottiin olevan este sille, että yksittäisille tullivirkailijoille voitaisiin lisätä toimivaltaa. Suomalaiset Venäjän-kaupan toimijat peräänkuuluttivat ennen kaikkea kaikille tasapuolista ja samanlaista lainsäädäntöä sekä lain tulkintoja.

8.9 Riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos

”Kun asiakas kohtaa Venäjän tullissa ongelman, hänen tulee kääntyä vuoropäällikön puoleen. Mikäli tilanne jatkuu ongelmallisena on käännyttävä tullipäällikön puoleen ja tämän jälkeen aluehallinnon päällikön puoleen. Ja mikäli edelleenkin ollaan eri mieltä asioista voidaan kääntyä syyttäväviranomaisten, yleisen syyttäjän puoleen ja tehdä valitus tulliasioista.” Kaikki haastatellut suomalaiset Venäjän-kaupan toimijat olivat joutuneet asioimaan Venäjän oikeuslaitoksen kanssa jossakin vaiheessa. Kaikki kuitenkin olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä oikeuslaitoksen toimintaan ja

olivat sitä mieltä, että Venäjällä oikeutta on saatavilla, kun kyseessä on hyvin perusteltu, jyrkevä ja todellinen juttu. Venäjän oikeuslaitoksen toimintaa ja oikeusjuttujen menettelyjä kuitenkin arvoiteltiin monimutkaisiksi, vaikeiksi ja pitkällisiksi prosesseiksi, jossa mukana on oltava erittäin hyvin Venäjän oikeuslaitoksen, lainsäädännön ja käytännöt tuntevat lakimiehet. Kokemukset olivat osoittaneet, että Venäjä on jossakin mielessä oikeusvaltio, koska siellä on kuitenkin tuomarit, lainsäädäntö jne., johon asioita perustaa ja saada tukea väärinkäytöksiä kohtaan.

Venäjän oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta ei osattu arvioida suoraan. Toiset uskoivat oikeuslaitoksen toimivuuteen jossakin määrin omien kokemusten perusteella, kun taas toiset esittivät mielipiteitä, joiden mukaan korruptio ulottuisi ehdottomasti myös oikeuslaitokseen ja oikeus ei välttämättä jokaisessa tapauksessa toteudu. Kokemuksia oli kuitenkin myös siitä, että tiettyjen tuomareiden toiminta tunnetaan ennalta tietynlaisissa tapauksissa. Samassa yhteydessä oikeuslaitosta arvioitiin arvaamattomaksi, jonne ei hyväuskoisena kannata lähteä asioitaan ajamaan. Lisäksi huomautettiin, että on olemassa omat syynsä siihen, miksi Suomessa Venäjän oikeuslaitoksen tuomioita ei tunnusteta samalla tavalla kuin esim. amerikkalaisten tai eurooppalaisten oikeuslaitosten tuomioita, ja että miksi oikeusprosessi joudutaan mahdollisesti käymään uudelleen Suomessa.

8.10 Riippumaton ja vapaa lehdistö

Käsitysten ja kokemusten mukaan Venäjän tiedotusvälineissä käsitellään tullia koskevia asioita sekavasti. Joko asioita käsitellään huhujen perusteella tai asiat käännetään pääläelleen. Erään kokemuksen mukaan tiedotusvälineissä kirjoitettiin tullia hyvin lähellä olevan tahon mukaan, että tullin pääjohtaja joutuu eroamaan, mutta asia ei pitänyt lainkaan paikkaansa. Toisessa esimerkissä huomautettiin, että viesti, joka tiedotusvälineistä saadaan, on usein se, että Suomen puolella on ihan katastrofaalinen tilanne ja Venäjän viranomaiset tekevät kaikkensa, jotta tilanne saataisiin korjautumaan. Samalla lisättiin, että kuka tahansa, joka rajalle menisi itse katsomaan, tajuaa varmasti heti, mistä todellisuudessa on kyse. Toisaalta esiin nostettiin se, että vaikka länsimaisesta mediasta olemme saaneet lukea, että tiedotusvälineiden valtaa Venäjällä kavennetaan, niin todellisuudessa asioita ja ongelmia kuitenkin käsitellään loppujen lopuksi hyvin avoimesti ja usein jopa kriittisesti. Sen sijaan kuitenkin arveltiin, että tullia koskevia ongelmia on viime aikoina käsitelty vain sen vuoksi, että ne ovat kärjistyneet tarpeeksi suuriksi ja näkyviksi.

8.11 Demokratian toteutumisasaste, tullin toiminnassa

Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen Venäjän tullissa nähtiin melko surkeaksi. Arveltiin, että vaikka jonnekin ehkä on kirjoitettu esim. avoimuuden, tasapuolisuuden ja nopean käsittelyn periaatteet, ne eivät oikeastaan ketään tullivirkamiestä ole tavoittaneet. Vaikka kokemusta oli siitä, että mm. johtaminen ja tiedottaminen ovat jonkin verran parantuneet, länsimaiseen malliin verrattuna Venäjän tullin toiminta katsottiin olevan vielä hyvin kaukana siitä. Esiin nostettiin myös se, että he itse kuitenkin tiedostavat, että toimintatapa pitäisi olla samantyyppinen kuin esim. Suomessa ja suunta toiminnalla on oikea. Demokratian toteutumista Venäjällä hallintomallina (ja siten myös hallintokäytäntönä tullissa) arvioitiin tyydyttävän ja huonon välimaastoon, sillä kirjoitetun lainsäädännön ja käytännön toiminnan välinen kuilu nähtiin hyvin suureksi. Lisäksi korostettiin sitä, että tullin toiminta riippuu hyvin paljon siitä, millaiset kontaktit asiakkaalla tulliin on. Arveltiin, että jos tulliin menee täysin tuntemattomana, niin ”kyllä se on tylyä touhua” ja järjestelmän byrokraattisuus vain kasvaa.

Kysymykseen, sujuuko tullausprosessi kohtuullisessa ajassa ja ilman tarpeetonta viivytystä, vastaukseksi saatiin lähes yksimielisesti, että ei suju. Pohdintaa oli kuitenkin siitä, mikä on kohtuullinen aika ja kenen näkökulmasta sitä katsotaan. Suomalaisten mielestä tullausprosessi ei suju kohtuullisessa ajassa, kun taas venäläiset saattavat katsoa, että 1-2 vuorokauden tullausaika on ihan kohtuullinen ja heidän järjestelmässään normaali, nopea ja hyvä. Lisäksi huomautettiin, että jonottaminen rajalla on aivan itsestäänselvyys ja byrokraatia on selvästi ankarampi kuin Suomessa. Toisaalta huomautettiin, että tullausprosessiin voi itse vaikuttaa esim. toimituslausekkeen valinnalla tai toisaalta myös epärehellisesti harmaan alueen keinoin.

Tullin toiminnan katsottiin kulkevan samoilla raiteilla kuin muukin hallinto Venäjällä. Vaikka se ei kaikkien mukaan täysin verrattavissa olekaan, niin periaate on samalla pohjalla ja yhteneväisyyksiä löytyy. Tätä perusteltiin mm. sillä, että Neuvostoliiton perinteillä ja käytännöillä on edelleen merkittävä jalansija kaikessa viranomaistoiminnassa. Lisäksi katsottiin, että jos muualla maassa ilmenee joitakin ongelmia esim. talouselämässä, ne heijastuvat selvästi myös tulliin ja päinvastoin.

8.12 Venäjän WTO-jäsenyyden vaikutus rajanylitystoimintaan

Venäjän WTO-jäsenyyden toivotaan ratkaisevan kertaheitolla ongelmat rajalla ja siihen katsotaan toiveikkaana. Byrokraatian toivotaan vähenevän, tullausprosessin yksinkertaistuvan ja sähköisen tul-

lausjärjestelmän saatavan toimintaan. Venäjän WTO-jäsenyyteen suhtauduttiin kuitenkin kaikesta huolimatta epäilevästi. Toisaalta sen ei katsottu olevan vastaus tai apu mihinkään ja toisaalta katsottiin, että täysjäsenyyden saaminen saattaa viedä vielä kauan aikaa. Esiin nostettiin myös se, että Venäjän WTO-jäsenyys ja sen ehdot riippuvat hyvin paljon muista järjestön jäsenvaltioista. Kun Venäjästä tulee WTO:n jäsen, se pakottaa ja pitäisi pakottaa Venäjän noudattamaan tiettyjä WTO:n sääntöjä. Mutta koska tiedetään, millainen asema lainsäädännöllä ja säännöksillä Venäjällä on verrattuna käytäntöön, saattaa syntyä suuriakin ristiriitoja, arvioitiin. Suurimmaksi kysymykseksi nostettiin se, ottaako Venäjä yhteiset säännöt tosissaan ja kuinka länsimaat puolestaan painostavat Venäjää noudattamaan niitä. Lisäksi pohdittiin sitä, että koska Venäjällä ja länsimailla on loppujen lopuksi melko erilainen näkemys mm. demokratiasta, niin mitä tapahtuu, jos Venäjä saa sanella omat jäsenyysehtonsa ja WTO ne hyväksyy. Tällöin rajanylitykseen ei helpotuksia todennäköisesti olisi luvassa, koska ”jokaisesta kakustahan voi ottaa vaan rusinat”, todettiin. Jos kuitenkin WTO sanelee Venäjän jäsen ehdot, ollaan jälleen toiveikkaita rajanylitysmuodollisuuksien helpottumisesta.

