

# HAASTE

Haastattelvana Jorma Kalske **s.4**

Korruption riskisektorit **s.7**

Ilmoittajien suojele **s.16**

Vaikutusvallan väärinkäyttö **s.18**

ASIAANTUNTEVASTI RIKOKSENTORJUNNASTA JA KRIMINAALIPOLITIIKASTA



**Teemana korruptio**

## 4 KRIMINAALIPOLITIIKAN VAIKUTTAJIA Syyttäjä ei ole tuomari *Riikka Kostainen*



Haasteltavana on apulaisvaltakunnan-syyttäjä **Jorma Kalske**. Hän painottaa, että syyttäjällä on tietty liikkumavara syytteen nostamisessa ja se pitää käyttää hyödyksi. Esimerkiksi viranomaisten ja poliitikkojen toiminnan epäkohtien selvittämiseen on suuri yhteiskunnallinen tarve.

## 7 Korruption riskikohteet *Vesa Muttilainen*

Kansainvälisesti tarkastellen Suomi kuuluu vähäisen korruption maihin. Näkyvää katukorruptiota ei juuri ole, mutta korruptiota esiintyy vaikeammin havaittavissa muodoissa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa vuonna 2015 selvitettiin korruption riskikohteita Suomessa.

## 9 Oikein tai väärin – vai jotakin siltä väliltä? *Jussi Tapani*

Kirjoittaja arvioi Talvivaaran kaivosta käsittelevää elokuvaa *Jättiläinen* korruption näkökulmasta.

## 10 Julkisiin hankintoihin liittyy korruptionriski *Kirsi-Maria Halonen*

Hankintalainsäädännön tavoitteilla kuten julkisten varojen käytön läpinäkyvyydellä ja kilpailuttamisvelvollisuudella pyritään myös ehkäisemään väärinkäytöksiä.

## 12 Yksityistä vai julkista palvelua? *Juuso Oilinki*

Viime vuosina johdonmukaisesti edennyt kuntien toimintojen yhtiöittäminen asettaa uusia vaatimuksia korruptionriskosten paljastamiselle ja tutkinnalle.

## 14 Lahjontariskin tunnistaminen yritystoiminnassa *Heli Korkka*

Suomalaiset yhtiöt kiinnittävät lahjonnan ehkäisemiseen entistä enemmän huomiota. Kansainvälisen sääntelyn kehitys ja kiristyvät raportointivaatimukset ovat lisänneet yritysten paineita torjua lahjontaa.

## 16 Ilmoittaja – petturi vai sankari? *Catharina Groop*

Ilmoittajilla on tärkeä yhteiskunnallinen rooli korruptiivisen ja muun julkisen intressin vastaisen toiminnan paljastajina. Ilmoittajien suojelun tärkeyttä korostetaan monessa kansainvälisessä sopimuksessa.

## 18 Vaikutusvallan väärinkäyttö *Jussi Matikkala*

Suomessa on arvioitu ja harkittu vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia. Pulmat liittyvät ennen kaikkea päätöksentekoon vaikuttamisen ”epäasiallisuutta” koskevaan kriteeriin.

## 20 Vaalirahakohusta moderniin ja avoimeen lainsäädäntöön *Heini Huotarinen*

Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tavoitteena on ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

## 22 Lähdesuoja auttaa taistelussa korruptiota vastaan *Salla Vuorikoski*

Lähdesuoja on yksi tärkeimmistä toimittajan työkaluista korruption paljastamisessa.

## 23 Kansalaisjärjestö korruptiota torjumassa *Jarmo Mielonen*

Transparency International Suomen rooli kansalaisjärjestönä on kiinnittää kansalaisten ja viranomaisten huomio korruption.

## 24 Mitä korruptiolla tarkoitetaan? *Catharina Groop*

Korruptiolla on ollut eri aikoina ja eri kulttuureissa niin monta muotoa ja ulottuvuutta, että ilmiöstä on vaikea saada otetta.

## 25 Korruption torjunnan kansainväliset ulottuvuudet

### **Matti Joutsen**

Lisääntynyt kansainvälinen toimeliaisuus on tuottanut tulosta. Sopimukset ovat tarjonneet tarvittavat työkalut poliisi- ja oikeudelliselle yhteistyölle.

## 28 Jämäkkyyttä EU:n korruption torjuntaan *Filip Hamro-Drotz*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea vaatii EU:lta ja jäsenmailta päättäväisiä toimenpiteitä korruption kitkemiseksi Euroopassa.

## 29 Ukrainassa korruptio on maan tapa

Suomalainen **Mika Aalto** työskentelee Ukrainassa pari vuotta korruption torjunnan tehtävissä. Toimintaympäristö on tyystin erilainen kuin Suomessa.

## 30 Lakiuudistuksen tavoitteena yhdenmukaiset turvakotipalvelut *Sonja Tanttari*

Turvakotipalveluiden rahoitusvastuu siirtyi kunnilta valtiolle. Uuden järjestyksen tavoitteena on tarjota tasalaatuisia turvakotipalveluja kaikkialla Suomessa. Tampereen turvakodissa muutokseen ollaan pääasiassa tyytyväisiä, mutta uusille asiakaspaikoille on edelleen tarvetta.

## 32 Kuritusväkivaltaan puuttuminen on vaihtelevaa *Anna Heinonen*

Väitöstutkimuksessa on analysoitu, miten sosiaalityöntekijät, poliisi ja vanhemmat määrittävät kuritusväkivallan rikoksena. Lapsiin kohdistuvissa rikoksissa viranomaistoiminnan merkitys korostuu.

## 33 KIRJA-ARVIO *Taina Laajasalo: Perheväkivaltaa kitkessä*

## 34 KRIMINOLOGIA *Matti Laine: Kuka on rikoksen uhri?*

## 36 RIKOKSENTORJUNTA *Jukka-Pekka Takala: Kokeellinen tutkimus etenee*

## 38 AJASSA

## HAASTE

ASiantuntevasti  
Rikoksentorjunnasta  
ja kriminaalipolitiikasta

### Julkaisijat

Oikeusministeriö  
Rikoksentorjuntaneuvosto

### Päätoimittaja

Päivi Honkatukia  
Tampereen yliopisto

### Toimitussihteeri

Riikka Kostiainen

### Yhteystiedot

Osoite: Mannerheimintie 4,  
PL 25, 00023 Valtioneuvosto  
Puhelin: 02951 50252  
Sähköposti: haaste@om.fi  
Internet: www.haaste.om.fi

### Toimitusneuvosto

Jussi Tapani (pj.)  
Turun yliopisto  
Mikko Aaltonen  
Kriminologian ja oikeuspolitiikan  
instituutti  
Ilppo Alatalo  
Rikosseuraamuslaitos  
Mikael Albrecht  
F-Secure Oyj  
Ville Hinkkanen  
Oikeusministeriö  
Juha-Mikko Hämäläinen  
Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Jaana Koivukangas  
Rikosuhripäivystys  
Robin Lardot  
Keskusrikospoliisi  
Elina Pekkarinen  
Nuorisotutkimusverkosto  
Marjo-Riitta Pihlajamäki  
Turun kaupunki  
Minna Piispa  
Rikoksentorjuntaneuvosto  
Jaana Vilpas  
Vantaan kaupunki

### Taitto

Riikka Kostiainen

### Kansikuva

Rodeoimages MF

### Tilaushinta

Vuosikerta 25 euroa + alv. 10%

### Tilaukset ja osoitteen- muutokset

Sähköposti: haaste@om.fi  
Lomakkeet: www.haaste.om.fi

### Painopaikka

Kirjapaino Uusimaa, Porvoo

16. vuosikerta  
Ilmestyy neljä kertaa vuodessa.  
ISSN 1458-0314 (Painettu)  
ISSN 1458-2759 (Verkkojulkaisu)

Lehden kirjoitukset ovat kirjoit-  
tajensa kannanottoja.

# P Ä Ä K I R J O I T U S

■ P Ä I V I H O N K A T U K I A

## Tunnustettu mutta vähän tutkittu ongelma

Korruptiolla tarkoitetaan poliitikkojen ja liike-elämän epäasiallista yhteistyötä tai bisnesmaailman sisäistä epärehellisyyttä, jolla pyritään saavuttamaan yksityistä etua. Toisinaan korruptio viittaa maan tapaan, kuten siihen, että joissakin maissa asiakkaiden oletetaan maksavan osan lääkärin palkkiosta "kiitollisuusrahana".

Nykyään korruptiosta puhutaan ja uutisoidaan paljon. Tämä on hyvä asia, sillä uutisointi tekee epäasiallisia käytäntöjä näkyväksi ja nostaa aiemmin piilossa olleita toimintatapoja julkisen keskusteluun. Myös mielikuva Suomesta maailman vähiten korruptoituneena maana on alkanut murentua. On selvää, että hyvä veli -verkostot ja muut epäasianmukaisuudet ovat ongelma myös meillä.

Tämän teemanumeron artikkeleissa kerrotaan korruptionvastaisen työn taustoista, viimeaikaisista kuulumisista ja haasteista. Kirjoitusten perusteella korruption kitkemiseksi tarvitaan paitsi julkista keskustelua, myös toimivaa lainsäädäntöä, erilaisten torjuntakeinojen kehittämistä sekä eettistä ohjeistusta. Konkreettiset toimenpiteet eivät ainakaan kaikkien mielestä ole vielä riittäviä, sillä Suomi sai juuri OECD:ltä moitteet riittämättömistä toimista lahjonnan torjunnassa.

Uutisointiin ja julkiseen keskusteluun nähden korruptiota on tutkittu Suomessa yllättävän vähän. Syytä voi olla useita.

Ensinnäkin korruptiossa on kyse usein vallanpitäjien verkostoista, joita tutkijan on vaikeampi päästä tarkkailemaan kuin esimerkiksi yhteiskunnallisissa marginaaleissa elävien ihmisten arkea ja tekemisiä.

Toiseksi liike-elämän ja poliittisten päätöksentekijöiden yhteistyö on usein normaalia ja sallittua toimintaa. Oikean ja väärän välinen raja voi olla häilyvä, ja myös tutkijan voi olla vaikea hahmottaa, milloin toisiin vaikuttaminen ja ihmisten väliset solidaarisuudet muuttuvat epäasialliseksi toiminnaksi. Tutkimuksellisesti tähän voi liittyä myös monenlaisia eettisiä ja moraalisia dilemmoja.

Kolmantena syynä voi olla vakiintuneiden tutkimusmenetelmien sopimattomuus tälle kentälle. Korruptoituneiden suhteiden ja verkostojen syvälinen ymmärtäminen edellyttää pitkäaikaista sitoutumista, usein etnografista tai tapaustutkimuksellista otetta. Tutkijalla riittää myös pohdittavaa siinä, millaisin menetelmin hän voi tavoittaa ilmiön transnationaaleja piirteitä, sillä nykyaikainen korruptio ylittää usein kansallisvaltioiden väliset rajat.

Korruption ehkäisy on yksi demokraattisten yhteiskuntien ydinkysymyksiä. Korruptio rapauttaa demokraattista päätöksentekijärjestelmää ja heikentää ihmisten luottamusta siihen ja myös toisiinsa. Lisäksi kärsijöinä ovat usein kaikkein heikoimassa asemassa olevat ihmiset, jos poliittisia päätöksiä määrittävät pääosin liike-elämän intressit.

Korruption kitkemisessä tarvitaan median, kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten valppautta ja yhteistyötä, mutta myös vahvaa tutkimusta ja tutkijayhteisöä. Suomen Akatemian suunnattu haku korruption tutkimiseen tai muu vastaava kohdennettu rahoitus voisi olla hyvä avaus nykytilanteeseen.

# Syyttäjä ei ole tuomari

Apulaisvaltakunnansyyttäjä, laamanni **Jorma Kalske** painottaa, että syyttäjällä on tietty liikku-  
mavara syytteen nostamisessa ja se pitää käyttää hyödyksi. Esimerkiksi viranomaisten ja poliis-  
tikkojen toiminnan epäkohtien selvittämiseen on suuri yhteiskunnallinen tarve.

**A**arnio-juttu ja muut vireillä olevat asiat ovat pitäneet apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalskeen sen verran kiireisenä, ettei eläkkeelle jääminen kesällä ole ollut ajatuksissa päällimmäisenä. Viime vuosina yllättäen erityisesti poliisirikokset ovat työllistäneet apulaisvaltakunnansyyttäjä, joka vastaa lainkäytöllisistä asioista Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Tutkinnat ja oikeudenkäynnit ovat liittyneet Aarnion tapauksen monipolviseen kokonaisuuteen, ns. epäiltyjen rekisteriin ja poliisin tietolähdetoimintaan.

– On jopa herkkä asia, että on jouduttu puuttumaan näin paljon poliisiorganisaation keskeisten toimijoiden edesottamuksiin – organisaation, joka on meille paras, lähin ja välttämättömin yhteistyökumppani. Mitään näistä juutuista ei ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu, ja kun olen

syytteet matkaan laittanut, olisin toivonut voivani olla syyttäjien tukena pidempään, Kalske harmittelee.

Yleisesti ottaen poliisin ja syyttäjän yhteistyö sujuu kuitenkin hyvin. Siihen antaa hyvän pohjan 2014 voimaan tulleen esitutkintalain velvoite esitutkintayhteistyöstä.