8.13 Venäjän tullin ongelmat kiteytetysti, Venäjän-kaupan toimijoiden omia kokemuksia, mielipiteitä ja parannusehdotuksia

Suomalaiset Venäjän-kaupan toimijat nostivat Venäjän tullin pääongelmiksi monenlaisia seikkoja. Tällaisia olivat käytännön ongelmat joka päiväisessä liiketoiminnassa kuten aikaa vievä tullaus, ylimääräiset kuormien purut, tarkastelut ja tarkastuslaskelmat, sakotusmenetelmä ja kapasiteetin riittämättömyys. Yksi suurimmista keskustelukysymyksistä oli raha ja korruptio. Toiset olivat sitä mieltä, että ongelmat eivät mitenkään voi johtua rahasta, koska sitä Venäjällä pitäisi tällä hetkellä olla. Toisaalta arveltiin, että vaikka rahaa on, sitä ei ehkä osata käyttää oikeisiin paikkoihin. Toiset taas katsoivat, että raha ja ennen kaikkea juuri musta raha on puolestaan juuri se ongelman ydin. Samassa yhteydessä mielipiteitä herättivät myös byrokratia, venäläinen kansanluonne, työmoraali sekä Neuvostoliiton aikaiset asenteet, toimintatavat ja tottumukset.

Korruptiokeskustelu sai aikaan syvällistä pohdintaa siitä, miksi sitä niin paljon Venäjän tullissa esiintyy. Suurinpana yksittäisenä tekijänä esiin nostettiin kansanluonne ja se, että Venäjällä lahjuksia ei koeta samalla tavalla rikolliseksi toiminnaksi kuin Suomessa. Syvälle juurtuneet perusperiaatteet toimia ja saada henkilökohtaisia asioitaan ajettua yhteiskunnassa liittyvät olennaisesti lahjontaan ja ”palveluksesta vastapalvelus” -tyyppiseen toimintaan. Haastatteluissa ilmeni, että

vielä noin kymmenen vuotta sitten rajanylitys oli täysin mahdoton ilman pimeää maksua. Käytäntö oli se, että tullimiehelle maksettiin käteisellä rahaa ja silloin tullausprosessi toimi erinomaisesti, nopeasti ja hyvin. ”Ei siihen montaa minuuttia mennyt”, kerrotaan. Kuuleman mukaan, myös nykyäänkin ei vain ongelmista vaan myös itse tullausprosessista selviytyy helpoiten käteisellä rahalla. Tällaista käytäntöä ei kuitenkaan tietystikään kannateta, koska tällöin virallisille ja rehellisille toimijoille aiheutuu ylimääräistä työtä ja korkeammat maksut. Lisäksi epärehellinen toiminta heijastuu myös markkinoille. Erityisesti korostettiin sitä, että kaikille toimijoille tulisi taata yhtäläiset mahdollisuudet ja samanlainen kohtelu, niin asiat alkaisivat luistaa. Arvioitiin, että tähän voisi jospian vaikuttaa huomattavasti etenkin WTO. Lisäksi ilmeni, että Venäjän tullissa on edelleenkin olemassa ns. raharajat, jotka pysyvät auki toiminnan nopeuttamiseksi ja tullausprosessin helpottamiseksi.

Olellaisena elementtinä korruptiokeskustelussa esiin nostettiin Venäjän tämän hetkinen yhteiskunnallinen tilanne. Vaikka öljyvarallisuutta on virrannut maahan valtavat määrät, se ei ole hyödyttänyt kuin noin 4 %:a kansasta ja loput 96 % elävät kuten ennenkin yrittäen selvitä välttämättömistä rutiineistaan. Vaikka elintaso nousee Venäjällä jatkuvasti, palkat nousevat ja on työvoimapulaa, niin korruptio-ongelman ei uskota korjaantuvan ennen kuin tämän 96 %:n elintaso on kohonnut niin paljon, että selvitäkseen hengissä heidän ei tarvitse käyttää virallisten tulonlähteiden lisäksi pimeitä tulonlähteitä. Venäjä nähdään toimintakenttänä sellaiseksi, että kaikkialla, missä siellä vain on mahdollista tehdä rahaa ja varsinkin epävirallisin keinoin, niin se tehdään. Ja tähän takoitukseen tullilla on mitä otollisin paikka. Lisäksi huomautetaan, että rahastuksen toimintamalli kattaa koko tullilaitoksen ylhäältä alas. Tämän perusteella tullilla on myös hyvä mahdollisuus olla korruptoituneempi kuin muilla Venäjän viranomaisilla, huomautetaan. Samaan ongelmaan törmätään myös jo edellä mainitussa kohdassa, jossa mainittiin jopa 60 % tavarankäynnin häviävän matkalla Suomen tullista Venäjän tulliin. Tämän taustalla arveltiin olevan niin paljon kiviä hyötyjiä ja se on jopa ymmärrettävää, koska palkat ovat niin alhaiset, niin miksi korruptio-ongelma pitäisi heidän mielestään ratkaista, kysytään. Jos palkat olisivat riittävän korkealla tasolla, kiinnostus tietyllä tavalla korruptioon vähenisi ja pimeällä rahalla ei olisi enää niin suurta merkitystä välttämättömän elintason ylläpitämiseksi.

Samassa yhteydessä puututtiin myös siihen, että koska tiedetään rajan ylittävän liikenteen olevan tärkeää mm. suomalaisille toimijoille, tullilla on erinomainen ja helppo kohta rahastaa. Venäjän alhaisemman elintason vuoksi hinnat eivät voi olla samalla tasolla kuin Suomessa, jotta tuotteet ylipäättään saadaan kaupaksi. Mutta jos ne kuitenkin ovat, ja Venäjän tullissa tuotteille laitetaan vielä 100

Verot ja tullimaksut, niin myös maahantuojien halu kiertää järjestelmää on merkittävä. Tästä aiheutuu puolestaan lisää epäkohtia jo valmiiksi suureen ongelmavyöhyteen. Korruptio-ongelmaa voitaisiin arvelujen mukaan vähentää kuitenkin sillä, että Venäjä yksinkertaisesti pudottaisi tullimaksujaan huomattavasti. Tämän seurauksena tulli todennäköisesti saisi enemmän rahaa, koska maksujen kiertäminen ei olisi enää kannattavaa ja maahantuojat alkaisivat oppia maksaa maksut lain mukaisesti. Pohjalla siis nähdään olevan yhteiskunnan hyväksymän mallin, johon ankara byrokratia olennaisesti kytkeytyy, ja jossa periaatteena on se, kuinka rahaa saadaan ja tarvitseeko jokaisesta lantista maksaa veroja varsinkin, jos tullimaksut ovat tuotteen arvoon nähden hyvin korkeat. Mikäli tullimaksuja ja -veroja pienennettäisiin niin ”tilaisuus tekee varkaan” -teemaa saataisiin todennäköisesti vähennettyä huomattavasti, arveltiin. Lisäksi huomautettiin, että kun Venäjällä tuloveroprosentti laskettiin 13:een, ihmiset alkoivat maksaa verojaan ja valtio sai näin enemmän verotuloja. Sama voisi toteutua tullissa, jos maksut olisivat tarpeeksi alhaiset, ihmiset oppisivat, ettei kiertotien etsiminen kannata ja tämän jälkeen maksuja ja veroja voitaisiin jopa pikkuhiljaa alkaa nostaa.

Yhdeksi ongelmaksi nousi viranomaisten suuri määrä rajalla. Vaikka Venäjälläkin on pyrkimyksenä pitää rajalla vain rajavartiolaitos ja tulli, niin käytännössä heti rajavyöhykkeen takana on liikenne (RTI) ja/tai paikallispoliisi. Aikaa tuhlaantuu ja ongelmia syntyy ja siitä, että kaikille viranomaisille pitää esittää heidän vaatimansa paperit, jokainen taho haluaa tarkastella kuljetuksia omista lähtökohdistaan ja jokaiselle pitäisi vielä maksaakin jotakin, mielellään käteisellä... Lisäksi asiat pyörivät eri viranomaisten toimipisteissä tiskiltä tiskille ja tiukan byrokratian rattaissa kaikki aina kertautuu, huomautetaan.

Eräänä pullonkaulana nähdään infrastruktuuri rajanylityspaikoille ja -paikoilla sekä tullaustermiinaaleissa mm. Moskovassa. Tämä liittyy olennaisesti siihen, että liikenne Suomesta Venäjälle on kaksinkertaistunut viimeisen viiden vuoden aikana ja tähän ei ole osattu tarpeeksi varautua. Tiestö ei kuitenkaan pysty vastaamaan tällaisiin liikennemääriin, vaikka uusia rajanylityspaikkoja Venäjällä onkin avattu. Liikenneväyliä pitäisi parantaa rajanylityspaikoilta pääteille, koska osa niistä on rakennettu jo varhain 1900-luvulla ja tulevaisuudessa ne pystyvät entistä vähemmän vastaamaan liikennemäärien kasvuun. Myös Suomessa merkittäväksi ongelmaksi vuoden 2006 lopulla koituneet, maanteille kerääntyneet, Venäjän puolelle pyrkineet rekat saivat päättäjät heräämään siihen, että tällaisen ongelman hoitamiseen Suomessa ei mitenkään oltu varauduttu. Nopeana ratkaisuna päätettiin rakentaa ”megarekkaparkkeja”, jonne kuljetukset voisivat mennä odottamaan ennen rajalle menoa. Itse ydinongelma (Venäjän tulli) ei kuitenkaan tällaisella ratkeaa, mutta rekat

saadaan sentään Suomen maanteiltä pois liikenneturvallisuutta vaarantamasta. Väliaikaisratkaisuvaihtoehdoista megarekkaparkit nähdään siitä huolimatta kohtuullisen toimivina.

Infrastruktuurista keskusteltaessa haluttiin puuttua myös tulliterminaaleihin (määrätullit) mm. Moskovassa. Näissä tulliterminaaleissa ei myöskään ole osattu varautua liikennemäärien kasvuun ja tästä aiheutuu se, että tilaa ja käsittelykapasiteettia on niissä aivan liian vähän. Käytännössä tapahtuu niin, että etenkin kuljetuspiikkeinä (juhlapyhinä jne.) autot eivät mahdu terminaaleihin vaan jäävät kadulle seisomaan. Tämän seurauksena miliisi ryntää paikalle ja sakottaa, koska tiellä ei ole sallittua seisottaa rekkoja.

Korruptioteemaan kytkeytyy myös Neuvostoliiton aikainen toimintatapa, minkä nähdään olevan yksi olennainen tekijä ongelmavyyhdessä. Lisäksi esiin nostettiin neuvostoaikainen hyvin byrokraattinen hallintomalli, jonka koetaan edelleen olevan voimissaan. Tässä yhteydessä muistutettiin, että neuvostoaikana koko tullijärjestelmää ei edes ollut ja ongelmat juontaisivat siten juurensa aivan tullilaitoksen rakentamisen aloittamisesta asti. Järjestelmä piti synnyttää tyhjää, eikä siten ollut koulutettuja tullimiehiä eikä lainsäädäntöä. Lainsäädäntö tehtiin nopeasti ja siitä tuli huono heti alkuunsa; sitä on usein muutettu, korjailtu ja paikkailtu. Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen ulkomaankauppa lisääntyi merkittävästi, josta seurasi se, ettei Venäjän tullilla ollut mahdollisuutta käsitellä sellaista määrää kuljetuksia, ei tiedollisesti, ei taidollisesti eikä asenteellisesti, koska hallintomalli ja käytännöt olivat sinällään peräisin Neuvostoliitosta. Kokemukset ovat osoittaneet, että järjestelmä ei toimi edelleenkään, vaikka Venäjän federaation perustamisesta on jo 17 vuotta. Erään mielipiteen mukaan ymmärrys Venäjän tullia kohtaan alkaa loppua, koska kehitys on siellä kulkenut liian hitaasti. Samassa yhteydessä vielä todetaan, että Venäjällä saattaa yleisesti olla hallinnossa liian vähän resursseja. Toisaalta, koska tulli on Venäjällä niin suuri kansantaloudellinen tekijä, sen toimintaan ja kehittämiseen olisi syytä myös panostaa, huomautetaan.

Sen sijaan lainsäädännön suhteen ongelmien arvioitiin kiteytyvän ristiriitaiseen ja nopeasti muuttuvaan lainsäädäntöön. Vaikka lainsäädäntöä Venäjällä on, ja osin se koetaan jo suhteellisen hyväksi ja kattavaksi, ongelmia esiintyy vielä kirjoitettujen normien ja käytännön välillä. Tähän kytkeytyvät olennaisena osana historian perinteet, tottumukset ja asenteet. Lisäksi vallankäyttötyylin katsottiin vaikuttavan lainsäädännön mukaisen toiminnan toteutumiseen. Käytännössä kokemukset ovat osoittaneet, että jos jollekin annetaan valtaa, se on tavallaan valtakirja omien henkilökohtaisten etujen ajamisen mahdollistamiseksi. Lisäksi lainsäädännön nopeiden muutosten katsotaan aiheuttavat ongelmia, koska niitä ei yrityksissä voida ennakoida ja vaikuttaa täten osaltaan toiminnan tehokkuu-

teen rajalla. Käytännössä tapahtuu niin, että kun kuljetus lähtee sen hetkisen tiedon ja papereiden kanssa ja saapuu Venäjän tulliin, siellä todetaan, että uudet määräykset ovat tulleet voimaan, ja koska niitä ei ole voitu noudattaa, auto on jätettävä siihen paikkaan. Yrityksille ei anneta edes mahdollisuutta valmistautua rajanylitykseen lainsäädännön puitteissa, vaikka toisaalta ne pystyisivät nopeastikin sopeutumaan uusiin säännöksiin, jos niistä selkeästi tiedotettaisiin. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että koska Venäjä on rakentanut tullijärjestelmänsä suhteellisen lyhyessä ajassa, niin kehitys ei kulje joka saralla yhtenäisenä prosessina, vaan asiat nytkähtelevät eri aikoina eri tahtiin liikkeelle, mikä hankaloittaa ennakoitavuutta ja loogisuutta. Lainsäädännöllä ja hallintokäytännöllä ei myöskään nähty olevan selkeää ja ennakoitavaa kehityssuuntaa.

Eräänä parannusehdotuksena esitettiin sähköisen tullauksen aloittaminen ja siihen liittyvien proseduurien kehittäminen mahdollisimman nopeasti. Arveltiin, että lähes kaikilla suomalaisilla kuljetus- ja huolintaliikkeillä sekä luultavasti myös näiden asiakkailta sekä transitoasiakkailta olisi kaikki valmiudet ja mahdollisuudet toimittaa kaikki tiedot sähköisesti Venäjän tullille. Lisäksi oli myös käsityksiä siitä, että Venäjän tullillakin olisi mahdollisuus jo vastaanottaa tietoja sähköisesti. Näin voitaisiin toimittaa etukäteen tullille kaikki tarvittavat tiedot ja paperit, mikä puolestaan lopettaisi paperien leimaamisen ja juoksemisen luukulta luukulle tullissa. Tässä asiassa kaikkein suurimmaksi ongelmaksi ei kuitenkaan koettu Venäjän tullia vaan Euroopan unioni.¹¹ Tätä perusteltiin sillä, että Suomi on tulliasioissa EU:sta riippuvainen ja EU:ssa ei ymmärrä tilannetta Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Lisäksi, jos Suomen ja Venäjän välisellä rajalla toteutettaisiin mitä tahansa uudistuksia esim. sähköinen tullaus, se pitäisi EU:n mukaan toteuttaa kaikilla EU:n ulkorajoilla, mikä tekisi asiasta huomattavasti ongelmallisemman. Toiveita esitettiin myös Euroopan unionin suuntaan, jotta Suomi saisi tässä asiassa edetä nopeammin ja kehittää toimintaa Suomen ja Venäjän välisessä rajaliikenteessä. Euroopan unioni nähtiin tässä tapauksessa kehityksen jarruna.

Euroopan unionin koettiin myös jarruttavan tiettyjen, yksittäisten ja osaltaan jopa hyvin suurien ja merkittävien tavararyhmien tullauksen ja maahantuonnin helpottamista. Koska EU:n mukaan helpotusta ei voi tehdä kaikille tuote-erille, niin sitä ei voi jostain syystä tehdä millekään. Huomiota kiinnitettiin siihen, että on harmillista edetä aina sen heikoimman lenkin mukaan, mikä on vaikea

¹¹ Aiheesta on kirjoittanut myös *Tulliviesti*-lehden päätoimittaja Reijo Virtanen lehden numerossa 4/2006. Siinä hän toteaa, että rajanylitysongelmat eivät aivan yksin ole Venäjän tai sen tullin syytä, vaan vastuuta sysätään myös EU:maille. Venäjän tulli on jo pitkään pyytänyt saavansa ennakkotietoja EU-alueelta tulevista kuljetuksista, jotta se voisi tehdä tarpeelliset riskianalyysit jo ennen kuormien tuloa rajalle. Tällöin he voisivat kohdistaa voimavaroja oikeiden asioiden tarkastamiseen. EU:n komissio ja jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole antaneet paljonkaan sijaa tälle ajatukselle, vaikka ne ovatkin heränneet siihen, että asiassa tosiaan on kaksi osapuolta. (*Tulliviesti* 4/2006.) Suomen vierailullaan marraskuussa 2006 myös Venäjän presidentti Putin puuttui kyseiseen asiaan (AL 24.11.2006).

toteuttaa, ja tämän varjoon jäävät sellaisetkin ehdotukset, jotka kuitenkin olisivat helppo toteuttaa. Harmilliseksi koettiin myös se, että vaikka Suomen ja Venäjän välistä kaupankäyntiä pystyttäisiin kehittämään, niin uudistukset tyrehtyvät siihen, että niitä ei jossain muualla, esim. Keski-Euroopan maissa pystytä toteuttamaan.

Eräänä ongelmakohtana nähtiin Suomen ja Venäjän välinen TIR-järjestelmä. Kaikesta huolimatta sitä pidetään hyvänä kansainvälisenä järjestelmänä, mutta Suomen ja Venäjän välillä sen ei kuitenkaan katsota toimivan kaikkien lakien ja asetusten mukaan. Suomessa on tällä hetkellä hieman yli 180 TIR-järjestelmää käyttävää yritystä ja Suomen ja Venäjän välisistä kuljetuksista TIR-kuljetuksia arvioidaan olevan reilu 90 %. Huomion arvoista on, että kaikista kuljetuksista jopa 98 % on venäläisten käsissä ja kokemuksen mukaan venäläiset viranomaiset ovat sitä mieltä, että kaikki Venäjälle menevät kuljetukset olisi hyvä olla venäläisten käsissä. Lisäksi korostettiin myös sitä, että yleensä Venäjän-kauppaa käydessä on oltava paikallinen, venäläinen toimija mukana esim. yritystä perustettaessa, koska tällä on jo jonkinlainen toimijasuhdeverkosto alueella. Edelleen muistutettiin, että henkilökohtaiset suhteet korostuvat venäläisessä kulttuurissa hyvin vahvasti.