– Esitutkintayhteistyön tarkoituksena on varmistaa, että selvät rikosasiat tulevat maksimaalisen hyvin tutkittua ja ettei resursseja käytetä tarpeettomasti. Tutkintaa ei jatketa, jos kyseessä ei ole rikos vaan esimerkiksi onnistunut verosuunnittelu. Syyttäjä ohjaa, mitä esitutkinnassa pitää saada selville, jotta voidaan päättää, onko syytä käynnistää oikeusvaltion pisimmälle viety selvitysinstrumentti, täysimittainen oikeudenkäynti. Käräjille ei kokoonnuta miettimään vain teon moitittavuutta ja rangaistusta, vaan sinne kokoonnutaan selvittämään,

onko rikos tapahtunut vai ei. Syyttäjän asiana on katsoa, että tätä selvitysinstrumenttia käytetään oikein.

## SYYTEKYNNYS EI SAA OLLA LIIAN KORKEA

Jorma Kalske muistuttaa, että lain mukaan syyttäjälle riittää todennäköiset syyt epäillä rikosta ja riittävät intressit oikeudenkäynnin käynnistämiseen, mutta tuomari tuomitsee vasta kun hän on täysin vakuuttunut, että näyttö on oikein ja väitetty rikos on tapahtunut. Oikeuskansleri **Jaakko Jonkkaan** tukeutuen hän antaa ohjenuoraksi, että syyttäjä voi lähteä liikkeelle ”kolme neljäsosaa vaatimuksella”. Juttuun voi jäädä 25 prosentin harmaa alue, joka kirkastuu, kun todistajat kuulaa oikeudenkäynnissä ja muukin näyttö esitetään oikeudelle arvioitavaksi.

Kalske on hieman huolissaan siitä, pelaavatko syyttäjät

jopa liian varman päälle, sillä syytteiden hylkäysprosentti on pieni, nykyään vain 5–6 prosenttia. Eri rikoksissa se tosin vaihtelee: tavanomaisissa rikoksissa kuten rattijuopumuksissa syyte pitää lähes sataprosenttisesti, kun taas esimerkiksi talous- ja korruptiorikoksissa sekä virkarikoksissa hylkäysprosentti on huomattavasti suurempi.

– Näissä rikoksissa selvittämisintressi on suuri ja jonkinasteinen riskinotto kuuluu oikeastaan syyttäjän toimenkuvaan. Silloin hän voi lähteä ikään kuin pienemmällä näyttöllä liikkeelle, mutta tietenkin väitteet pitää pystyä todentamaan. Voi jopa sanoa, että syyttäjä, joka nostaa syytteen vain varmoissa asioissa eikä toimi tämän sallitun riskinoton kautta, ei ole tehtäviensä tasalla.

Selvittämisintressi on erityisen suuri julkiseen valtaan ja perusoikeuksiin liit-



Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske on jäämässä eläkkeelle heinäkuun alussa. Vireillä olevat isot jutut ovat pitäneet hänet kiireisenä aivan loppusuoralle asti.

tyvissä jutuissa, esimerkiksi kun selvitetään, onko terveydenhoidon, ympäristöhallinnon tai poliisitoimen virkamies toiminut oikein. Jos näille toimialueille joudutaan kohdistamaan rikospäily, asian selvittäminen on tärkeää yhteiskuntarauhan ja julkista päätöksentekoa kohtaan tunnetun luottamuksen vaalimiseksi, Kalske painottaa.

### HUOMIO KIINNIJÄÄMIS- RISKIIN KORRUPTIOSSA

Tutkimusten mukaan kiinnijoutumisriski on paljon suurempi rikosten ehkäisijä kuin ankarat rangaistukset, Jorma Kalske muistuttaa. Lähtökohtaisesti ihminen toimii rehellisesti, mutta jos näin ei ole, lähinnä riski jäädä kiinni saa miettimään rikokseen ryhtymistä.

– Esimerkiksi korruptiorikoksissa kiinnijäämisriski on ongelma, koska niissä on harvoin perinteistä tekijä-asianomistajarakennetta. Jos auto on anastettu, ihminen soittaa heti poliisille; sen sijaan virkamiehen tai poliitikon lahjonnassa selvää asianomistajaa ei ole. Korruption ilmitulomekanismi on sattumanvarainen ja voi mennä hyvinkin pitkä aika ennen kuin epäselvyydet huomataan, yleensä jonkin toisen tutkinnan yhteydessä.

Jos vääryysteko tulee ilmi monen vuoden päästä, asianosaiset, lehdistö ja kansalaisetkin voivat ihmetellä, miksi vanhoja asioita kaivellaan. Tämän kysymyksen Kalske ymmärtää hyvin. Korruptiojutut ovat myös vaikeita tutkia, sillä ajan kuluminen vaikeuttaa

tutkintaa ja aika saattaa myös kullata tapahtumia.

– Korruptiorikosten ilmitulomekanismin pitää kiinnittää huomiota. En tarkoita kyttäysmentaliteettia, mutta minusta toimivaan kansalaisyhteiskuntaan kuuluu terve uteliaisuus ja ilmiön eettisen puolen tuominen esiin. Tätähän toimittajat tekevät ja meillä on monta julkisvarojen käyttöön liittyvää asiaa, jonka toimittajat ovat tuoneet esille.

Kalske naurahtaa, että kun hän on ollut paljon julkisuudessa esillä korruptio- ja vaaliraha-asioissa, hänestä on tullut vähän kuin oikeuden miekkamies. Häntä on lähestytty muun muassa kuntapuolelta useammin kuin kerran ja pyydetty tutkimaan asioita, mihin on ollut yleensä rajalliset mahdollisuudet. Nyt tosin näyttää Kittilässä kuohuvan.

### TIETOISUUS KORRUPTIOSSA KASVANUT

Kansainväliset yhteydet, erityisesti YK:n korruptionvastainen sopimus UNCAC, ovat vaikuttaneet siihen, että Suomessa on kiinnitetty korruptioon enemmän huomiota. Kansainväliset suositukset ovat edellyttäneet myös syyttäjälaitokselta eettisiä ohjeita.

– Sellaiset Valtakunnanvirasto on tehnyt syyttäjille. Syyttäjille on annettu myös ohjeet sosiaalisessa mediassa toimimisesta. Esimerkiksi yksittäisiä syyte- ja esitutkinta-asioita koskevaan keskusteluun ei pidä osallistua. Yleisölle ei saa muodostua sellaista mielikuvaa, että syyttäjä ajaisi omaa asiaansa tai edustaisi omia mielipiteitään.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Kalske linjaa, että syytteiden ajamisessa syyttäjän pitää olla siviilirohkea ja perusteellinen, mutta henkilökohtaisten mielipiteiden

esittämisessä hyvin tarkka. Niin syyttäjän kuin tuomarin työ on sellaista, että kansalaiset aivan oikeutetusti arvioivat, heijastuvatko mielipiteet ratkaisukäytäntöön. Myös sidonnaisuuksien suhteen syyttäjän kannattaa olla varovainen. Kalske itse ei kuulu nykyään mihinkään yhdistykseen ja aiemminkin hän on ollut vain Lakimiesliiton ja Kaupunginviskaaliyhdistyksen jäsen. Hänen mukaansa tämä on helpottavaa mutta myös persoonakysymys.

– Julkinen keskustelu korruptiosta ja oikeudenkäynnit ovat heijastuneet paitsi yleiseen elämänmenoon myös tarkistuksiin vaalirahoitussääntöissä. Parhaimmillaan poliittinen toimija on muodostanut itselleen joko kirjoitetun tai kirjoittamattoman eettisen koodiston. Kun nyttemmin epäterveeksi katsottu asia on jatkunut vuosia, poliitikot ovat jopa saattaneet pitää joitakin rahoitusjärjestelyjä sallittuina – joskin se on lainsäätäjien kohdalla kummallista. Ilmeisesti näissäkin asioissa tarvitaan sanktiotehoste.

Kalske pitää hyvä veli-järjestelmää ongelmallisena sukulaisilmionä korruptiolle. Tällaisia verkostoja esiintyy valtakunnallisissa ja kunnallisissa politiikassa, elinkeinoelämässä sekä urheilun ja muiden yhdistysten piirissä.

– Järjestelmä on itseään toteuttava ja verkostojen saaminen näkyväksi on ongelmallista, kun asianomistajaa ei ole, paitsi ehkä virkanimityksissä rannalle jääneet. Erityisen ongelmallista on, että hyvä veli-järjestelmä on erällä tavalla siunattu jopa valtioneuvoston tasolla. Käytännöksi muodostunut, ettei nimitysasioissa kävellä esittelevän ministerin yli, korkeintaan asia otetaan hetkeksi pöydälle. →

## Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske pitää hyvä veli -järjestelmää ongelmallisena sukulais- ilmiönä korruptiolle.

→ En väitä, että nimitykset ovat olleet sinänsä lainvastaisia tai huonojakaan, mutta sulle –mulle –järjestelmä on ongelma. On muistettava, että nimittäjä on valtioneuvosto, ei ministeri.

### MYÖS VALISTUS KUULUU TEHTÄVÄNKUVAAN

Toimittajien kanssa Jorma Kalske keskustelelee viikoittain, sillä rikosasiat kiinnostavat mediaa. Joissakin asioissa hän on itsekin ollut aktiivinen ja yrittänyt jopa valistaa kansalaisia tiedotusvälineiden kautta. Esimerkiksi hänelle on tärkeää, ettei kukaan kasvattaja pidä kuritusväkivaltaa sallittuna – kyse on vain siitä, onko se lievää pahoinpitelyä, pahoinpitelyä vai jopa törkeää pahoinpitelyä.

– Lainsäädännössä hyväänkin tarkoittava lapseen kajoaminen voimakeinoin on kriminalisoitu jo vuonna 1969 ja vahvistus tälle kannalle saatiin, kun lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta otettiin säännös, jolla kiellettiin lapsen ruumiillinen kurittaminen. Vuosituhannen alussa pöydälleni tuli kantelu syyttämättäjäntämispäätöksestä jutussa, jossa isä oli kurittanut lapsia tukistamalla. Määräsin syytteen nostettavaksi, ja siitä tuli tuomio, mutta lehdistössä nousi isot kirjoitukset siitä, eikä lasta enää saa kurittaa, ja syyttäjän toimintaa ihmeteltiin. Annoin tästä haastatteluja ja jopa kirjoitin eräälle päätoimittajalle, ettei tämä ole mielipidekysymys, vaan myös Korkein oikeus oli 1993 vah-

vistanut tämän laintulkinnan.

Myös taannoisten koulusurmien innoittamista perättömistä vaarailmoituksista Kalske on pyytänyt mediaa uutisoimaan. Hän pitää tärkeänä, että nuoret ymmärtävät, että vaikkapa netti-ilmoitus kynttilöiden syttymisestä koulun pihalla johtaa tuota pikaa poliisikuulusteluun ja jopa tuomioistuimen eteen. Useimmiten kyseessä on ollut pilailu, mutta teko täyttää rikoksen, perättömän vaarailmoituksen, tunnusmerkistön. Tällaiset asiat ovat virkatuolin kannalta pieniä, mutta yleisen ymmärryksen ja rauhallisen elämänmenon kannalta suuria, hän toteaa.

Valistavaa otetta on tarvittu myös maahanmuuttoon liittyvässä keskustelussa, sillä yhteiskunnallinen murrostila näkyy Kalskeen pitkällä työlistalla. Tiettyjen ns. sananvapauserikosten syyteoikeus on nimittäin yksinomaan valtakunnansyyttäjällä ja työnjaon mukaisesti apulaisvaltakunnansyyttäjällä.

– Kun sananvapauserikset siirtyivät ylimmän syyttäjän virastoon, jopa oikeusministeriössä uskottiin, etteivät ne tule paljon työllistämään. Hyvin pian kuitenkin alkoi tulla juttuja kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ja uskonrauhan rikkomisesta. Nämä syytteet ovat päätyneet lähes poikkeuksetta lainvoimaisiin tuomioihin.

Kalske muistuttaa, ettei näitä juttuja pidä väheksyä. Uskonrauhan rikkomisen on rikoslain luvussa, jossa pu-

hutaan rikoksista yleistä järjestystä vastaan. Hän kuvaa sitä rauhanpykäläksi, joka tarkoittaa sitä, ettei loukkaavin ilmaisuin pidä lähestyä joidenkin väestöosien pyhinä pitämiä asioita, koska se saattaa kärjistä tilanteen jopa väkivaltaiseksi. Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on puolestaan rikoslain luvussa, jossa puhutaan sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan. Tämän rikoksen tunnusmerkistö ei edellytä tarkoitustahallisuutta: kirjoittajan tai sanojan tarkoituksena ei tarvitse olla yllyttäminen toimintaan jotain vähemmistöryhmää vastaan, vaan tunnusmerkistö täytyy, jos ilmaisut ovat ihmisarvoa loukkaavia.