TIR-sääntöjen mukaan Venäjälle menevien kuljetusten pitäisi päästä ylittämään raja ilman minikäänlaisia ylimääräisiä tarkastuksia ja kuorma tullataan lopullisesti vasta määrätullissa. Kuitenkin, jos kuorman arvo ylittää TIR-carnet:n vakuuden (60 000 e), Venäjän tulli määrää autotullisaattueen rajalta määrätulliin. Tämä nähdään hyvin epäkäytännölliseksi järjestelmäksi siksi, että saattuetta ei nykyään saa suoraan rajalta, vaan se pitää ”hakea” itse Viipurista esim. taksilla, tullille on maksettava siitä erikseen 15 000 ruplaa ja saattueen tulo saattaa kestää hyvinkin puoli vuorokautta. Mm. tällaisen toiminnan katsotaan tukkivan tullia Venäjällä. Rekkaruuhkat ja -jonot rajalla puolestaan aiheutuvat siitä, että koska venäläiset hoitavat melkein kaikki kuljetukset, he esim. tulevat hakemaan lastin Suomesta ja menevät rajalle odottamaan, koska heillä ei ole muutakaan paikkaa, minne mennä odottamaan ruuhkan purkautumista. Arvioitiin, että jonot purkautuisivat helpostikin, jos Venäjän tulli tehostaisi toimintaansa ja tällöin ruuhkahuippuja ei syntyisi, koska jono etenisi koko ajan.

Suurimpana ongelmana TIR:n käytössä koetaan kaksoislaskutus, mikä näkyy selvästi myös tilastoista. Tämä voi tapahtua joko siten, että on olemassa valmistellut keikat, jossa tietty tullimies ottaa kuljetuksen vastaan ja ”hoitaa paperit kuntoon” tai lastista voidaan tehdä papereihin suoraan väärät merkinnät ja toivoa, ettei jäädä kiinni. Esille nostettiin, että kaikkia salakuljetuskeinoja Suomessa ei

edes tunnetta.¹² Lisäksi TIR:n käyttöön liittyy sääntöjä, joita Venäjän tullin katsotaan tulkitsevan kohtuuttomasti. Jokaisessa TIR-maassa on takaajataho (Suomessa SKAL ja Venäjällä ASMAP, joita Kansainvälinen maantiekuljetusliitto IRU hallinnoi), joka ”takaa kaikkien niiden tullien ja verojen maksut, jotka tulisivat maksettavaksi tässä maassa mahdollisten häiriöiden sattuessa TIR-kuljetusoperaation aikana” (Tullihallitus6, [http](http://www.tullihallitus.fi)). Jos kuljetusliike joutuu Venäjän tullin haaviin ja selviää, että kohdeyritys Venäjällä onkin ollut esim. peitefirma, joka ei ole hoitanut tullimaksuja ja -veroja, kuljetus ja auto otetaan tullin huostaan väkisin, koska tämän katsotaan olevan vastuussa maksuista- ja veroista tullille viime kädessä. Lisäksi kokemuksia on ollut myös kuorman varastamisesta Venäjällä, jolloin kuljetusliikkeeltä vaaditaan tullimaksuja ja -veroja, vaikka kuorma ei ole koskaan saapunut määrätulliin. Venäjällä oikeuslaitos on kuitenkin vapauttanut kuljetusliikkeitä vastuusta tällaisissa tapauksissa. Huomionarvoista on se, että sakkoja, tullimaksuja ja -veroja vaaditaan kunkin TIR-maan takaajataholta ja lopulta safety-järjestelmässä IRU:lta, mikäli kansallinen liitto ei niitä maksa.

Monet suomalaiset Venäjän-kaupan toimijat olivat kuitenkin loppujen lopuksi sitä mieltä, että kukaan ei Venäjän puolesta tullin asioille ja ongelmille voi tehdä mitään. Korostettiin, että heidän tulisi itse keksiä ja selvittää kuvionsa. Lisäksi huomautettiin, että ei esim. Suomessakaan kovin hyvällä katsottaisi, jos venäläiset tulisivat kertomaan meille, kuinka asiat todellisuudessa tulisi hoitaa. Maassa maan tavalla ja toista kulttuuria on myös muistettava kunnioittaa, muistutettiin. Kaikki kuitenkin tiedämme, että asiat siellä hoidetaan omalla tavallaan, mikä on huomattavasti paljon erilaisempi tapa kuin meillä Suomessa. Lisäksi korostettiin, että kyllä asiat siellä kuitenkin hoituvat ja ne voidaan hoitaa, jos halutaan, keinot vaan ovat erilaiset. Toisaalta pohdintaa herätti se, kuinka suomalaisesta tai länsimaisesta näkökulmasta voidaan ja pystytään arvioimaan toisen maan, tässä tapauksessa Venäjän viranomaisten toimintaa, koska maailma siellä ja täällä on niin erilainen. Meillä on länsimainen systeemi ja heillä venäläinen systeemi, joiden välillä on hyvin suuri ero ja johon vaikuttavat yhteiskuntarakenne, historia sekä toimintatavat ja tottumukset.

¹² Suomesta Venäjälle tapahtuvaa salakuljetusta ja sen keinoja on käsitelty myös Ylen MOT-ohjelmassa 13.12.1999. <http://www.yle.fi/mot/131299/kasis.htm>

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa Venäjän tullin toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden valossa. Tutkimuksessa käsiteltiin hyvän hallinnon toteutumista Venäjän tullissa siellä kohdatujen ongelmien kautta. Tarkoituksena oli selvittää, millä osa-alueilla Venäjän tulli toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja missä määrin hyvän hallinnon periaatteet Venäjän tullin toiminnassa toteutuvat. Tarkoituksena oli selvittää, mikä Venäjän tullissa vaikuttaa kaikkein eniten suomalaisten yritysten toimintaan, sekä mistä tullausprosessin hitaus johtuu ja miksi. Tarkastelussa yritettiin selvittää, millaisia hallinnon menetelmiä Venäjän tullissa käytetään, ja kuinka hyvän hallinnon mukaisia nämä toiminnot ovat. Tutkimus pyrki selvittämään, millaisia ongelmia suomalaiset Venäjän kaupan toimijat ovat Venäjän tullissa kohdanneet, mistä ongelmat johtuvat ja miten ongelmat liittyvät hyvän hallinnon toteuttamiseen. Lisäksi johtopäätöksissä käsitellään, millaisia parannusehdotuksia suomalaisilla Venäjän-kaupan toimijoilla olisi rajanylitysmuodollisuuksien helpottamiseksi. Vastausta tutkimusongelmaan etsittiin suomalaisten Venäjän-kaupan toimijoiden kokemuksien, näkökulmien ja mielipiteiden pohjalta. Tutkimusta varten tehtiin viisi haastattelua ja haastattelurunko pohjautui Vartolan määrittelemiin hyvän hallinnon periaatteisiin, joiden avulla Venäjän tullin toimintaa pyrittiin analysoimaan. Käsillä olevissa johtopäätöksissä on haastatteluaineiston suppeuden vuoksi huomioitava se, että johtopäätökset muodostavat väkisininkin subjektiivisen näemyksen Venäjän tullin toiminnasta.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa eriteltiin hyvää hallintoa, sen määritelmiä ja toteutumista. Toisella luvussa tarkasteltiin hyvän hallinnon kehitystä Suomessa ja kolmannessa luvussa puolestaan Venäjän valtion historiaa, talouskehitystä ja kulttuuritaustaa. Suomen Venäjän-markkinoita sekä Venäjän-kaupan ongelmia eriteltiin luvussa neljä. Luvussa viisi tarkasteltiin Venäjän tullin organisaatiota, Venäjän tullausprosessia ja tullilainsäädäntöä. Sen sijaan luvussa kuusi tarkasteltiin Suomen ja Venäjän logistista kumppanuutta, mikä antoi olennaista tietoa siitä, miksi Venäjän tullissa kohdatut ongelmat ja rekkajonot ovat nousseet yhdeksi vakioaiheeksi mm. lehtien palstoilla sekä Yleisradion liikennetiedotteissa. Luvussa seitsemän analysoitiin hyvän hallinnon periaatteita suomalaisen lainsäädännön suhteen ja tehtiin havaintoja niiden osalta venäläisessä toimintaympäristössä. Luvussa kahdeksan puolestaan raportoitiin haastattelujen tulokset ja niistä tehtiin yhteenveto. Saman luvun lopussa esitettiin lisäksi joitakin ehdotuksia Suomen ja Venäjän välisen kaupankäynnin kehittämiseksi haastateltavien mielipiteiden ja kokemusten pohjalta.

Jos johtopäätösten analysointi suoritettaisiin pelkästään suomalaiseseen/länsimaiseen hyvään hallintoon verrattuna, Venäjän tullissa ei voitaisi milloinkaan sanoa olevan hyvä hallinto. Neuvostoliiton perintönä luottamus hallintoon on venäläisten keskuudessa kadonnut eikä sitä ole pystytty tervehdyttämään. Vaikka Venäjällä on käynnissä asiakas-hallintosuhteen murrosvaihe, jossa pyrkimyksenä on hyvä hallinto kansalaisen palvelijana ja ”yhden luukun” -periaatteen kehittäminen, uudistustyössä törmätään edelleen kulttuuriin, historian vaikutukseen ja asenteisiin. Kun Venäjän tullin toimintaa tarkastellaan, huomioon on otettava erityisesti maan kulttuuri, historia (Neuvostoliitto), perinteet, ortodoksinen uskonto, maailmankatsomus ja suhtautuminen johtamiseen. Kun nämä nostetaan esille, kyseisen kansan toimintaa voidaan jossakin määrin ymmärtää, koska selitys länsimaiselta kannalta outoon toimintaan löydetään näiden ilmiöiden kautta. Monenlainen taikauskaisuus, hirmuhallitsijoiden perinne, autokratia, lahjan antaminen vastapalveluksena, odotettu johdetuksi tuleminen ja ajan paikallaan pysyminen ovat Venäjällä jokapäiväiseen elämään kuuluvaa normaalia toimintaa.

Kun huomioidaan edellisen kappaleen seikat, se että vuosien 1997-2003 aikana Suomen läpi Venäjälle kulkevan transitoliikenteen määrä on kasvanut jopa 70 %, ja kun EU:n ja Venäjän välinen kaupaankäynti on lisääntynyt rajusti, ongelmia aiheutuu väkisinkin länsimaisen tehokkuusajattelijan ja venäläisen, joka ajattelee ajan pysyvän paikallaan, välillä. Kuljetusten määrä kasvaa joka vuosi, eikä Venäjällä olla osattu varautua siihen. Keskeisimmät ongelmat Venäjän tullissa haastateltujen mielestä olivat korruptio (raha), hidas tullausprosessi, lainsäädännön nopeat muutokset ja niistä hidas tiedottaminen sekä lainsäädännön ja käytännön välinen suuri ero (laintulkinnat). Väärinkäytöksiä Venäjän tullissa tapahtuu jatkuvasti niin viranomaisten kuin hallinnon asiakkaidenkin puolelta. Erilaisia salakuljetuskeinoja etsiessään Venäjän tulliviranomaiset kuluttavat paljon aikaa rekkojen tarkastuksiin, minkä seurauksena liikenne rajalla ruuhkautuu. Toisaalta myös korruptio aiheuttaa rajaruuhkia. Lisäksi aikaa tuhlaantuu siihen, että Venäjän tullille ei Suomen kautta kulkevien kuljetusten tietoja ja asiapapereita toimiteta tai ei voida toimittaa etukäteen riskianalyyysien suorittamista varten ennen kuljetusten tulliin tuloa. Tehokkuutta laskevat myös venäläisten tullivirkailijoiden asenteet, vanhanaikainen teknologia ja infrastruktuuri sekä tullauskapasiteetin riittämättömyys.

Yksi suurimmista ongelmista Venäjän tullin toiminnassa on lainsäädännön ja käytännön välinen kuilu. Venäjällä monia lakeja puuttuu edelleen, lainsäädäntöä ei ole pystytty legitimoimaan, sen asema on heikko ja poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko usein syrjäyttää sen. Lisäksi oikeusjärjestelmän toimivuudessa on ongelmia. Lainsäädännölle ei anneta yleensä tarpeeksi arvoa ja

venäläiset suhtautuvat lainsäädäntöön pragmaattisesti, jolloin säädösten kiertäminen hiljaisesti hyväksytään. Siksi lainalaisuusperiaatteen ei Venäjän tullin toiminnassa voida katsoa toteutuvan. Lainsäädäntöä täsmentäviä normeja ei ole ja säädökset ovat usein ristiriitaisia. Myöskään viranomaistoimintaa yhtenäistävää säännöstöä ei ole. Toisaalta siirtymävaiheessa olevissa maissa erilaiset laintulkinnat voidaan katsoa normaaliksi toiminnaksi, mutta toisaalta voidaan myös kysyä, onko Venäjä vielä siirtymävaiheessa oleva maa (omasta mielestään vrs. länsimaiden mielestä)? Lisäksi esim. TIR-kuljetusten tarpeeton avaaminen, purku ja tarkastelu voidaan katsoa yhteisten sopimusten nuodattamatta jättämiseksi. Venäjän tullilla on hallintobyrokrattinen lähestymistapa eikä siellä vielä ole siirrytty palveluperiaate-malliin, vallalla ovat edelleen vanhanaikaiset asiakastyön käytännöt (kts. Pietiläinen & Seppälä 2005, 14).

Selvimmän esille nousi toisaalta se, että Venäjän tullin toiminta on kuitenkin kaikin puolin suhteellisen hyvää, nopeaa ja asiakaspalveluhenkistä (so. hyvä hallinto lähes toteutuu), mikäli siellä on olemassa hyvä ja laaja toimijasuhdeverkosto. Yleisen käsityksen ja mm. suomalaisen lainsäädännön mukaan objektiviteettiperiaate ei toteudu, jos viranomainen kohtelee eri tavalla hänelle läheisiä henkilöitä. Toisaalta vaikka haastateltavilla ei minkäänlaisia ongelmia Venäjän tullin kanssa olisi ollutkaan, siitä huolimatta sen toimintaa ei yleisesti pidetty ainakaan hyvän hallintotavan mukaisena mm. monien länsimaisen järjen vastaisten toimintojen vuoksi. Lisäksi korruptio-teenan vahva esille tulo ei voi olla vaikuttamatta olennaisesti tutkimustulosten analysointiin. Korruption katsotaan olevan Venäjällä jo niin laajaa, että se on taloudellisen kehityksen este, eikä se myöskään rohkaise venäläisiä poliitikkoja kehityksen tielle. 1990-luvulla Suomen Supo joutui puuttumaan Venäjän tullin harjoittamaan rahastukseen ja siitä seuranneeseen turvallisuusongelmaan. Venäjän tullia on myös arvioitu kaikkein korruptoituneimmaksi instituutioksi Venäjällä, koska mahdollisuus altistua korruptioon on siellä kaikkein suurin. Hyvän hallinnon näkökulmasta hyvät ihmissuhteet eivät vähennä korruptiota tai korruptio itsessään ei edistä rehellistä toimintaa, vaikka kulttuuriset käsitykset toista väittäisivät.

Venäjän tullin avoimuuteen ja toiminnan julkisuuteen hallintobyrokratia vaikuttaa olennaisena osana. Perinteet eivät tue avoimuutta ja julkisuutta, eikä näitä periaatteita ole myöskään kirjoitettu esim. Venäjän federaation perustuslakiin. Avoimuus ja julkisuus ovat kuitenkin parantuneet ja tietoa tullaustoiminnan lainsäädännöstä on saatavilla, kun tietää mistä sitä etsiä. Osaltaan myös tiedottaminen merkittävistä lainsäädännön muutoksista on kohtuullista. Neuvonta ja asiakaspalvelu sen sijaan ovat kaupallistuneet. Saatu palvelu riippuu myös siitä, millaiset suhteet viranomaisiin on: tuntemattomille ollaan tylyjä ja toiminta on byrokrattisempaa, kun taas tuttaville suodaan erilaisia

oikeuksia. Viranomaisten tiedottaminen, neuvonta ja palveluperiaate kuuluvat yleisesti hyvään hallintoon. Hyvässä hallinnossa määritellään myös, että virkamiesten valinnassa on kiinnitettävä huomiota koulutukseen, kokemukseen ja koeteltuun kansalaiskuntoon. Vaikka Suomessakin virkamiehinä toimivien henkilöiden koulutustausta on melko epätasainen, heidän voidaan yleisesti katsoa kohtelevan kansalaisia lainmukaisesti ja tasapuolisesti. Sen sijaan Venäjän tullissa tullaustehtäviä suorittavien virkailijoiden koulutustasoa on arvosteltu hyvin epätasaiseksi siksi, että he tulkitsevat lakia omien mieltymystensä mukaan ja usein asiakkaan ”vahingoksi”. Tällöin harkintavalta kasvaa liian suureksi, eikä tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti- ja yhdenvertaisuusperiaate hallinto-toiminnassa toteudu. Toisaalta virkamiesten tekninen pätevyys on tasokasta ja he tuntevat hyvin lakipykälät sekä tekniset tiedot asiasta kuin asiasta. Ylimmän johdon koulutustaso on kuitenkin vieläkin parempi ja he ovat myös osaavampia niin teknisesti kuin esim. tulkitsemaan lainsäädäntöä.

Vaikka Suomessakaan julkisen sektorin palkat eivät ole verrattavissa yksityisen sektorin palkkatasoon, niillä voidaan tulla hyvin toimeen, eikä hallinnossa työskentelevän tarvitse tehdä toista työtä elääkseen. Venäjän tullin virkamieskunnan palkkauksen taso on hyvin alhainen, mistä juontavat juurensa myös tullin harjoittama rahastus, laintulkintaepäselvyydet, korruptio ym. ongelmat. Vaikka tullivirkailijoiden palkkoja onkin viime aikoina Venäjällä pyritty nostamaan, se ei ole ratkaissut korruptio-ongelmaa. Korruptio tullissa on edelleen yleistä ja taistelu sitä vastaan on ennemmin kulissi. Korruptiokuviossa on paljon hyötyjiä ja se on monen pienipalkkaisen tullivirkailijan elin-ehto, joten sen kitkemistä ei nähdä tähdellisenä. Toisaalta Venäjän viranomaiset kohdistavat kritiikkiä myös suomalaisiin toimijoihin, koska heidän mukaansa suomalaiset eivät ymmärrä, että yhdellä puhelinsoitolla asioita ei vain voi hoitaa. Venäjän lainsäädännön sekavuus ja säädösten päällekkäisyys aiheuttavat sen, että venäläiset viranomaiset eivät joskus voi hoitaa asioita niin kuin maalaisjärki sanoisi. Lisäksi heillä on ankara henkilökohtainen vastuu tekemisistään. Vaikka byrokratia on ankaraa ja toimintaa pystyy nopeuttamaan rahalla, tutkimuksessa ei selvinnyt, johtuuko venäläisten viranomaisten hidastelu todellisuudessa lainsäädännöstä, asenteista, byrokratiasta vai mistä. Toisaalta monenlaisten väärinkäytösten vuoksi venäläiset viranomaiset syynäävät, kierittelevät ja pyörittelevät asioita, jotta yritykset saataisiin mm. maksamaan verot ja maksut rehellisesti, koska arvioiden mukaan vain joka neljäs yritys Venäjällä hoitaa veronsa valtiolle asianmukaisesti.