### PITKÄN LINJAN SYYTTÄJÄ- TOIMEN KEHITTÄJÄ

Jorma Kalske on toiminut syyttäjän tehtävissä vuodesta 1973 alkaen, ensin kesävallesmannina ja sittemmin apulaisnimismiehenä ja nimismiehenä monella paikkakunnalla. 1980-luvulla hän työskenteli seitsemän vuotta Oikeuskanslerinvirastossa, jossa hänen tehtäviinsä kuului avustaminen ohjeiden kirjoittamisessa syyttäjille sekä osallistuminen koulutukseen ja syyttäjien tarkastuksiin. Sieltä hän siirtyi kymmeneksi vuodeksi Turkuun johtamaan syyttäjätöimintää – ja onkin Turun viimeinen ensimmäinen kaupunginviskaali. Vuonna 1997 valtioneuvosto nimitti hänet valtiosyyttäjäksi silloin perustettuun Valtakunnansyyttä-

jänvirastoon ja vuonna 2002 Tasavallan presidentti nimitti hänet apulaisvaltakunnansyyttäjäksi. Tässä välissä hän toimi vuoden Helsingin johtavana kihlakunnansyyttäjänä.

Nykyisen tehtävän lisäksi Kalske sijoittaa uransa huippuhetket 1990-luvulle ja silloin tehtyyn valtion paikallishallinnon uudistukseen. Raastuvanoikeudet muuttuivat käräjäoikeuuksiksi ja maahan saatiin päätoimiset syyttäjät. Nimismiehistä tuli joko kihlakunnanvoutteja, syyttäjiä tai poliisipäälliköitä. Tästä hän on erityisen ylpeä, koska Kaupunginviskaaliyhdistyksen puheenjohtajana hän oli taistelemassa sen puolesta, että nimismiesjärjestelmä pilkotaan toiminnallisesti itsenäisiin organisaatioihin. Yhdistyksen puheenjohtajan roolissa hän oli jäsenenä myös tuomaritoimikunnassa, jonka tuloksena syntyi tuomarivalintalautakunta, sekä toimikunnassa, jonka tuloksena syntyi Valtakunnansyyttäjänvirasto.

– Hihat on ollut käärittyinä kalkkiviivoille asti, mutta toki kesämökin ranta alkaa jo vähän hiipiä ajatuksiin. Mielenkiintoista on ollut ja olen todella viihtynyt näissä hommissa. Ja voi sanoa, että palautetta on tullut monenlaista.

Kalske kertoo saaneensa muun muassa hameen lahjaksi ja hevosenlantaakin mutta myös paljon kiitosta viralliselta taholta. Esimerkiksi Tasavallan presidentti on suonut hänelle laamannin arvonimen 2013 ja useita kunniamerkkejä. ■



■ VESA MUTTILAINEN

# Korruption riskikohteet

Kansainvälisesti tarkastellen Suomi kuuluu vähäisen korruption maihin. Näkyvää katukorruptiota ei juuri ole, mutta korruptiota esiintyy vaikeammin havaittavissa muodoissa. Poliisiammattikorkeakoulun vuonna 2015 laatimassa tutkimuksessa selvitettiin hallitusohjelman kirjauksen pohjalta korruption riskikohteita Suomessa. Tutkimuksessa koottiin tietoa piiloon jäävän korruption piirteistä sekä korruption kohdentumisesta yhteiskunnassa.

**T**utkimuksessa kartoitettiin ensin korruption riskikohteita tutkimus- ja tilastotietojen perusteella. Keskeisiksi riskikohteiksi paikantuivat julkiset hankinnat, poliittinen toimin-

ta ympäristö sekä rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu. Korruption piirteitä näillä alueilla analysoitiin tarkemmin 15 teemahaastattelun avulla. Haastateltaviksi valittiin virkamiehiä ja muita asiantuntijoi-

ta, joilla on erityistietämystä tutkimuksen kohdealueista tai korruption torjunnasta.

Yksi tutkimusta varten haastateltu asiantuntija luokitteli suomalaiset korruptiotilanteet varsin osuvasti

kolmeen ryhmään. Tapausten kirjo ulottuu pienimuotoisista lahjuksista monimutkaisiin korruptiokokonaisuuksiin.

Ensimmäisen ryhmän muodostaa matalan tason katukorruptio, joka on ”maksa →

## Korruptio voi sisältää runsaslukuisen joukon osin vaikeastikin havaittavia epäasiallisen vaikutamisen muotoja, jotka voivat olla epäeettisiä tai moraalisesti arveluttavia.

→ poliisille tai saat sakot -tyyppistä”. Nämä tapaukset ovat Suomessa hyvin harvinaisia. Toiseen luokkaan kuuluu keskiluokan juttuja, joita voi nimittää ”tyhmien virkamiesten toilauksiksi” lähinnä kunnissa. Esimerkiksi teknisen toimen pikkupäällikkö ajattaa omalle työmaalleen tavaraa. Tämä on pahempaa kuin katukorruptio, mutta kuitenkin tietynlaista ”rähmäsarjan touhua”. Kolmannen lajin korruptio sisältää todella huolestuttavia tapauksia. Niissä puhutaan esimerkiksi rakenteellisesta korruptiosta, hyvä veli -järjestelyistä ja kansainvälisen kaupan yhteydessä tapahtuvista ilmiöistä.

Suomessa lahjusrikosepäilyjen profiilista on jo aiemmin ollut melko hyvä kuva. Myös muun poliisin tietoon tulleen korruption sisältöä on tutkittu. Korruption riskikohteita selvittänyt tutkimus tuotti kuitenkin uutta tietoa korruptiolle alttiista sektoreista ja ilmiöistä. Tähän mennessä esimerkiksi jonkin toimialan tai hallinnonalan korruptiota tarkastelleet tutkimukset ovat olleet harvinaisia sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

### RAKENNUSALA ON YKSI RISKIKOhteista

Tutkimuksessa selvitettiin kolmen pääasiallisen riskikohteen piirteitä, mutta myös korruption torjunnan keinoja näissä kohteissa. Seuraavat havainnot kuvaavat rakennusalan ja yhdyskuntasuunnittelun tilannetta näiltä osin.

Rakennusalan korruptios- ta osa koskee epäasiallista ra-

kennusurakoiden jakamista ja urakkakustannusten määrittelyä. Myös yhdyskuntasuunnittelun ja erityisesti kaavoitusprosessien monimutkaisuus, laajat toimijaverkostot ja suuret taloudelliset intressit voivat lisätä alan korruptioriskejä.

Rakentamisessa ja yhdyskuntasuunnittelussa näkyy myös suosimista monessa muodossa. Se voi ilmetä esimerkiksi luottoyritysten käytönä, tuttavien suosimisena tai epäasiallisina virkanimityksinä. Suosiminen voi näyttäytyä myönteisessäkin valossa siten, että oman paikkakunnan yrittäjien valitseminen projektiin parantaa työllisyyttä ja tukee paikallista elinkeinoelämää. Aiemmin normaalina pidetty toiminta tulkitaan kuitenkin nykyisin kilpailua vääristäväksi ja korruptiolle altistavaksi.

Uutena piirteenä yhdyskuntasuunnittelussa voidaan pitää korkean tason rakenteellista korruptiota, joka kytkeytyy kaavoitusasioiden uudelleenorganisointiin 2000-luvulla. Yksi haastateltu asiantuntija arvioi rakenteellisen korruption elävän tällä hetkellä kaupunkien ylimmässä johdossa tai kehitysyhtiöissä, koska toimintatavat eivät ole siellä niin selvästi laissa säädeltyjä kuin varsinaisessa kaavoituksessa.

Tutkimuksessa tuli esille laaja kirjo muitakin rakennusalan ja yhdyskuntasuunnittelun korruptioriskejä lisääviä tekijöitä. Ne liittyvät pääosin toiminnan luonteeseen ja toimijoiden välisiin suhteisiin sekä tarkastus- ja valvontamettelyihin. Korruption tehok-

kaampi torjunta rakennus- alalla ja yhdyskuntasuunnittelussa edellyttää asiantuntijoiden mukaan vahvempaa valtion ohjausta, lisää kaavoitusvaihtoehtoja ja enemmän avoimuutta kaavoitukseen.

### RISKIKOhteita YHDISTÄVIÄ PIIRTEITÄ

Tutkimuksessa tarkastelluilla riskikohteilla – julkisilla hankinnoilla, poliittisella toimintaympäristöllä sekä rakennus- alalla ja yhdyskuntasuunnittelulla – on monia yhdistäviä piirteitä. Ensimmäinen tällainen piirre ovat niin sanottu intressikonfliktit, joita voi sisältyä esimerkiksi suosintaan, hyvä veli -verkostoihin, maan tapaan ja esteellisyyksiin. Näissä tilanteissa korruptio ei yleensä tarkoita välitöntä rahallista etuutta, vaan esimerkiksi palveluksia tai tietoja. Intressikonflikteihin luetaan myös henkilön esiintyminen samanaikaisesti ristiriitaisissa rooleissa, kuten politiikassa ja yritystoiminnassa. Edellä kuvatuissa tapauksissa korruptio on usein vaikeasti tunnistettavaa, kuten myös sallitun ja kielletyn toiminnan rajapinta.

Toiseksi korruptioriskejä esiintyy useimmiten liike- elämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa tarjoajien tarkoitushakuinen rajaaminen julkisissa hankinnoissa sekä luottoyritysten tai kehitysyhtiöiden käyttö yhdyskuntasuunnittelussa ja rakennushankkeissa. Poliittisessa toiminnassa vastaavia tapauksia ovat vaikutusvallan

väärinkäyttö sekä siirtyminen julkisen sektorin korkeasta virasta yksityiselle sektorille (ns. revolving doors -ilmiö).

Kolmanneksi korruptioriskit näkyvät pienkorruption (esim. katukorruptio) asemesta yleensä suuremman mittaluokan korruptiona (esim. rakenteellinen korruptio). Julkisten hankintojen alueella esiintyviä mittavia tarjouskartelleita, rakennus- ja kaavoitustoiminnassa monimutkaisia suunnittelukokonaisuuksia sekä politiikassa omia etujaan ajavia korkean tason verkostoja. Yleensä näitä korruption muotoja ei koeta niin haitallisiksi kuin esimerkiksi lahjontaa, jossa suoranaisesti liikutellaan rahaa.

Suomalainen korruptio ei rajoitu vain tutkimuksen kohteena olleille kolmelle riskialueelle. Tulevaisuudessa onkin tärkeää laatia lisää sektorikohtaisia tarkasteluja valikoitujen toimialojen tai hallinnonalojen korruptioriskeistä tai laajemmin organisaatioiden toiminnan eettisyydestä. Niitä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi tutkimuksina, opinnäytteinä tai alakohtaisina riskiarvioina.

### AVOIMUUTTA JA ERITYISKEINOJA KORRUPTION TORJUNTAAN

Korruptioilmiön piirteiden tavoin myös korruption torjunnassa eri riskikohteissa havaittiin yhteisiä piirteitä. Niistä ensimmäinen on avoimuuden periaate. Julkisissa hankinnoissa vaaditaan avoimia pelisääntöjä kilpailutukseen ja tarjous- ten arviointiin sekä yhdyskun-



tasuunnittelussa kaavoitusprosessiin. Poliittisessa toiminnassa korruptiota hillittäisiin esimerkiksi lobbarirekisterillä, sidonnaisuuksien pakollisella ilmoittamisella, asiantunteemukseen perustuvilla virkänimityksillä ja vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnilla. Avoimuutta korostettiin muutenkin osana hallinnon toimintaa ja eettisiä käytäntöjä.

Korruption torjuntaa eri riskikohteissa yhdistävät myös prosessit, joilla korruptioepäilyjä havaitaan, paljastetaan ja valvotaan. Korruptio voi sisältää runsaslukuisen joukon osin vaikeastikin havaittavia epäasiallisen vaikuttamisen muotoja, jotka voivat olla epäeettisiä tai moraalisesti arveluttavia. Siksi viranomaisten, yritysten ja muiden yhteiskunnan toimijoiden tietoisuus korruption ominaispiirteistä on tärkeää. Korruption torjuntaa voidaan tehostaa myös kehittämällä lainsäädäntöä sekä organisaatioiden sisäistä ja ulkoista valvontaa.

Tutkimushankkeessa esitettyjen kehittämistoimien avulla on mahdollista parantaa muun muassa hallinnon toimivuutta ja avoimuutta, tietoisuutta korruptiosta, epäasiallisen toiminnan tunnistamista, lainsäädäntöä, viranomaiskäytäntöjä, alakohtaisia torjuntatoimia sekä valvontamekanismeja. Osa ehdotuksista on ollut jo esillä julkisessa keskustelussa ja niitä on hyödynnetty korruption torjunnassa sekä siihen liittyvässä lainsäädäntö- ja strategiatyössä. ■

Kirjoittaja työskentelee tutkimusjohtajana Poliisiammattikorkeakoulussa.

Artikkeli perustuu julkaisuun: Peurala, J. & Muttilainen, V. 2015. Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.

## E L O K U V A T

■ J U S S I T A P A N I

### Oikein tai väärin – vai jotakin siltä väliltä?

**D**raamaelokuvasi luokiteltu *Jättiläinen* ammentaa aineksensa Talvivaaran kaivoksesta ja siihen liittyvästä ympäristökatastrofista. **Aleksi Salmenperän** ohjaama ja **Pekko Pesosen** käsikirjoittama elokuva sekoittaa taitavasti faktaa ja fiktiota: kaivosalueen jylhänkaru kuvaus ja autenttiset tv-otokset kaivoksella vierailleista poliitikoista lomittuvat vetävästi etenevään tarinaan. Myös roolivalinnat ovat onnistuneita. Kaivosyrittäjä **Pekka Perää** esittävä **Jani Volanen** on suurten linjojen mies, joka myy hyvää tarinaa niin suomeksi kuin rallienglanniksi. Volanen roolihahmon voi hyvin kuvitella tilanteeseen, jossa yrityssaneeraus-oleva pörssiyhtiö Talvivaara ilmoitti äskettäin tehneensä esisopimuksen valtioyhtiön Terrafamen kanssa kaivoksen kalkkilaitoksesta, geologisista esiintymätiedoista ja laboratoriosta: ”Tämä on tavallaan uusi alku Talvivaaralle”, totesi toimitusjohtaja Perä kyseisessä tilaisuudessa.

**Peter Franzénin** esittämä ympäristöviraston esimies on sulava – milteipä lipevä – verkostoutumisen ammattilainen, jonka kaikki tuntevat ja joka ilmeisesti tuntee kaikki tuntemisen arvoiset henkilöt. Esimies on pelimies, jonka mottona on ”turha murehtia, olemme kaikki samalla puolella”. Lause ei ilmeisesti jätä rauhaan elokuvan todelliseksi päähahmoksi nousevaa **Joonas Saartamo**, joka näyttelee ely-keskuksen virkamiestä **Jussia**. Hän joutuu kokemattomana valmistelemaan ympäristölupaa, jossa taloudelliset intressit asettuvat toiseen vaakakuppiin ympäristöintressien ollessa toisessa vaakakupissa.

Jättiläiseen on rakennettu metakerrota, joka kuvaa Jussin kuulusteluja poliisilaitoksella ja tapahtumainkulun

visualisointia. Kerronta ei pyri vangitsemaan tapahtumainkulun oikeudellisia nyansseja; sitä paitsi tekojen ja laiminlyöntien rikosoikeudellinen luokittelu olisi jättänyt varjoonsa elokuvan kiinnostavimman ulottuvuuden. Kirjallisuuden ja elokuvan keinoin on nimittäin mahdollista tavoittaa korruptiolle määrittävä luova ja valmistava dynamiikka, joka jää usein tapahtumainkulkujen oikeudellisessa arvioinnin varjoon – tai joka hautautuu yksityiskohtien alle.

Korruptiolle ominainen, rakenteiden ja yksilöiden vuorovaikutuksen, dynamiikkaa avautuu elokuvassa hienosti. Yhtäältä Jättiläinen on täynnä osuvia lohkaisuja, kuten ”älä turhaan murehdi, olemme kaikki samalla puolella” tai ”nämä päätökset ovat nyt vain syntyneet”. Mutta miten toiminnan lainmukaisuutta voidaan valvoa, jos kaikkien ajatellaan olevan samalla puolella? Kuka valvoo ketäkin ja mitkä ovat tavoittelemisen arvoisia intressejä? Ja miten päätökset vain syntyvät? Eikö päätöksentekijöinä ole aina yksilö tai yksilöiden muodostama kollektiivinen päätöksentekoeelin? Toisaalta Jussille lankeaa tehtävä toimia moraalisena ilmapuntarina. Missä kulkee oikean ja väärän raja? Mitä tapahtuu, kun rajaa ollaan ylittämässä tai se on jo ylitetty? Moraalista vahvuutta on monenlaista, mutta asioiden kulkua ei pitäisi päästä liian pitkälle, jos tunnistaa päätöksen seurauksiin liittyvät riskit – jälkikäteen on vaikea saada tehtyä tekemättömäksi, eikä jälkien paikkailu auta tilannetta. Vastuunkantaminen virheistä on moraalisesti ylevää, mutta järjen ja tunteen kamppaillessa ihmisen moraalinen selkäranka ei ole välttämättä vahvimmillaan. ■

Kirjoittaja on rikosoikeuden professori Turun yliopistossa.

# Julkisiin hankintoihin liittyy korruptioriski

Hankintalainsäädännön tavoitteena on turvata tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus, edistää kilpailua, tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Julkisten varojen käytön läpinäkyvydellä ja kilpailuttamisvelvollisuudella pyritään näin ollen myös ehkäisemään väärinkäytöksiä.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. EU:n hankintadirektiiveihin perustuva laki julkisista hankinnoista (348 /2007) edellyttää muun muassa, että kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava avoimesti sähköisessä hankintailmoituskanavassa ja että hankinnat on kilpailutettava hankintalaissa kuvatulla tavalla.

Julkiset hankinnat ovat viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa ja EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa tunnistettu yhdeksi korruption riskikohteista. Tähän vaikuttaa osaltaan hankintojen on suuri taloudellinen merkitys. Hankintojen vuosittaiseksi kokonaisarvoksi on Suomen osalta arvioitu yli 30 miljardia euroa,

mikä vastaa noin 17 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kilpailutettavia, hankintalainsäädännön soveltamisalalla olevia hankintoja on tästä kokonaisarvosta noin kolmannes.

## OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ KORRUPTIORIKOKSISTA VIELÄ VÄHÄN

Suomessa on vähän korruptiorikoksia ja erityisesti epäeettistä toimintaa julkisissa hankinnoissa koskevaa oikeuskäytäntöä. Lahjontarikosten oikeuskäsittelyssä suurimmiksi haasteiksi on koettu korkea näyttötaakka siitä, että etuus on vastaanotettu ja että vastaanotettu etuus on vaikuttanut henkilön toimintaan. Joskus ratkaisevaa tuomitsematta jättämisen kannalta on ollut myös se, että etuuden vastaanottaneella henkilöllä ei ole katsottu olleen mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon. Toisaalta myöskään vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole vielä kriminalisoitu Suomessa.

Tämän lisäksi ongelmalliseksi on koettu hankintayksiköiden edustajien lahjontaa koskevat säännökset, jotka ovat eri sisältöisiä riippuen siitä, onko kyse viranomaisesta vai muusta, esimerkiksi osakeyhtiömuodossa toimivasta hankintayksiköstä.

Vähäisestä oikeuskäytännöstä huolimatta Keskusrikospoliisilla ja paikallisilla poliiseilla on viime vuosina ollut tutkittavana useita julkisiin hankintoihin liittyviä vakavia väärinkäytösepäilyjä. Useisiin Helsingin kaupungin 2000-luvulla tehtyihin rakennusurakoihin liittyen nostettiin syytteet yhteensä 13 henkilön osalta viime vuonna. Kaupungin projektipäällikön epäillään vastaanottaneen urakoihin liittyviä lahjuksia lähes kymmenen vuoden ajan. Tutkinnan yhteydessä projektipäällikön kotoa löydettiin 115 000 euroa käteistä. Väärinkäytöksiä epäillään tapahtuneen myös Helsingin poliisin Karhu-ryhmän

materiaalihankinnoissa. Runsaasti julkisuudessa olleessa tapauksessa Vantaan kaupungin entistä kaupunginjohtajaa vastaan nostettiin puolestaan syyte kesällä 2015 törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta rakentamiseen liittyvien arkkitehti- ja yhdyskuntasuunnittelupalveluhankintojen osalta. Viime kuukausina mediassa on uutisoitu Vaasan kaupungin virkamiehiin kohdistuneista lahjusepäilyistä. Kaupungin virkamiehiä epäillään törkeästä lahjuksen vastaanottamisesta kaupungin urakkahankintojen käsittelyn yhteydessä.

## HUOLENAIHEENA TIETYT TOIMIALAT JA HANKINTAMENETTELYN VAIHEET

Julkisia hankintoja pidetään hyvin haavoittuvaisena korruptiolle, väärinkäytöksille ja hyvä veli -verkostoille. Tietyillä sektoreilla korruptiota esiintyy enemmän kuin toisilla. Ongelmia esiintyy erityisesti

## Julkisia hankintoja pidetään hyvin haavoittuvaisena korruptiolle, väärinkäytöksille ja hyvä veli -verkostoille.

rakentamista ja IT-hankintoja koskevista projekteista, selviää Poliisiammattikorkeakoulun viimevuotisesta tutkimuksesta. Nämä toimialat tunnistettiin riskialttiiksi myös korruptiota julkisissa hankinnoissa tarkastelleessa oikeusvertailevassa tutkimuksessa ”Warning on Crime”. Euroopan komission rahoittamassa hankkeessa vertailtiin julkisiin hankintoihin liittyviä korruptioriskejä 25 EU:n jäsenvaltiossa sekä näissä maissa käytössä olevia korruption torjunta- ja valvontakeinoja.

Vaikka merkkejä lahjonnasta julkisissa hankinnoissa onkin jossain määrin havaittavissa, suurimpana huolena julkisissa hankinnoissa ovat kuitenkin käytännöt, joilla pyritään edistämään tietyn toimittajan valintaa. Korruption tunnistaminen ei aina ole helppoa ja virkamiesten ja elinkeinoelämän edustajien välisen hyväksyttävän ja epäeettisen verkostoitumisen välinen rajanveto on vaikeaa. Korruptioasian tuntijoiden mukaan eturistiriitoja ja hyvä veli -verkostoon perustuvaa toimintaa esiintyy erityisesti kunnissa. Usein kunnalliseen päätöksentekoon osallistuu pieni, aktiivinen ryhmä henkilöitä, jotka ovat asuneet ja työskennelleet samassa kunnassa vuosien ajan. Ei ole myöskään tavatonta, että pienissä yhteisöissä julkisista hankinnoista päättämiseen tai niiden valmisteluun osallistuu henkilöitä, joiden oma, heidän lähisukulaisensa tai ystävänsä yritys osallistuu tarjouskilpailuun.

Korruptiolle alttiimpia hankintamenettelyn vaiheita ovat hankinnan suunnitteluvaihe ja toisaalta itse hankintasopimuskausi. Hankinnan suunnitteluvaiheessa riskejä liittyy erityisesti siihen, kilpailutaanko hankintaa ylipäätään vai tehdäänkö se suorahankintana. Toisaalta myös tarjouskilpailussa voidaan tavoitella tiettyä tarjoajaa tai tuotetta asettamalla tarjoajien soveltuvuusvaatimukset, hankinnan kohteen vaatimukset ja vertailukriteerit muita yrityksiä syrjivästi. Kyseenalaista toimintaa esiintyy myös sopimuskauden aikana esimerkiksi tekemättömän työn laskuttamisena sekä työn määrää ja kustannuksia lisäävien sopimusmuutosten tekemisenä.

### KORRUPTION VALVONTAA PARANNETTAVA

Korruptiota ei nähdä vakavana uhkana Suomessa, eikä meillä ole valvontaviranomaista, jonka tehtävänä olisi erityisesti valvoa tai ehkäistä korruption esiintymistä julkisissa hankinnoissa. Keskusrikospoliisilla on korruption valvontaan ja ehkäisemiseen liittyviä tehtäviä, mutta tehtävien hoitamiseen on kuitenkin osoitettu hyvin rajalliset resurssit. Koska korruptio on luonteeltaan piilorikollisuutta, on useilla eri toimijoilla, kuten yritysten ja julkishallinnon sisäisellä tarkastuksella ja medialla tärkeä rooli korruption paikallistamisessa ja ehkäisemisessä. Viime vuosina eräiden journalistien poikkeukselliset tutkimustaidot sekä kiinnos-

tus korruptiota ja korruption torjuntaa kohtaan ovat olleet ratkaisevassa asemassa monien julkista sektoria koskevien tutkimusten käynnistämisessä. Toisaalta korruptioepäilyjä paljastuu myös verotarkastusten ja yritysten tai julkisyhteisöjen sisäisten tarkastusten yhteydessä.

Korruption valvonnan kannalta viranomaisten toiminnan läpinäkyvyys ja asiakirjajulkisuus ovat suuressa roolissa. Julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621) sovelletaan viranomaisasemassa olevissa hankintayksiköissä. Julkisia hankintoja tehdään kuitenkin myös muissa kuin viranomaisissa. Viime vuosina, osittain EU:n valtioneuvoston lakien ja kilpailuneutraliteettiperiaatteen edellyttämästä kuntien ja valtion liikelaitosten yhtiöittämisvaatimuksesta johtuen, vastuuta julkisista palveluista on siirretty enenevässä määrin valtion ja kunnan viranomaisilta ja liikelaitoksilta niiden omistamille osakeyhtiöille. Toisaalta myös monet usean hankintayksikön puolesta julkisia hankintoja keskitetyt kilpailuttavat yhteishankintayksiköt toimivat yhtiömuodossa. Näiden yksiköiden hankinta-asiakirjojen julkisuus määräytyy hankintalain mukaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että hankinta-asiakirjat ovat ainoastaan asianosaisjulkisia, eli julkisia vain tarjouskilpailuun osallistuneille yrityksille, mikä puolestaan vaikeuttaa yhtiömuodossa toimivien hankin-

tayksiköihin julkista valvontaa.