Hyvään hallintoon liittyy päätöksenteon läpinäkyvyys, jotta päätöksentekoa voisi seurata alusta loppuun, voisi saada perustellun päätöksen sekä mahdollisen valitusosoituksen. Venäjän tullissa päätöksenteko ei ole kovin läpinäkyvää, mutta sen läpinäkyvyys on parantunut huomattavasti aikaisempaan verrattuna ja suunta läpinäkyvyyden lisäämiseksi on oikea. Uusien säädösten tietoonsaat-

taminen ja tieto niiden voimaantumisen ajankohdasta eivät ole hyvän hallinnon määrämällä tasolla. Lisäksi sekaannusta aiheuttaa uusien säädösten päällekkäisyys aiemman lainsäädännön kanssa, mikä viittaa siihen, että valmistelutyössä ei huomioida kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä. Puuttuminen toiminnan epäkohtiin toimii jossakin määrin, mutta ongelmien lopullisen selvityksen ei voida sanoa olevan vastuullista. Kokemusten mukaan valituksen alulle pannut henkilö oli todettu syylliseksi ja tämän perusteella voidaan arvioida, ettei ylimmässä johdossa haluttaisi rehellisesti puuttua ilmenneisiin epäkohtiin ja negatiivisiin viesteihin. Venäläisten viranomaisten on yleisesti todettu pakoilevan vastuuta, joka siirretään asiakkaalle, koska esim. asiakirjoja ei voi enää täydentää tai korjata, jos ne on jätetty viranomaiselle.

Suomessa viranomaisten toimivaltasäännöt määritellään lainsäädännössä ja vain virkasuhteessa oleva henkilö voi käyttää julkista valtaa. Vaikka Venäjän tullissa yksittäisellä tullivirkailijalla ei tosiasiallisesti toimivaltaa olekaan, siitä huolimatta tullaustapahtumaa säätelee hyvin pitkälle tämän henkilön tekemät laintulkinnat käsillä olevassa asiassa. Yhdenvertaisuusperiaate ei näin ollen toteudu, koska laintulkinta saattaa samassa asiassa olla erilainen tullin asiakkaasta tai rahastushaluista riippuen. Lisäksi vaikka oikeusturvakeinot lainsäädännössä ovat olemassa, ne eivät tosiasiallisesti kuitenkaan toteudu. Sen sijaan oikeuslaitos toimii Venäjällä lähes samalla tavalla kuin länsimaissa, mutta sen riippumattomuutta ja puolueettomuutta ei suoraan voida arvioida. Oikeus Venäjällä kuitenkin toteutuu, kun asia on huolellisesti valmisteltu ja toimii rehellisesti.

Venäjän tullia koskeva uutisointi tiedotusvälineissä ei saavuta hyvän hallinnon vaatimaa tasoa. Se ei ole rehellistä ja avointa. Asioita käsitellään huhujen kautta ja ongelmien syyt käännetään usein pääläelleen. Toisaalta tutkimuksessa ei selvitetty, mistä tämä saattaisi johtua, mutta toisaalta esiin nostettiin se, että kuka tahansa, joka rajalla itse kävisi seuraamassa tapahtumia, varmasti tajuaisi, mistä todellisuudessa on kyse. Demokratia Venäjän tullin hallintomallina ja -käytäntönä on samalla tasolla, jolla länsimaissakin tällä hetkellä nähdään Venäjän yleinen demokratian taso. Venäjällä demokratiasta käytetty nimitys 'johdettu demokratia' tai 'suvereeni demokratia' johdattaa keskustelun sivuraiteille. Venäjällä ei olla halukkaita keskustelemaan demokratian kehityksestä maassa ja sillä on aina esittää puolustusargumentti toiminnastaan. Demokratia Venäjällä ei kehity, jos siitä, korruptiosta ja oikeusjärjestelmästä ei voida käydä avointa ja rakentavaa keskustelua. Venäjän demokratian voidaan ehkä katsoa olevan edelleen lähempänä sosialistista kuin länsimaista demokratiaa. Rossin mukaan Venäjä olisi epädemokraattinen valtio ja Setälän mukaan minimidemokratia.

Venäjän WTO-jäsenyyden myötä toivotaan maahan tulevan aivan uudenlainen ilmapiiri ja sen uskotaan vaikuttavan rajanylitysmuodollisuuksiin positiivisesti. Lisäksi, jos rajanylitystoimintaan tulevat yhteiset pelisäännöt, alemmat tullimaksut ja WTO tosiasiallisesti valvoo, että Venäjä noudattaa sääntöjä, sen on toisaalta pakko parantaa rajanylitystoimintaansa sanktioiden uhalla. Tästä puolestaan päästään siihen, että toimiiko Venäjällä tosiaan paremmin keskitetty ja ankara johtaja- ja sanktiojärjestelmä? Ja toisaalta puuttuuko Venäjän tullilta tällä hetkellä todellinen auktoriteetti ja sen toiminta on sen vuoksi hieman mitä on?

Mikäli hyvän hallinnon toteutumista arvioitaisiin sen mukaan, miten eri osa-alueet ovat edistyneet, voitaisiin katsoa, että Venäjän tullin toiminta on suhteellisen avointa ja julkista, neuvonta ja asiakaspalvelu toimivat kohtalaisesti, virkamieskunta on koulutettua (kaikki ovat korkeakoulutettuja) ja teknisesti hyvinkin pätevää, päätöksenteko on muuttunut läpinäkyvämmäksi, hallinnon tarkastusjärjestelmä toimii ainakin sen mukaan, että väärinkäytöksiin syyllistyneet saavat sanktioita, ja oikeuslaitos toimii lähes samalla tavalla kuin länsimaissa. Täysin länsimaisen käsityksen mukaisesti hyvästä hallinnosta ei silti ihan vielä voida puhua, mutta edistystä em. periaatteiden osalta on selvästi havaittavissa. Sen sijaan Venäjän tullissa virkamieskunnan palkkauksen tason, virkamiesmoraalin, korruptoituneisuuden, asenteiden ja desentralisoinnin asteen suhteen hyvän hallinnon ei voida katsoa toteutuvan oikeastaan lainkaan. Kaikki rahaan ja saataviin liittyvät hyvän hallinnon elementit ovat Venäjän tullissa hyvin alkeellisella tasolla, vaikka rahastuskeinot sinänsä ovat mitä kekseliäimpiä.

Mikäli raha-teemaan liittyvät ongelmat voitaisiin saada ratkaistuksi, voisi se edistää myös asenteiden muuttumista rehellisempään suuntaan. Jos tullimaksut ja -verot olisivat kohtuullisella tasolla, niiden kiertäminen ei olisi kannattavaa. Jos maksut maksettaisiin rehellisesti, Venäjän valtio saisi enemmän tullituloja. Tullitulojen lisääntymisen seurauksena tullivirkamiesten palkkoja voitaisiin nostaa ja infrastruktuuria rajalla kehittää. Tämän seurauksena korruptiolle ei olisi enää niin suurta tarvetta ja asenteet sitä kohtaan saattaisivat hiljalleen muuttua. Vaikkakaan perinteet ja venäläinen kulttuuri eivät pidä lahjontaa epärehellisenä ja luottamusta hallintoon vähentävänä tekijänä, lahjonta ja korruptio määritellään globaalisti hyvän hallinnon vastaiseksi toiminnaksi. Kyse on siitä, että Venäjällä hallinto alettaisiin mieltää kansalaista palvelevaksi instituutioksi, jonka toiminta perustuu lakiin, on yhdenvertaista ja sen on tarkoitus edistää kansalaisten tyytyväisyyttä hallintoon sekä kehittää maan sisäisiä oloja.

Seuraavanlaisilla kehitysehdotuksilla hyvää hallintoa Venäjän tullissa ehkä pystyttäisiin lisäämään. Virkamiesten lisäkoulutuksella niin yleensä kuin tekniikankin huomioon ottaen olisi merkitystä toiminnan tehostumiseen. Euroopan unionin olisi tultava mukaan rakentamaan sähköistä tullausta, jota ennen TIR-järjestelmä olisi saatava rehellisesti toimivaksi Suomen ja Venäjän välisissä rajanylityksissä. Viranomaisten määrää rajalla pitäisi vähentää ja infrastruktuuria rajalla kehittää. Myös palkkoja olisi ehdottomasti nostettava, jotta väärinkäytösten riskiä voitaisiin yrittää pienentää ja tehdä ne kannattamattomiksi. Laintulkintaepäselvyydet olisi myös ratkaistava, jotta yhdenvertaisuus- ja objektiviteettiperiaate toteutuisi. Tällöin yksittäisen tullivirkailijan toimivaltaa voitaisiin jopa lisätä. Lisäksi lainsäädännön ja käytännön välinen kuilu pitäisi kuroa umpeen, so. lainsäädännölle pitäisi luoda uudenlainen legitimitetti, korruptiota pitäisi torjua voimakkaammin ja rehellisiä palkitsemisjärjestelmiä kehittää.