Hankintalaki ollaan parhaillaan uudistamassa. Tämän vuoden kuluessa voimaantuleva uusi hankintalaki sisältää entistä enemmän säännöksiä, joiden tavoitteena on puuttua tehokkaammin julkisyhteisöjen ja yritysten välisiin suhteisiin sekä mahdollistaa hankintasopimusten valvontaa myös sopimuskauden aikana. Vaikka lienee turhan optimistista olettaa, että julkisiin hankintoihin liittyviä väärinkäytöksiä ei enää uuden hankintalain voimaantultua esiintyisi, vaikuttaa kuitenkin siltä, että hankintayksiköiden mahdolliseen epäeettiseen menettelyyn tullaan jatkossa kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota. ■

Kirjoittaja on työskennellyt pitkään hankintayksiköissä sekä kuntien että valtion hankintojen parissa. Hän väitteli Turun yliopistossa julkisista hankinnoista vuonna 2015 ja työskentelee tällä hetkellä Lapin yliopistossa kauppaoikeuden yliopistonlehtorina. Julkisten hankintojen ja velvoiteoikeuden lisäksi kirjoittajan kiinnostuksen kohteisiin lukeutuvat korruption torjuntaan ja julkisuusperiaatteeseen liittyvät kysymykset.

Lisätietoa:

Peurala, Johanna – Muttilainen, Vesa: Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu 2015.

Warning on Crime- hankkeen tulokset ja raportit ovat saatavilla osoitteesta [www.warningoncrime.eu](http://www.warningoncrime.eu). Kirjoittaja toimi hankkeessa raportointijana Suomen osalta.

# Yksityistä vai julkista palvelua?

## Julkishallinnon yhtiöittäminen korruption torjunnan haasteena

**K**orruption torjunnassa on syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota julkisten hankintojen lainmukaisuuteen ja avoimuuteen erityisesti kuntasektorilla. Käytännön tasolla korruptiivisia piirteitä sisältäville rikosepäilyille on tyyppillistä hankintalain vastainen toiminta, johon liittyy usein epäily toiminnasta esteellisenä esimerkiksi julkisen hankinnan valmistelussa tai hankintaa koskevassa päätöksenteossa. Osassa tapauksissa esteellisenä toimimisen taustalla havaitaan epäasiallista vaikuttamista oikeudettomia etuja tarjoamalla. Erityisesti paikallinen päätöksenteko on riskialtista korruptiiviselle toiminnalle. Päätäjän etu voi olla hyvin lähellä paikallisyhteisössä vallitsevia intressejä, jolloin korruptiivinen toiminta ei herätä kielteistä huomiota vaan se koetaan laajasti sosiaalisesti hyväksyttävänä. Kuntatasolla päätöksentekoon liittyy usein kaksoisroolien riski, kun päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuvan kuntapäätäjän oma tai hänen intressipiirinsä liiketoiminta hyötyvät vähintäänkin välillisesti esimerkiksi tietyn palveluntarjoajan valinnasta.

### RAJANVETO JULKISEN JA YKSITYISEN VÄLILLÄ HÄMÄRTYNYT

Viime vuosina johdonmukaisesti edennyt kuntien toimintojen yhtiöittäminen asettaa uusia vaatimuksia korruption rikosten paljastamiselle ja tutkinnalle. Tämä pitkälti liiketaloudellisiin perusteisiin tapahtuva yhtiöittäminen on johtanut väijäämättä siihen, että rajanveto julkisen toiminnan ja yksityisen toiminnan välillä on hämärtenyt merkittävästi. Julkisen toiminnan yh-

tiöittämiseen liittyy korruption torjunnan näkökulmasta myös muita riskitekijöitä. Yhtiöittäminen on tuonut oman varjonsa julkisten hankintojen läpinäkyvyydelle. Myös esteellisyyssäännökset poikkeavat merkittävästi toisistaan riippuen siitä, tuottaako kunta palvelunsa kuntaorganisaation sisällä vai osakeyhtiömuotoisten toimintayksiköiden kautta. Osakeyhtiömuotoisiin kuntakonsernin tytäryhtiöihin ei käytännössä myöskään sovelleta viranomaistoimintaan liittyviä lahjusrikossäännöksiä.

**Avoimuus.** Julkisia palveluja yhtiöitetään usein merkittävin liiketaloudellisiin perusteisiin ja kuntien tuottamat palvelut ovat siirtyneet yhä laajemmin kuntakonsernien tytäryhtiöille. Osakeyhtiön toimintaan sovelletaan näissä tapauksissa pääasiassa osakeyhtiölakia, eikä esimerkiksi kuntalakia, vaikka kysymyksessä olisi kunnallinen yhtiö. Olennaista päätöksenteon avoimuuden kannalta on se, että julkisten varojen käytön edellyttämä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus heikentyvät toimittaessa osakeyhtiölain mukaan. Julkisuuslain mukaiset selonteot niiden taloudellisesta toiminnasta ja päätöksenteon perusteista eivät enää ole avoimesti esillä kuntalaisille, valtuutetuille tai median edustajille. Esimerkiksi hankintasopimukset ovat monissa tapauksissa usein vain asianosaisjulkisia, jolloin esimerkiksi vain tarjouskilpailuun osallistuneilla on oikeus tutustua sopimusasiakirjoihin. Hankintalain mukaan hankintaa koskeva päätös on annettava tiedoksi vain niille, joita se ensisijaisesti koskee. Tämä tarkoittaa sitä, että myöskään hankintalain mukaisissa hankinnoissa ei

tarvitse noudattaa ns. yleisöjulkisuutta. EU:n korruption torjuntaraportissa vuonna 2014 on kiinnitetty huomiota avoimuusongelmaan. Raportissa kehoitetaan Suomea varmistamaan, että ulkopuoliset tahot saisivat enemmän tietoa kuntien yhtiöiden tekemistä hankintasopimuksista.

**Esteellisyys.** Kunta- ja hallintolain esteellisyyssäännökset ovat aikanaan luotu edistämään viranomaisten päätöksenteon objektiivisuutta sekä turvaamaan kansalaisten ja yhteiskunnan eritoimijoiden tasapuolista kohtelua viranomaistoiminnassa. Kuntakonsernien osakeyhtiöt ja valtio-omisteiset osakeyhtiöt toimivat osakeyhtiölain mukaisina oikeushenkilöinä, jolloin esteellisinä toimimista sääntelevät pääosin osakeyhtiölain esteellisyyttä koskevat säädökset, eivätkä esimerkiksi kunta- tai hallintolaki. Osakeyhtiölain esteellisyyssäännökset eivät kuitenkaan ole yhtä kattavat kuin esimerkiksi hallintolain esteellisyysspykälät. Myöskään rikoslain virkarikospykälä ei harvoja poikkeustilanteita lukuun ottamatta sovelleta osakeyhtiömuotoiseen toimintaan.

**Lahjonnan kriminalisointi.** Kunnan tai valtion oman organisaation toiminnassa sovelletaan viranomaistoimintaan liittyviä lahjusrikossäännöksiä, joista säädetään rikoslain 16 ja 40 luvuissa. Kunnan tai valtion yhtiömuotoisessa toiminnassa, esimerkiksi ostopalveluja tuottavaan osakeyhtiömuotoiseen hankintayksikköön, sovelletaan pääasiassa rikoslain 30 luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännöksiä. Ero sovellettavuudessa on merkittävä monelta osin. Ensinnäkin soveltamiskynnys on huomattavasti korkeampi elinkei-

notoiminnan lahjusrikosten osalta. Merkittävin ero liittyy mielestäni kuitenkin elinkeinotoiminnan lahjusrikosten ja viranomaistoimintaan liittyvien lahjusrikospykäläen suojeluobjektien erovaisuuteen.

### VIRANOMAIS- JA ELINKEINOTOIMINNAN LAHJUSRIKOSPYKÄLÄT

Rikoslain 16 ja 40 luvun pykäläen tavoitteena on mm. edistää virkatoimien luotettavuutta ja tasapuolisuutta torjumalla epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia, kun taas elinkeinotoiminnan lahjusrikospykälät on ensisijassa säädetty suojaamaan elinkeinoharjoittajaa itseään. Elinkeinotoiminnan lahjusrikosten tunnusmerkistöön liittyy edellytys lahjoman salaamisesta elinkeinoharjoittajalta. Helsingin hovioikeuden ratkaistavana olleessa tapauksessa, jossa syyttäjä vaati rangaistusta pääurakoitsijan edustajille lahjuksen ottamisesta ja aliurakoitsijan edustajille lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa, tuomioistuimien otti kantaa mm. vaatimukseen lahjuksen salaamisesta. Hovioikeus on ratkaisussaan (15/114320) todennut, että asiassa ei ole voitu pois sulkea

sitä mahdollisuutta, että työntekijöillä oli ollut matkalle osallistumiseen työnantajansa nimenomainen tai ainakin hiljainen suostumus, ja ettei matka siten ole ollut rikoslain 30 luvun 7 §:ssä tarkoitettu oikeudeton etu eli lahjus. Hovioikeus viittaa lain esitöihin, joissa on todettu, että jos elinkeinoharjoittajan alaiselle työntekijälle tarjotaan ylimääräinen etu hänen työnantajansa nimenomaisin tai hiljaisin suostumuksin, kysymyksessä ei ole lahjus (HE 66/1988 vp). Luonnollisestikaan kyseistä edellytystä salaamisesta ei ole viranomaistoimintaan koskevilla lahjusrikospykäläisillä. Tämä merkittävä ero asettaa samaa tehtävää suorittavat hankintayksiköt rikosoikeudellisesta näkökulmasta täysin eri asemaan riippuen siitä, onko toiminta järjestetty kuntaorganisaation sisällä vai onko toiminta yhtiöitetty.

Julkisen sektorin yhtiöittäminen on tuonut merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Kuntien ja valtion on pyrittävä kehittämään tehokkaita ja toimivia sisäisiä ratkaisumalleja, joilla korruptiota ja epäasiallista päätöksente-

koa pystyttäisiin tehokkaasti ennalta ehkäisemään ja oikeudenmukainen ja avoin päätöksenteko turvaamaan. Yhtiöiden sisäisen tarkastuksen merkitystä tulisi entisestään korostaa ja toimintaan tulisi varata riittävästi resursseja. Toiminnassaan sisäisen tarkastuksen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota korruptioon ja sitä ennaltaehkäiseviin toimiin. Sisäisen ohjeistuksen ja koulutuksen tulee kannustaa mahdollisimman avoimeen toimintaan ja päätöksentekoon. Väärinkäytösten ja muun epäasiallisen toiminnan varalle tulisi olla käytössä myös tarkoituksenmukaiset kanavat väärinkäytöksistä ilmoittaville tahoille. ■

Kirjoittaja työskentelee ma. erityisasiantuntijana oikeusministeriössä.

#### LÄHTEITÄ:

Keskusrikospoliisi (2015). Korruptiorikollisuus 2014–2015.

Mansikka, T. (2014). Kuka kantaa Virkavastuuta? Edilex 2014/11

EU Anti-Corruption Report (2014). 6113/14ADD 26.

## Korruptionvastaisen strategian valmistelu etenee

**Y**hdistyneiden Kansakuntien korruptionvastaisen yleissopimuksen (UNCAC) 5. artikla määrää, että sopimusta allekirjoittaneiden maiden tulee kehittää ja panna täytäntöön tehokkaita ja koordinoituja korruptionvastaisia strategioita. Monet yleissopimuksen allekirjoittaneet maat ovat tästä syystä laatineet joko erillisiä korruptionvastaisia strategioita ja toimintasuunnitelmia tai sisällyttäneet korruptionvastaisen taistelun painopisteet ja toimenpiteet jo olemassa oleviin strategioihin tai poliittisiin asiakirjoihin. Nämä strategiat ja toimintasuunnitelmat ovat syntyneet joskus kovinkin erilaisten prosessien kautta ja myös sisällöltään ne eroavat toisistaan.

Oikeusministeriön koordinoima korruptionvastainen yhteistyöverkos-

to perusti helmikuussa 2015 jäsenistään koostuvan työryhmän, jonka tavoitteena on laatia luonnos kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi. Strategiatyön käynnistämisen taustalla olivat Suomen kansainväliset velvoitteet sekä halu tehostaa korruptionvastaista työtä Suomessa.

Työryhmän ensimmäisenä tehtävänä oli muodostaa korruption käsitteelle käyttökelpoinen ja jokaiselle ymmärrettävä määritelmä. Tämän jälkeen työryhmä kartoitti korruptionvastaiseen työhön osallistuvien tahojen toimintaa ja laati tilannekuvan korruption esiintymisestä ja muodoista eri sektoreilla ja konteksteissa Suomessa. Tilannekuvan pohjalta määriteltiin ne ongelmat ja ongelma-alueet, joiden ratkaisemiseksi strategiaa rakennetaan, ja ryhdyttiin asettamaan

tavoitteita. Parhailtaan työryhmä laatii aikataulutettua ja keskeisiä toimijoita identifioivaa toimintasuunnitelmaa. Tarkoituksena on myös laatia seurantasuunnitelma, joka mahdollistaa strategian täytäntöönpanon seurannan ja arvioinnin.