Vaikka Venäjä on kehittynyt paljon Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen ja suhteellisen lyhyessä ajassa, sen hallinnon ja tullin ei voida katsoa toteuttavan hyvän hallinnon periaatteita. Hyvää hallintoa on rakennettu vuosikymmenet myös Euroopassa ja oletettavaa on, että kehitys Venäjällä niin hyvän hallinnon kuin demokratiankin suhteen vie aikaa. Lisäksi Venäjällä on huomioitava tekijöitä, joihin lännessä ei ole koskaan törmättykään, kuten maan valtava maantieteellinen koko sekä epätasainen asutuksen, varallisuuden ja luonnonvarojen sijoittuminen. Venäjän suurella alueella on valtava määrä tullihallintoja, joilla sijaitsevat tullit, ja niissä puolestaan on lukuisia tulliasemia. Venäjällä kaiken (hallinnon) kehittäminen samanaikaisesti on valtava haaste. Venäjän tullissa yhtä yksittäistä pääongelmaa ei voida nostaa esille. Ongelmavyyhdessä ovat mukana moninaiset asiat (korruptio, raha, hidas tullausprosessi, lainsäädäntö sekä sen ja käytännön välinen kuilu), jotka kietoutuvat tiukasti toisiinsa ja niihin vaikuttavat olennaisesti myös tarkastelunäkökulmat (uskonto, kulttuuri, perinteet, tavat, asenteet, historia jne.). Venäjän puolesta kukaan ei voi keksiä sille ratkaisuja sen ongelmiin, eikä Venäjä sitä edes halua. On kuitenkin hyvä muistaa, että asiat Venäjällä kyllä hoituvat ja ovat aina hoituneet, keinot vain ovat erilaiset.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus:

- Aarrevaara, T., Restructuring Civil Service in Russian Public Administration. Ministry of Finance. Public Management Department. Helsinki. 1999.
- Azeem, M. (toim.), Venäjän liiketoiminnan perusopas. SVKK ry. Jpaino Oy. Helsinki. 2005.
- Bäckman, J., Venäjän organisoitu rikollisuus. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 137. Helsinki. 1996.
- Bäckman, J., Liikkeenjohto Venäjän muutoksessa. WSOY. Porvoo. 1997.
- Fukuyama, F., Historian loppu ja viimeinen ihminen. WSOY. Porvoo-Helsinki-Juva. 1992.
- Hallberg, P., The Rule of Law. Edita Prima Oy. Helsinki. 2004.
- Hautamäki, V-P., Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy. Helsinki. 2004.
- Hernesniemi, H., Auvinen, S. ja Dudarev, G., Suomen ja Venäjän logistinen kumppanuus. Liikenne- ja viestintäministeriön SVULO-projektin loppuraportti. Yliopistopaino. Helsinki. 2005.
- Heuru, K., Hyvä hallinto. Edita Prima Oy. Helsinki. 2003.
- Heusala-Pushnov, A-L., Venäjän lainsäädäntö ja oikeussuoja yritystoiminnan aloittamisessa. Aleksanteri-instituutti. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi. 2003.
- Isaksson, P., Mitä on korruptio ja lahjonta? Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen Yliopisto. 1990.
- Juntunen, A., Itään vai länteen? Venäjän vaihtoehdot. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 2003.
- Kallonen, K. ja Ketola, K., Voihan Venäjä! Kauppaa ja kulttuuria. Oy Edita Ab. Helsinki. 1996.
- Karppinen, A., Minne troikka rientää? WS Bookwell Oy. Juva. 2003.
- Kilpeläinen, J., Development of Transit Traffic via Finland in 1997-2003. Northern Dimension Research Centre. Lappeenranta University of Technology. NORDI publication 8, 2004.
- Kirkinen, H. (toim.), Venäjän historia. 3. painos. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu. 2004.
- Kivinen, M., Sosiologia ja Venäjä. Hanki ja jää -sarja. Tammi. Hämeenlinna. 1998.
- Koskinen, S. ja Kulla H., Virkamiesoikeuden perusteet. 4. painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 2005.
- Kotilainen, M., Kaitila, V., Widgrén, M. ja Alho, K., Suomen ja Venäjän taloussuhteiden

- kehitysnäkymät. Dark Oy. Vantaa. 2003.
- Kuusikko, K., Neuvonta hallinnossa. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 2000.
- Larjavaara I., The Institutional Foundations of Administrative Development in Russia. Aleksanteri Institute. Aleksanteri Papers. Helsinki. 2001.
- Lehto, J., Venäjän kauppa ja markkinat. Karisto Oy. Hämeenlinna. 1998.
- Luukkanen, A., Hajoaako Venäjä? Venäjän valtiollisuuden kehitys vuosina 862-2000. Oy Edita Ab. Helsinki. 2001.
- Mäenpää, O., Hyvän hallinnon perusteet. Hakapaino Oy. Helsinki. 2002.
- Mäenpää O., Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Prima Oy. Helsinki. 2003.
- Mäenpää O., Hallinto-oikeus. 4. laitos. WS Bookwell Oy. Porvoo. 2003.
- Mäkinen, T., Suuri maa, pitkä kvartaali. Suomalaisyriyten kokemuksia Venäjän kehittyvästä kapitalismista. Sitra. Edita Prima Oy. Helsinki. 2005.
- Nikali, K., Naiset virkamiehinä Venäjän federaation keskushallinnossa. Hallintotieteen pro gradu – tutkielma. Tampereen yliopisto. 2001.
- Nikkanen, M., Demokratia käsitteen sisältö ja merkitys kommunistisessa ideologiassa. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. 1971.
- Nystén-Haarala S., Russian Law in Transition: Law and Institutional Change. Gummerus Printing. Saarijärvi. 2001.
- Ollus, S-E. ja Torvals, N. (toim.), Kaupasta kumppanuuteen. Suomen Venäjä-talousstrategia. Edita Prima Oy. Helsinki. 2005.
- Orlov, V., Yritystoiminta Venäjällä. Yleiset oikeudelliset olosuhteet suomalaisen yrityksen kannalta. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 1996.
- Palvelusitoumus - Suomalainen malli. Palvelusitoumushankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita. Oy Edita Ab. Helsinki. 1997:21.
- Patomäki, H. ja Teivainen, T., Globaali demokratia. Tammer-Paino. Tampere. 2003.
- Pietiläinen, E. ja Seppälä, H., Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatiossa. Painopörssi Oy. Helsinki. 2003.
- Puffer, S. M., Business and Management in Russia. Great Britain. 1996.
- Raunio, T., Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki. Tammer-Paino Oy. Tampere. 2002.
- Rautava, J. ja Sutela, P., Venäläinen markkinatalous. Porvoo. WSOY. 2000.

- Ross, A., Miksi demokratia? Esan kirjapaino Oy. Lahti. 1951.
- Ruutikainen, P., Inkinen, T. ja Tapaninen, U., Suomen ja Venäjän välinen kuljetuslogistiikka. Turun yliopiston merenkulun koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja B135. 2006.
- Ryynänen A., Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. painos. Tammer-Paino Oy. Tampere. 1991.
- Salminen, A., Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Hallintotiede. 2003.
- Setälä M., Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Yliopistopaino. Helsinki. 2003.
- SVKK 2005 = Suomalaisten yritysten toimintamuodot Venäjällä. Käytännön toimintatapoja ja kokemuksia. Suomalais-venäläinen kauppakamariyhdistys. Suomen kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki. Helmikuu 2005.
- Tiihonen, S. ja Ylikangas, H., Virka, Valta, Kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus VAPK-kustannus. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 1992.
- Tolvanen M. (toim.), Venäjä: yhteiskunta ja hallinto. Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö/Hallinnon kehittämisosasto. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 1995.
- Tuori, K. 1990. Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä: Mäntän Kirjapaino Oy. ISBN 951-640-484-7.
- EK AMKK 2001a = Venäjän talouden ja liiketoiminnan oppikirja. Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. Sarja B: Oppimateriaaleja. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi. 2001.
- EK AMKK 2001b = Venäjän yritystoiminnan kehitysolosuhteet ja nykytila. Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja. Sarja B: Oppimateriaaleja. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi. 2001.
- White, S., Russia's New Politics. The Management of a Postcommunist Society. Cambridge University Press. Cambridge. 2000.
- White, S., Gitelman Z. ja Sakwa R. (toim.), Developments in Russian Politics 6. 6th ed. China: Duke University Press. 2005.
- Vihavainen T. (toim.), Opas venäläisyyteen. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu. 2006.
- Widgrén, M., Kaitila, V. ja Arkonsuo, H., Transitoliikenne ja välityskauppa Venäjälle. ETLA. Sarja B 163 Series. Taloustieto Oy. Tummavuoren kirjapaino. Vantaa. 2000.
- Muut painetut lähteet:
- Aamulehti 20.10.2006 (Suomen kansan ja johdon Venäjä-kuvan välille repesi ammottava kuilu)
- Aamulehti 11.11.2006 (Venäjän WTO-jäsenyys varmistunee ensi viikolla)

Aamulehti 16.11.2006 (Copperfield itäraajalla)

Aamulehti 20.11.2006 (Nimet paperiin 13 vuoden neuvottelujen jälkeen)

Aamulehti 24.11.2006 (Putin myönsi rajaongelmat ja lupasi vähentää byrokratiaa)

Aamulehti 16.3.2007 (Putinin uusi mediavirasto huolestuttaa toimittajia)

Aamulehti 18.4.2007 (Valtaosa venäläisistä pitäisi Putinin edelleen Kremlissä)

A 23.12.1183/1987. Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta.

L 6.6.2003/434. Hallintolaki.

26.7.1996/585. Hallintolainkäyttölaki.

Helsingin Sanomat 20.4.2004 (Ylimpien virkamiesten palkat moninkertaistuivat Venäjällä)

Helsingin Sanomat 9.9.2006 (Venäjä syyttää omaa tulliaan itärajan rekkasumista; Liikenneministeri Levitin: Venäjän tulli osasyllinen rekkajonoihin)

Helsingin Sanomat 23.10.2006 (Suomi täysin voimaton itärajan laittoman rahastuksen edessä)

Helsingin Sanomat 1.2.2007 (Duuma lupasi poistaa korruption Suomen ja Venäjän rajalla)

L 1.12.1999/1030. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta.

Karjala 19.10.2006 (Venäjän tullin logistiikka ajastaan jäljessä)

Kauppalehti Vip 16.10.2006 (Korruptio kerää rekkaletkat Vaalimaalle)
<http://www.digipaper.fi/vip/1931/index.php?pgnumb=3>.

L 17.3.1995/365. Kuntalaki.

Orlov 2006 = Orlov, V., Yritystoiminta Venäjällä. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, luentomoniste. 2006.

L 19.12.1889/39. Rikoslaki.