Työryhmä laatii aluksi luonnoksen strategiaksi korruptionvastaisen yhteistyöverkoston käytettäväksi. Sekä työryhmän että yhteistyöverkoston toiveena on, että työryhmän luonnoksen pohjalta laaditaan lähitulevaisuudessa kansallinen, kokonaisvaltainen korruptionvastainen strategia. Keskustelut tällaisen kokonaisvaltaisen, kaikkia toimijoita sitovan strategia-asiakirjan tarpeesta ja valmistelusta jatkuvat tämän kevään aikana. ■

Catharina Groop

# Lahjontariskin tunnistaminen yritystoiminnassa

Suomalaiset yhtiöt kiinnittävät lahjonnan ehkäisemiseen enemmän huomiota kuin koskaan. Kansainvälisen lahjontasääntelyn kehitys sekä kiristyvät raportointivaatimukset ovat lisänneet yritysten paineita torjua korruptioriskejä.

**V**aikka lahjontariskien torjumiseen tähtävien toimenpiteiden oikeudellinen perusta on kotimaisissa ja ulkomaisissa lahjontasäännöksissä, eettisen toiminnan standardi on asetettava huomattavasti korkeammalle. Lahjontasääntelyn noudattaminen ei sellaisenaan riitä, vaan yrityksen toiminnan on oltava eettisesti hyväksyttävää. Lahjontariskien ehkäisemisessä ei ole enää kyse pelkästään yhtiön sisäisestä asiasta, vaan yhtiön toiminnan on oltava myös julkisesti hyväksyttävää. Tässä kirjoituksessa käsitellään yritystoiminnan keskeisimpiä lahjontariskejä ja niiden torjuntaa.

## YHTIÖN KANNALTA KESKEINEN LAHJONTASÄÄNTELY

Rikoslaisissa kielletään lahjuksen vastaanottaminen, hyväksyminen ja antaminen. Lahjontaan voi syyllistyä yhtiön työntekijä, johtohenkilö tai yhtiö itse taikka yhtiön puolesta toimiva. Viranomaisen

lahjonnasta säädetään rikoslain 16 luvussa (lahjuksen antaminen virkamiehelle 13–14b §) ja 40 luvussa (lahjuksen vastaanottaminen 1, 2, 4 ja 4a § sekä lahjusrikkomus 3 §). Lahjonnasta elinkeinotoiminnasta säädetään rikoslain 30 luvussa (lahjuksena antaminen 7 ja 7 a § sekä lahjuksen ottaminen 8 ja 8a §).

Yhtiön vastuu lahjontariskoksesta edellyttää rikoslain 9 luvun mukaisten oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten täyttymistä. Yhteisösakko voidaan tuomita, mikäli rikos on tehty yhtiön toiminnassa (ns. yleinen vastuuedellytys) ja kun jokin RL 9:2:n mukainen erityinen vastuuedellytys täyttyy. Yleinen vastuuedellytys on käsillä esimerkiksi silloin, kun lahjusrikokseen on syyllistynyt yhtiön johtoon kuuluva tai työntekijä. Erityinen vastuuedellytys puolestaan täyttyy esimerkiksi silloin, kun yhtiön toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta lahjontarikoksen ehkäisemiseksi.

Kansainvälistä liiketoimintaa harjoittavien on luonnollisesti varmistuttava siitä, että yhtiön toiminta on myös ulkomaisten lahjontasäädösten mukaista. Merkityksellisimmät kansainväliset säädökset ovat Yhdistyneiden kuningaskuntien Bribery Act sekä Yhdysvaltain Foreign Corrupt Practices Act. Molempien maantieteellinen soveltamisala on varsin laaja, ja ne voivat soveltua siitä huolimatta, että yhtiö ei ole brittiläinen tai yhdysvaltalainen. Käytännössä suuret suomalaiset yhtiöt laativat lahjonnan vastaiset toimintaohjelmansa (ns. compliance-ohjelma) näiden säädösten mukaisesti, koska ne edustavat kansainvälistä tiukinta lahjonnanvastaista standardia.

## VIRANOMAISKONTAKTIEN LAHJONTARISKIT

Kynnys lahjontatunnusmerkistöjen täyttymisestä on matalampi silloin, kun edun vastaanottaja on virkamies kuin toimittaessa yksityisen sek-

torin liikekumppanin kanssa. Virkamiehen lahjonnan tunnusmerkistön täyttymiseksi riittää, että virkamiehelle luvattu, tarjottu tai annettu etu on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa (RL 16:13). Riittävää on, että edulla voi objektiivisesti arvioiden olla vaikutusta viranomaisen toimintaan; tosiasiallista vaikutusta ei edellytetä. Lahjuksen antamisen on oltava yhteydessä lahjottavan toimintamahdollisuuksiin palvelussuhteessa, mutta toimenkuvan ei tarvitse sisältää päätösvalan käyttöä. Lahjus voidaan esimerkiksi antaa virkamiehelle, joka valmistelee kunnan rakennusprojektia ilman päättäntävaltaa tai pelkästään esittelee projektisuunnitelman virkamiehille, jotka päättävät projektin toteuttamisesta.

Lahjusrikkomuksen (RL 40:3) tunnusmerkistön täyttymisen alaraja on matalampi kuin lahjuksen antamisessa viranomaiselle. Rikkomuk-

sen tunnusmerkistö täyttyy jo silloin, kun virkamies ottaa vastaan tai hyväksyy sellaisen lahjuksen, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tunnusmerkistön täyttymiseksi riittää, että menettely on yleisesti luottamusta heikentävää. Näin voi olla esimerkiksi silloin kun virkamies, jonka tehtäviin kuuluu ratkaista hankintapäätöksiä, ottaa vastaan lahjanluonteisen edun sellaisen yhtiön edustajalta, joka on mukana viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa.

Oikeuskäytännössä tulkin- taongelmia on aiheuttanut ulkomaisen virkamiehen määritelmä (RL 40 luku 11 § 4 kohta), joka on laajempi kuin vastaava kotimaisen virkamiehen määritelmä (RL 40 luku 11 § 1 kohta). Virkamiehellä tarkoitetaan mm. henkilöitä, jotka ovat virka- tai palvelus- suhteessa valtioon tai kuntaan, mutta ulkomaisen virkamiehen määritelmä kattaa lisäksi esimerkiksi valtio-omisteisten yhtiöiden työntekijät. Kansainvälisessä toiminnassa korkean lahjontariskin toimialoja ovat esimerkiksi energia- ja kaivosala, sillä luonnonvarat ja raaka-aineet ovat käytännössä usein julkisten yhtiöiden hallinnassa. Kyseisillä toimialoilla toimivilla suomalaisilla yhtiöillä on tarkat kriteerit siitä, miten ulkomaisten valtio-omisteisten yhtiöiden edustajien kanssa on toimittava.

### **LIIEKUMPPANEIHIN LIITTYVÄT LAHJONTARISKIT**

Yhtiö voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen sen puolesta toimeksiannon perusteella toimivista liikekumppaneista kuten agenteista tai jakelijoista. Riski on erityisen suuri, mikäli yhtiö toimii korkean lahjontariskin toimialal-

la kuten rakennusalalla tai jos yhtiöllä on liikekumppaneita korkean lahjontariskin maissa kuten Intiassa, Brasiliassa tai Lähi-idän maissa.

Vastuu liikekumppaneiden toimista perustuu oikeushenkilön rangaistusvastuun sääntelyyn. Rikos katsotaan yhtiön toiminnassa tehdyksi esimerkiksi silloin, kun tekijä on toiminut yhtiön puolesta tai hyväksi saamansa toimeksiannon perusteella. Yhtiön puolesta voitaisiin ajatella toimivan esimerkiksi yhtiön palkkaaman rakennuskonsultin, joka lahjoo kunnan virkamiestä yhtiön rakennusprojektin lupaprosessin nopeuttamiseksi. Jos yhtiön hallituksen jäsen on tiennyt konsultin toimintatavasta, mutta ei ole pyrkinyt millään tavalla estämään lahjuksen antamista vaan hiljaisesti hyväksynyt rikoksen, yhtiö saatettaisiin tuomita rangaistukseen.

Yhtiöt pyrkivät enenevissä määrin kartoittamaan liikekumppaneihin liittyvät lahjontariskit ennen yhteistyösuhteen perustamista. Lähes poikkeuksetta yhtiöt myös velvoittavat kirjallisesti liikekumppaninsa noudattamaan kansallisia ja kansainvälisiä lahjonnanvastaisia säädöksiä. Sopimusehdot, joissa liikekumppani sitoutuu noudattamaan lahjontasääntelyä, ovat varsin tavallisia yhtiöiden välisissä sopimuksissa. Yhtiöt torjuvat riskejä myös valitsemalla liikekumppaneikseen lähinnä sellaisia toimijoita, joilla on voimassa sisäiset lahjonnanvastaiset ohjeistukset ja joiden noudattamista valvotaan.

Käytännössä suurimmat lahjontariskit liittyvät tilanteisiin, joissa yhtiö joutuu käyttämään ulkopuolisia edustajia korkean lahjontariskin maissa esimerkiksi viranomaislupien hankkimiseen. Yhtiön on tällöin varmistuttava siitä, että

yhteistyökumppanit noudattavat kotimaista, paikallista ja kansainvälistä lahjontasääntelyä. Suomen rikoslaki ei kuitenkaan ulotu kaikkiin yhtiön puolesta toimivien tekoihin. Erikseen on arvioitava rikoslain soveltamisala (RL 1 luku) eli onko rikollisella teolla tarpeeksi läheinen liityntä Suomeen ja voiko tällainen teko johtaa oikeushenkilön rangaistusvastuuseen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että Suomen laki soveltuu ulkomailla tehtyyn lahjontarikokseen esimerkiksi tilanteessa, jossa rahat ulkomaiselle virkamiehelle maksamiseen ovat lähteneet suomalaisen yhtiön tileiltä Suomesta ja tilisiirrot ovat perustuneet Suomessa tehtyihin päätöksiin. Jos lahjuksen on kuitenkin maksanut toimeksiantosopimuksen perusteella toimiva agentti ulkomailla ilman, että suomalaisen yhtiön voidaan osoittaa aktiivisella päätöksenteollaan myötävaikuttaneen asiaan, yhtiön rangaistusvastuun edellytykset voivat jäädä täyttymättä. Näin voi käydä siitakin huolimatta, että yhtiön voitaisiin katsoa laiminlyöneen vaadittavan huolellisuuden noudattamista toiminnassaan rikoksen torjumiseksi ulkomailla.

### **MITEN LAHJONTARISKEJÄ TORJUTAAN?**

Yhtiön on järjestettävä toimintansa siten, että lahjontariskejä voidaan tehokkaasti torjua. Se edellyttää toimialaan, maantieteelliseen sijaintiin ja yhteistyökumppaneihin liittyvien lahjontariskien ymmärtämistä. Riskien analysoinnissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa yritysraenteeseen, organisaatioon, yhtiön käyttämien ulkopuolisten konsulttien ja muiden toimeksiantosuhteen perusteella toimivien tyyppiin ja määrään

sekä yhtiön toimintamaihin. Yhtiössä on oltava riskianalyysiin perustuva toimintaohjelma lahjontariskien havaitsemiseksi ja torjumiseksi.

Toimintaohjelma on pantava täytäntöön kouluttamalla johtoa ja työntekijöitä. Käytännön työtehtävien tasolla on ymmärrettävä, mitä lahjonta on ja miten sitä on torjuttava. Yhtiöön muodostuneella toimintakulttuurilla on korostunut merkitys lahjonnan ehkäisemisessä. Johdon sitoutuminen lahjonnan torjuntaan johtaa yleensä myös henkilökunnan sitoutumiseen siihen. Yhtiön on myös huolehdittava siitä, että väärinkäytöksistä saadaan tieto mahdollisimman tehokkaasti. Väärinkäytösten raportointia voidaan edesauttaa perustamalla yhtiöön raportointikanava, jota kautta yhtiön työntekijä voi kertoa havainnoistaan tarvitsematta pelätä tulevansa tavalla tai toisella rangaistuksi ylempänä organisaatiossa toimivien taholta.

Korruptionvastainen toiminta on positiivinen trendi, josta on tulossa yhtiöiden brändi-mielikuvaa voimakkaasti määrittelevä tekijä muun vastuullisen toiminnan ohella. Tällä hetkellä tuntuvin positiivista muutosta selittävä tekijä ei kuitenkaan ole kotimainen sääntely tai viranomaiskoineisto vaan ulkomaisen lahjontasääntelyn noudattamisen paikoin jopa aggressiivinen valvonta. On kuitenkin luultavaa, että kansainvälinen kehitys johtaa myös suomalaisten viranomaisresurssien ja sitä kautta myös oikeudenkäyntien lisääntymiseen. ■

OTT, VT Heli Korhka toimii asianajajana asianajotoimisto Krogeruksella.

# Ilmoittaja – petturi vai sankari?

## Ilmoittaja on tärkeä toimija korruption torjunnassa

**M**ichael Woodford meni vuonna 1980 töihin mm. kame-roita ja lääketieteellisiä laitteita valmistavaan yritykseen Olympus. Hän eteni hyvin urallaan, 30 vuotta myöhemmin hänestä tuli yrityksen Euroopan toimiston johtaja ja tämän jälkeen koko yrityksen operatiivinen johtaja Japanissa. Tässä tehtävässä Woodford kuului väitetyistä laajamittaisista taloudellisista sääntöjenvastaaisuuksista yrityksen sisällä ja ryhtyi selvittämään niitä. Pian yrityksen hallitus kehotti häntä palauttamaan tietokoneensa ja puhelimensa, tyhjentämään asuntonsa ja lähtemään maasta. Lontoossa Woodford sai oikeudellista apua ja päätti kertoa näkemästään ja kokemastaan viranomaisille. Olympus vastasi, ettei Woodford ulkomaalaisena voinut ymmärtää japanilaista johtamistyyliä ja käytäntöjä, ja siksi hän oli ymmärtänyt tilanteen väärin.

Yritys joutui kuitenkin myöhemmin myöntämään, että Woodfordin kyseenalais-tamat maksatukset olivat osa 1,7 miljardin dollarin kirjan-pitopetosta. Petoksen paljastuminen johti yrityksen koko hallituksen irtisanoutumiseen ja usean johtotason henkilön pädätykseen. Tänäpä Woodford

tunnetaan yritysjohtajana, joka paljasti yhden Japanin historian isoimmista rahoitusalan skandaaleista. Myöhemmin Woodford esitti vahingonkorvausvaatimuksen syrjinnän ja perusteettoman irtisanomisen johdosta ja suostui arviolta 10 miljoonan arvoiseen sopimukseen Olympuksen kanssa.

### ”TAVALLISEN” ILMOITTAJAN KOHTAAMAT HAASTEET

Woodfordin tarina sai tietyllä tapaa ”onnellisen lopun” siinä mielessä, että hän sai irtisanomisensa jälkeen oikeudellista ja muuta apua sekä vahingonkorvauksia. Tämän lisäksi petokseen ja ilmoittajan rankaisemiseen syyllystyneet joutuivat vastaamaan teoistaan. Woodford itse korostaa kuitenkin, etteivät kaikki ilmoittajat ole yhtä onnekkaita ja ettei esimerkiksi alemman tason virkamies, jolla on kolme lasta ja asuntolaina, välttämättä uskalla ilmoittaa edes pienemmistä epäkohdista vastatoimien pelossa.

”Tavallisen” ilmoittajan vaikea asema korostuu myös monissa ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevissa julkaisuissa ja suosituksissa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Euroopan Neuvoston vuonna

2014 julkaisema ilmoittajien suojelua koskeva suositus, jossa todetaan, että:

■ vääryyksiä epäilevä tai nähnyt henkilö ei aina tiedä, kenelle niistä voi ilmoittaa työpaikalla tai sen ulkopuolella tai kenen puoleen kääntyä, jos häneen kohdistuu vastatoimia ilmoittamisen seurauksena

■ ilmoittamista harkitsevilla henkilöillä ei ole tietoa ilmoituskäytännöistä tai omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ilmoittamisen yhteydessä, eikä ilmoittajalle neuvoa tai tukea antavia tahoja juurikaan ole

■ mahdollisuudet ilmoittaa nimettömänä ovat rajalliset

■ ilmoittajien suojan taso on usein heikko: suojelua koskevaa lainsäädäntöä ei ole tai se on hajanaista ja epätarkkaa

■ usein suojelusta vastaavat tahot (työnantajat, viranomaiset yms.) eivät ole tiedostaneet suojelun tarvetta eivätkä kiinnittäneet huomiota suojelukäytäntöjen kehittämiseen, ja näiden tahojen välistä yhteistyötä tulisi kehittää.

■ usein suojelusta vastaavat tahot (työnantajat, viranomaiset yms.) eivät ole tiedostaneet suojelun tarvetta eivätkä kiinnittäneet huomiota suojelukäytäntöjen kehittämiseen, ja näiden tahojen välistä yhteistyötä tulisi kehittää.

### ILMOITTAMISEN HELPOTTAMINEN JA ILMOITTAJEN SUOJELU

Ilmoittajilla on tärkeä yhteiskunnallinen rooli korruptiivisen toiminnan ja muun

julkisen intressin vastaisen toiminnan paljastajina. Ilmoittajien suojelun tärkeyttä korostetaan monessa kansainvälisessä yleissopimuksessa kuten eduskunnan vuonna 2006 hyväksymässä YK:n korruption-vastaisessa yleissopimuksessa (UNCAC), jossa sopimusosapuolia rohkaistaan harkitsemaan ilmoittajien suojelua:

Art. 33: Sopimusvaltiot harkitsevat kansalliseen oikeusjärjestelmäänsä sisällytettäviksi tarvittavia toimenpiteitä, joilla suojellaan epäoikeutulta kohtelulta henkilöä, joka ilmoittaa vilpittömässä mielessä ja perustellusti toimivaltaisille viranomaisille tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyjä rikoksia koskevista seikoista.

Yleissopimuksessa sopimusosapuolia rohkaistaan myös parantamaan virkamiesten mahdollisuuksia raportoida korruptiotapauksista:

Art. 8§4: Sopimusvaltiot harkitsevat myös kansallisen lainsäädäntönsä perusperiaatteiden mukaisesti sellaisten toimenpiteiden ja järjestelmien käyttöönottoa, joilla tehdään virkamiehille helpoksi ilmoittaa korruptiotapauksista asianomaisille viranomaisille, kun heidän tietoonsa tulee tällaisia ta-





pauksia heidän hoitaessaan tehtäviään.

Tämän lisäksi osapuolia veloitetaan helpottamaan nime-  
töntä raportointia:

Art. 13§2: Sopimusvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että tässä yleissopimuksessa tarkoitetut asiaan liittyvät korruptiota torjuvat laitokset ovat tunnettuja kansalaisille, ja järjestävät tarvittaessa pääsyn näihin elimiin sellaisten tapahtumien ilmoittamiseksi, myös nimettömästi, jotka voidaan katsoa tämän yleissopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyiksi rikoksiksi.

Yhtä oikeata tapaa helpottaa ilmoittamista ja vahvistaa

ilmoittajien suojelua ei ole. UNODC neuvoo YK:n korruptionvastaiseen yleissopimukseen liittyneitä maita aloittamaan omia uudistusprosessejaan arvioimalla olemassa olevaa ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä, institutionaalisia järjestelyjä, ilmoituskäytäntöjä, tietoisuuden tasoa ja ihmisten luottamusta järjestelmää kohtaan. Prosessin aikana tunnistettuihin heikkouksiin ja aukko kohtiin pyritään löytämään ratkaisuja.

Uudistusprosessin aikana on päätettävä mm. raportoinnin laajuudesta, millaisia vaatimuksia suojaan oikeutetuille ilmoittajille asetetaan, miten ilmoittajia tai

## Oikeusministeriön työryhmä selvittää korruptioepäilyistä ilmoittavien suojelua.

ilmoittamista harkitsevia henkilöitä neuvotaan, millaisia raportointikanavia on julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä työpaikkojen ulkopuolella, mikä on suojelun taso ja laajuus ja tulisiko ilmoittajilla olla oikeus esimerkiksi vahingonkorvauksiin. Osana prosessia pitää myös pohtia koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen tarvetta.

### ILMOITTAJIEN SUOJELUN TASO JA LAAJUUS SUOMESSA?

Suomi on liittynyt useaan kansainväliseen sopimukseen (esim. EN:n lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus, OECD:n yleissopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta ja YK:n korruption vastainen yleissopimus), jossa ilmoittamista ja korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelun tärkeyttä korostetaan. Tietyt sopimukset velvoittavat Suomea vahvistamaan ilmoittajien suojelua, toiset taas kannustavat siihen. Suojelun tärkeyttä on myös nostettu esiin EU:n, Euroopan Neuvoston (GRECO) ja OECD:n Suomea koskevissa maa-arvioinneissa, joissa Suomea kehoitetaan helpottamaan ilmoittamista ja vahvistamaan ilmoittajien suojelua.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden työ- ja virkamiesoikeudellisen suojelun sekä yhteisöjen ja yritysten raportointikanavien nykyti-

laa sekä nykytilan suhdetta kansainvälisiin velvoitteisiin. Työryhmän tehtävänä on kartoittaa ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyvä lainsäädäntö tilanne ja suojelun nykykäytännöt, tunnistaa mahdolliset ongelmatkohdat ja esittää ratkaisuehdotuksia. Työryhmän loppuraportti julkaistaan myöhemmin tänä keväänä. ■

Kirjoittaja on väitellyt korruption torjunnasta ja toimii nyt neuvottelevana virkamiehenä oikeusministeriön kriminaalipoliittisella osastolla.

Lisätietoa (linkitetty nettiversiossa):

UNODC (2015) Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons.

Council of Europe (2014) The Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum.

UNODC (2004) United Nations Convention Against Corruption.

Edilex (2006) Suomen Säädöskokouksen Sopimussarja. No. 56–58

UNODC (2015) Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons.

EU (2014) Annex Finland to the EU Anti-Corruption Report.

GRECO (2004) Second Evaluation Round. Evaluation Report on Finland.

OECD (2013) Finland: Follow-Up to the Phase 3 Report & Recommendations.



RODEOIMAGES MI

■ JUSSI MATIKKALA

# Vaikutusvallan väärinkäyttö

**S**uomi liittyi vuonna 2002 lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen. Yleissopimuksen 12 artiklassa on vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva säännös, jonka mukaan:

Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin säätääkseen kansallisessa lainsäädännössään rangaistavaksi teoksi tahallisen perusteettoman edun lupauksen, tarjoamisen tai antamisen palkkiona suoraan tai välillisesti sellaiselle henkilölle, joka väittää tai vahvistaa pystyvänsä epäasiallisesti vaikuttamaan jonkin 2, 4–6 ja 9–11 artiklassa

tarkoitettujen henkilöiden päätöksentekoon, riippumatta siitä, onko etu tarkoitettu asianosaiselle itselleen vai toiselle henkilölle, sekä tällaisen edun pyytämisen, vastaanottamisen tai tarjouksen tai lupauksen hyväksymisen palkkiona vaikutusvallan käyttämisestä riippumatta siitä, käytetäänkö vaikutusvaltaa tai johtaako oletettu vaikutusvalta haluttuun tulokseen.

Artiklassa tarkoitettu vaikutusvallan väärinkäyttö on korruptiivista toimintaa. Perinteiseen lahjusrikokseen verrattuna kyse on kuitenkin kolmiasiansaissaussuhteesta, jossa perusteeton etu tarjotaan välimiehelle, jolla itsellään ei ole toimivaltaa tehdä edun-

tarjoajan haluamaa päätöstä, mutta välimiehen odotetaan todellista tai oletettua vaikutusvaltaansa hyödyntäen vaikuttavan epäasiallisesti virkamiehen, kansanedustajan tai heihin rinnastettavan henkilön päätöksentekoon. Välimiehen todellinen tai hänen väittämänsä vaikutusvalta perustuisi yleissopimuksen englanninkielisen selitysmuistion mukaan hänen ammatilliseen asemaansa tai sosiaalisiin suhteisiinsa.

Rangaistussäännöksen tarkoituksena olisi torjua sitä, että päätösvaltaa käyttäjiä lähellä olevia henkilöitä hyödynnettäisiin korruptiivisesti epäasiallisten päätösten aikaansaamiseksi. Hyväksyttävää

lobbaamista ei ole tarkoitus pitää vaikutusvallan väärinkäyttönä. 12 artiklan mukaan rangaistavaan menettelyyn syyllistynevät eduntarjoaja ja välimies, ei sen sijaan päätöksentekijä. On myös huomattava, että artiklan rangaistussäännöksen laatimisen kannalta hankalin elementti, epäasiallinen vaikuttaminen päätöksentekoon, ei ole objektiivinen rikostunusmerkki, eikä rangaistavuus edellytä, että välimies todella ryhtyy vaikuttamistoimiin.

Sopimusvaltiot saavat tehdä 12 artiklaa koskevan varauksen. Suomi onkin sellaisen tehnyt. Varauma on uudistettu muutaman kerran, ja nykyinen varauma on voimassa 1.2.2018 saakka. Yleissopi-

muksen toimeenpanoa valvo-  
va EN:n korruptionvastainen  
toimielin GRECO suositteli  
vuonna 2007 Suomea har-  
kitsemaan vaikutusvallan vää-  
rinkäytön kriminalisoimista ja  
varaumasta luopumista.

## KRIMINALISOINTI JAKAA MIELIPITEITÄ

Suomessa onkin arvioitu ja  
harkittu vaikutusvallan vää-  
rinkäytön kriminalisointia.  
Hyväksyessään muutoksia lah-  
jontaa koskeviin säännöksiin  
eduskunta esitti vuonna 2010  
ponsilausuman, jonka mukaan  
se edellyttää, että hallitus ryh-  
tyy kiireesti valmistelemaan  
lainsäädäntöehdotuksen vai-  
kutusvallan väärinkäytön kri-  
minalisoimiseksi. Oikeus-  
ministeriön työryhmä päätyi  
mietinnössään viime vuonna  
katsomaan, ettei riittäviä pe-  
rusteita erityiselle vaikutus-  
vallan väärinkäyttöä koskevalle  
säännökselle voida katsoa ole-  
van. Työryhmän mietinnöstä  
annetussa lausuntopalauttees-  
sa mielipiteet jakautuivat voi-  
makkaasti toisten ollessa työ-  
ryhmän kanssa samaa mieltä  
ja toisten katsoessa, että krimi-  
nalisointi tulisi säätää tai asiaa  
koskevaa valmistelua ainakin  
jatkaa. Eduskunnan lakivalio-  
kunta viittasi syksyllä 2015  
hallituksen vuosikertomuk-  
sesta antamassaan lausunnossa  
eduskunnan ponteen ja kehot-  
ti valmistelemaan asiaa koske-  
van lainsäädäntöehdotuksen.  
Vielä ei ole selvää, miten asia  
tulee etenemään.