Zaharov 2005 =

Rossijskaja gazeta 15.3.2005. Uralin virkamiehillä puutteellinen koulutus. Zaharov, Aleksei. Jekaterinburg. http://www.rusin.fi/kulttuuriuutiset/3_2005/3_2005TXT.htm.
 Luettu 16.3.2007.

L 11.6.1999/731. Suomen perustuslaki.

Tulliviesti 4/2006 (Valoa tunnelin päässä...?)

L 31.5.1974/412. Vahingonkorvauslaki.

Vartola 2006 = Vartola, J., Luentosarja vertailevasta hallinnon tutkimuksesta. Tampereen yliopisto. Luentomoniste. 2006.

Reinikainen 2000 =

Venäjän Aika. Putin kohti Kremlää, mutta sota jatkuu pitkään. J. Reinikainen.
http://www.novomedia.fi/venajan_aika/lehdet00/artikkelit1_00/putin_kohti_kremlia.htm.
 Luettu 13.3.2007.

Venäjän Federaation perustuslaki 12.12.1993

Internet-lähteet:

Julkinen sektori työnantajana. Valtiovarainministeriö ja Kunnallinen työmarkkinalaitos. Edita Prima Oy. Helsinki. 2006.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/ho_eupj_suomi_netti.pdf. Luettu 2.3.2007.

Moijanen, M. (toim.), Juhlavenla. Suomalais-venäläinen kauppakamariyhdistys – SVKK ry. 60-vuotis juhlaulkaisu. 9/2006. http://www.finruscc.fi/files/1525/Venla_FIN-web.pdf.

Luettu 13.3.2007.

MTV3 Internet. 21.12.2006.

TI 2006, http = Transparency International. Corruption Perseption Index 2006.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006. Luettu 23.3.2007.

TI 2002, http = Transparency International. Corruption Perseption Index 2002.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2002. Luettu 23.3.2007.

Tullihallitus1, http = Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/05_Ulkomaankauppatilastot/05_Tilastokatsaukset/pdf/2001/2001_M11.pdf. Luettu 13.3.2007.

Tullihallitus2, http =Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/05_Ulkomaankauppatilastot/05_Tilastokatsaukset/04_Maa_ja_toimialakatsaukset/venaja06.jsp. Luettu 13.3.2007.

Tullihallitus3, http = Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/05_Ulkomaankauppatilastot/05_Tilastokatsaukset/05_Transito/trans05.jsp. Luettu 13.3.2007.

Tullihallitus4, http = Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/05_Ulkomaankauppatilastot/05_Tilastokatsaukset/05_Transito/trans2006.jsp. Luettu 13.3.2007.

Tullihallitus5, http = Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/06_Sahkoinen_asiointi/02_Vihrea_linja/index.jsp. Luettu 13.3.2007.

Tullihallitus6, http = Tullihallituksen Internetsivu.

http://www.tulli.fi/fi/02_Yritykset/06_Passitus/08_TIR_passitusjarjestelma/index.jsp.

Luettu 13.3.2007.

Suomi, http = Valtion hallinto.

http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/tietopaketit/julkishallinnon_toiminta/valtionihallinto/index.html. Luettu 13.3.2007.

SVKK 2006, http = Venäjän kaupan barometri, syksy 2006. SVKK ry.

http://www.finruscc.fi/index.phtml?680_m=3163&s=315. Luettu 13.3.2007.

Sänkiaho, R., Toimiiko Venäjällä järjestelmä? 2002. <http://www.tsv.fi/ttapaht/022/sankiaho.htm>.

Luettu 13.3.2007.

Ylen radiouutisten Ykkösaamu. 23.10.2006.

Ylen radiouutiset. 16.12.2006.

Ylen radiouutiset. 26.3.2007.

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelut

- a) Suomen valtion virkamies
- b) logistiikkayrityksen edustaja
- c) logistiikkayrityksen edustaja
- d) kuljetusyrityksen edustaja
- e) suomalainen juristi

LIITE 2

Haastattelukysymykset

1. Tullin hallinnon avoimuus ja julkisuus

- kuinka helposti tullin toiminnasta ja tullauskäytännöistä saa tietoa?
- saako tietoa kysyttäessä/tiedusteltaessa?
- onko tullin ja sen hallinnon toiminta avointa ja julkista? (saako tietoa ylipäätään?)
- onko tullin hallinnon toiminta verrattavissa suoraan maan muuhun hallinnolliseen toimintaan? = samanlainen/parempi/huonompi?

2. Tullin virkamieskunnan koulutuksen taso

- millaiseksi arvioitte tullin virkamiesten, työntekijöiden ja johdon koulutustasoa?
- koetteko, että virkamiesten valinnassa kiinnitetään huomiota *koulutukseen, kokemukseen* ja *koeteltuun kansalaiskuntoon* kuten esim. Suomessa virkamiehiä valittaessa?
- jos henkilökunta olisi koulutetumpaa, hoituisivatko asiat nopeammin?

3. Tullin hallinnon tekninen pätevyys

- voisitteko arvioida onko Venäjän tullin johto ja muu virkamieskunta teknisesti pätevää?
- millaiseksi arvioitte tullin yleisen teknisen infrastruktuurin?
- jos hallinnon henkilökunta olisi *teknisesti* koulutetumpaa ja teknologia kehittyneempää, sujuisivatko asiat paremmin?

4. Tullin virkamieskunnan palkkauksen taso

- millaisena näette virkamiesten palkkauksen tason Venäjän tullissa?
- olisiko palkkoja syytä nostaa työntekijä-, virkamies- ja/tai johtotasolla?
- olisiko tullin toiminta tehokkaampaa, mikäli palkkataso olisi korkeampi? koetteko, että tehottomuuden taustalla on vain palkkojen alhaisuus?
- onko palkkaus tasa-puolista? maksetaanko hyvin tehdystä työstä oikeansuuruista palkkaa?

4a. Lahjonta ja korruptio

- kuinka arvelette, olisiko tullin henkilökunta lahjottavissa?
- voisitteko arvioida, millainen on tullin korruptoituneisuusaste suhteessa muihin venäläisiin viranomaisiin? korruptoituneempaa/vähemmän korruptoituneempaa?

5. Päätöksenteon läpinäkyvyys tullin toiminnassa

- kuinka helposti Venäjän tullia koskevista päätöksistä tai uudistuksista saa tietoa? onko esim. asioiden valmistelu avointa ja onko siitä mahdollista saada tietoa?
- arveletteko, että päätöksentekoon vaikuttavat olennaiset asiat selvitetään ennen päätöksen tekoa?
- millaiseksi arvioisitte päätöksenteon läpinäkyvyyttä tulliasioissa yleensä?

6. Asenteellinen valmius raportoida ja valittaa paikallistason päätöksistä

- arvioitteko, että Suomen ja Venäjän välisen rajaliikenteen ”rekkajono”-ongelma tiedostetaan Venäjällä?
- luuletteko tullin henkilökunnan raportoivan toimintakentän ongelmista organisaatiossa ylöspäin? jos, niin otetaanko valitukset huomioon?
- kuinka luulette ylemmän johdon suhtautuvan ongelmista raportointiin?
- mitä mieltä olette, selvitetäänkö raportoituja ongelmia ja yritetäänkö niitä ratkaista?
- onko vääristä tullipäätöksistä helppo valittaa?
- millainen on mielestänne tullin motivaatio antaa neuvontaa?

7. Riippumaton ja puolueeton tullin hallinnon tarkastusjärjestelmä

- tiedättekö kuka/mikä taho valvoo tullin toimintaa?
- kuinka arvelette, että väärinkäytöksiin suhtaudutaan?

8. Desentralisoinnin aste ja läheisyysperiaatteen toteutuminen

- missä ja kenen arvelette/tiedätte tekevän tullia koskevat päätökset?

- onko tullin henkilökunnalla omaa päätösvaltaa missään asioissa?
- pitäisikö tullivirkamiehillä olla omaa päätösvaltaa?
- onko omassa asiassaankin minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon?

9. Riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos

- millaisena näette Venäjällä mahdollisuuden saada oikeutta väärin (tulli)päätösten johdosta?
- voisitteko arvioida oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta?

10. Riippumaton ja vapaa lehdistö

- raportoidaanko tullin ongelmista avoimesti ja vapaasti tiedotusvälineissä?

11. Demokratian toteutumistasaste, tullin toiminnassa

- kuinka demokraattiseksi arvioitte Venäjän tullin toimintaa?/ kuinka Venäjän tullissa noudatetaan *hyvän hallinnon periaatteita* (kaikki yllä mainitut numeroidut otsakkeet),
- mikä on käsityksenne, millaisena Venäjän tullissa nähdään (hallinnon) *asiakkaan* palveleminen?
- kun asiakas saapuu tulliin, saako hän suomalaisen käsityksen mukaan hyvää kohtelua ja palvelua?/ sujuuko itse tullausprosessi esim. kohtuullisessa ajassa ja ilman tarpeetonta viivytystä?

12. Venäjän WTO-jäsenyyden vaikutus rajanylitystoimintaan

- mitä luulette rajanylitys- ja tullausprosessissa tapahtuvan, kun Venäjästä tulee virallisesti WTO:n jäsen?

13. Mistä luulette Venäjän tullin ongelmien kiteytetyksi johtuvan?

- ihmiset?
- hallinto yleensä?
- raha?
- osaamattomuus/epäpätevä henkilökunta?
- osaamattomuus/epäpätevä johto?
- kiteytyvän Venäjän edelleen hieman sekavaan yhteiskuntarakenteeseen ja vanhoihin asenteisiin?

-onko tullin ja sen hallinnon toiminta verrattavissa suoraan maan muun hallinnon toimintaan? -> yhtä vaikeaselkoista?

- millaisia ovat yleisimmät ongelmat, joita yrityksenne on Venäjän tullissa kohdannut?
- muita kokemuksia