Vaikutusvallan väärinkäyt-  
tö on jo nykyisellään suurelta  
osin rangaistavaa erityisesti  
lahjusrikoksia ja virkarikok-  
sia sekä rikokseen osallisuutta  
koskevien säännösten perus-  
teella. Sitä kysymystä, tuleeko  
rangaistavuuden alaa laajentaa  
– esimerkiksi lahjusrikostun-  
nusmerkistöjä laajentamalla  
tai erityisellä vaikutusvallan

väärinkäyttöä koskevalla ran-  
gaistussäännöksellä – tulee  
arvioida normaalilla tavalla  
yleisten kriminalisointiperi-  
aatteiden pohjalta.

## EPÄASIALLISSUUDEN MÄÄRITTELY HANKALAA

Vaikutusvallan väärinkäyttöä  
koskevan rangaistussäännök-  
sen laatimisen pulmat liittyvät  
ennen kaikkea yleissopimuk-  
sen 12 artiklassa tarkoitet-  
tuun päätöksentekoon vai-  
kuttamisen ”epäasiallisuutta”  
koskevaan kriteeriin. Tällä on  
yhtäältä rangaistussäännöksen  
muotoilua ja toisaalta sen si-  
sältöä koskeva puolensa. Ran-  
gaistussäännöksen muotoilua  
koskeva problematiikka liittyy  
rikosoikeudellisten säännös-  
ten tarkkarajaisuutta koskevaan  
vaatimukseen. ”Epäasiallista”  
vaikuttamista koskevaa rikok-  
sen tunnusmerkkiä voitaisiin  
hyvin perusteiden pitää liian  
epätasällisena. Jonkin lähikä-  
sitteen kuten ”sopimattomuus-  
den” tai ”oikeudettomuuden”  
käyttämisen epäasiallisuuden  
asemesta ei välttämättä voida  
katsoa tuovan merkittävää pa-  
rannusta tarkkarajaisuutta kos-  
kevaan ongelmaan. Tilannetta  
voidaan pyrkiä parantamaan  
esimerkiksi epäasiallisuuden  
lähemmällä määrittelyllä. Yh-  
den ratkaisutavan voisi tässä  
muodostaa epäasiallisuuden  
luonnehtiminen poikkeami-  
seksi hyvästä edunvalvontata-  
vasta. Hyväksyttävästä edun-  
valvonnasta ei kuitenkaan ole  
olemassa riittävästi aineellista  
lainsäädäntöä, jonka rikkomi-  
seen rangaistavuus voitaisiin  
kytkä.

Sisällöllistä puolta koskeva  
peruskysymys on puolestaan  
se, milloin vaikuttaminen pää-  
töksentekoon on ”epäasialli-  
sta”. Selvää on, että kaikki palk-  
kiota vastaan tapahtuva pää-  
töksentekoon vaikuttamiseen  
pyrkiminen ei voi olla ran-

gaistavaa vaikutusvallan vää-  
rinkäyttöä. Muussa tapaukses-  
sa esimerkiksi tavanomainen  
lobbaaminen ja asianajo- ja  
asiamiestoiminta olisivat var-  
sin usein rangaistavaa. Yleis-  
pimuksen englanninkielisessä  
selitysmuistiossa onkin todet-  
tu, että ”epäasiallisen” vaikut-  
tamisen tulee sisältää korrup-  
tiivinen tarkoitus: hyväksytyt  
lobbaamisen muodot eivät  
kuulu käsitteen alueeseen.  
Muilta osin selitysmuistiosta  
saa valitettavan vähän apua py-  
rittäessä selvittämään 12 artik-  
lassa tarkoitettua vaikuttamisen  
”epäasiallisuuden” sisältöä.

Päätöksentekoon vaikut-  
tamisen ”epäasiallisuuden”  
sisältöä pohdittaessa on otet-  
tava huomioon esimerkiksi  
perustuslaissa säädetyt ilmai-  
suvapaus ja kansalaisten poliit-  
tis-yhteiskunnalliset osal-  
listumisoikeudet. Ihmisillä on  
oikeus lähestyä esimerkiksi  
virkamiehiä ja poliitikkoja eri-  
laisin tavoin, ja yleensä heillä  
on myös oikeus pyrkiä vai-  
kuttamaan päätöksentekoon.  
Lobbarien ja asiamiesten toi-  
minta liittyy osaltaan ammatin  
ja elinkeinon harjoittamisen  
vapauteen. Poliittinen elämä  
on puolestaan täynnä erilaisia  
lehmänkauppoja.

Keskeisenä sisällöllisenä  
haasteena vaikutusvallan vää-  
rinkäytön kriminalisoinnissa  
on siis vaikuttamisen ”epäasi-  
allisuuden” hahmottaminen  
luovien ilmaisuvapauden, poliit-  
tisten osallistumisoikeuksi-  
en ja muiden oikeudenmukai-  
sen vaikuttamisen tilanteiden  
muodostamien karikoiden  
välillä.

## RATKAISUMALLEJA ETSITÄÄN

Ratkaisumallina saattaisi olla  
vaikuttamisen epäasiallisuutta  
ilmentävien tyyppitilanteiden  
muodostaminen ja niiden ku-  
vaaminen vaikutusvallan vää-

rinkäytön tunnusmerkistön  
osan muodostavassa määritel-  
mäsäännöksessä. Tällöin myös  
laillisuusperiaatteen ja rikos-  
oikeuden viimesijaisuutta kos-  
kevan ultima ratio -periaatteen  
vaatimuksia olisi tyydytetty pa-  
remmin kuin hyödynnettäessä  
pelkästään melko epämääräis-  
tä epäasiallisuuden käsitettä tai  
vastaavaa lähikäsitettä.

Esimerkiksi Norjassa ja  
Ruotsissa on vaikutusvallan  
kauppaamista koskeva sään-  
nös. Niissä vaikuttamisen epä-  
asiallisuutta koskevasta haas-  
teesta on selvitty jättämällä  
tämä tunnusmerkki rangais-  
tussäännöksistä pois. Sään-  
nöksiä ei ole juuri sovellettu.  
Ruotsin säännös ei koske vai-  
kuttamista kansanedustajiin,  
joten Ruotsilla on edelleen  
yleissopimuksen 12 artiklaa  
koskeva varauksena.

Vaikutusvallan väärinkäy-  
tön kriminalisointiin liittyy  
myös muita sääntelyn muo-  
toilua koskevia kysymyksiä.  
Yleissopimuksen 12 artik-  
lan rikoskuvaushan on varsin  
monipolvinen, ja GRECO on  
varsin tarkkana sen suhteen,  
että jäsenvaltioiden sääntelyt  
varmasti sisältävät kaikki arti-  
klan mainitsevat elementit.  
Sääntelyä koskevat yksittäiset  
kysymykset alkavat jo rikosni-  
mikkeestä, sillä monet pitävät  
yleissopimuksen 12 artiklan  
suomenkielistä otsikkoa ”vai-  
kutusvallan väärinkäyttö” hie-  
man harhaanjohtavana. Sen  
englanninkielinen nimi (”tra-  
ding in influence”) pikemmin  
voisi viitata ”vaikutusvallan  
kauppaamiseen”. Tämä nimi-  
tys sopii puolestaan paremmin  
välimiehen kuin eduntarjoajan  
menettelyyn. Ehkä sääntelyky-  
symykset vielä ratkeavat. ■

Kirjoittaja on lainsäädäntöneuvos  
oikeusministeriössä.

# Vaalirahakohusta moderniin ja avoimeen lainsäädäntöön

**Puolueiden koko historian ajan on varainhankinnalla ollut niille tärkeä merkitys. Julkisen tuen lisäksi keskeisiä tulonlähteitä puolueille ovat muun muassa jäsenmaksut, arpajaiset, erilaiset myyntitulot ja keräykset, liiketoiminnan tulot sekä lahjoitukset. Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tavoitteena on ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.**

Useat kansainväliset järjestöt kiinnittävät huomiota korruption torjuntaan poliittisessa rahoituksessa. Euroopan neuvosto on GRECO:n kautta keskeinen toimija poliittisen rahoituksen avoimuuden edistämisessä. Venetsian komission ja ETYJ:n Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) on antanut puoluelainsäädännön suuntaviivat (hyväksytty 2010). Niissä todetaan puoluerahoituksen sääntelyn olevan elintärkeää, jotta turvataan puolueiden itsenäisyys suhteessa epäasialliseen lahjoittajien vaikutusvaltaan, varmistetaan puolueille mahdollisuus kilpailla tasa-arvoisista lähtökohdista ja luodaan läpinäkyvyyttä poliittisen toiminnan rahoitukseen. Yksityiset lahjoitukset puolueille ovat myös yksi poliittisen osallistumisen muo-

to. Lainsäädännön tehtävänä olisi kannustaa kohtuullisiin lahjoituksiin ja rajoittaa epäasiallisen suuria lahjoituksia.

Puutteet lainsäädännössä voivat mahdollistaa puolueisiin kohdistuvat epäasianmukaiset vaikuttamisyrietykset samoin kuin epäasiallisten sidonnaisuuksien syntyminen puolueiden ja niiden rahoittajien välille. Puoluelaki on annettu vuonna 1969 eikä se alun perin sisältänyt säännöksiä yksityisestä puoluerahoituksesta tai sen avoimudesta. Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön uudistamiseen johtivat GRECO:n vuoden 2007 maaraportissaan antamat kymmenen suositusta, jotka kohdistuivat poliittisen toiminnan avoimuuden ja valvonnan lisäämiseen. Lisäksi vuoden 2008 ns vaalirahakohun johdosta puoluelain säännösten katsottiin Suomessa jääneen jälkeen niistä

vaatimuksista, joita kohdistuu poliittisen toiminnan rahoitukseen ja sen avoimuuteen.

## USEITA UUDISTUKSIA LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA KÄYTÄNTÖIHIN

Vuosien 2009–2010 vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön uudistuksessa lisättiin useita vaalirahoitusta koskevia uusia säännöksiä ja rajoituksia rahoitukseen. Ehdokkaat ja puolueet eivät saa ottaa vastaan ulkomaista tukea, tukea eräiltä julkisyhteisöiltä, kuten kunnalta, kuntayhtymältä tai julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, tai tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Lisäksi tehtiin useita täydennyksiä ja tarkennuksia puoluelain säännöksiin kirjanpitovelvollisuudesta, tilintarkastuksesta ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamisesta.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle on tehtävä il-

moitus kaikista ehdokkaan, puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön saamista vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Puolueilla on velvollisuus eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus. Nämä tiedot julkistetaan Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä, joka on kaikkien luettavissa (löytyy osoitteesta [www.vaalirahoitus.fi](http://www.vaalirahoitus.fi)). Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta. Puoluerahoituksen avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja mahdollisesti parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut 1.5.2009



lähtien vaalirahoitusta ja 1.9.2010 lähtien puoluerahoitusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista. Se voi velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa sakan uhalla. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan puolue- ja vaalirahoituslainsäädännön valvonnassa. Kertomukset sisältävät huomioita lainsäädännön toivuudesta sekä valvonnan toteuttamisen rajoitteista.

Vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä

maksetaan. Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin arvotaan 3 000 euroa kuntavaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa kalenterivuoden aikana tukea samalta tukijalta enintään 30 000 euron arvosta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea.

Vuosina 2009–2010 uudistetun vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön (laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009 ja puoluelain muutokset 683/2010) muutoksia on vähintään kertaalleen sovellettu kaikissa eri vaalityypeissä: europarlamenttivaaleissa 2009 ja 2014, eduskuntavaaleissa 2011 ja 2015, presidentinvaalissa 2012 ja

kunnallisvaaleissa 2012. Uudistukset näyttävät olleen tärkeä askel poliittisen rahoituksen avoimuuden edistämiseksi. Sääntely mahdollistaa valtaa käyttävien henkilöiden sidonnaisuuksien tarkastelun.

### VIIMEISIMMÄT TARKISTUKSET TULIVAT VOIMAAN 2016 ALUSSA

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt uudistetun vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamista Valtiontalouden tarkastusviraston kertomusten pohjalta ja ehdottanut joitakin asioita pohdittavaksi. Näitä ehdotuksia ja ETYJ:n vuoden 2011 eduskuntavaaleja koskevassa arviointiraportissa antamia suosituksia käsittelevällä 2015 parlamentaarinen työryhmä. Se ehdotti vain pieniä muutoksia vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntöön. Työryhmä ei muun muassa pitänyt tarpeellisena käteislahjoitusten kieltämistä tai tiedonantovelvollisuuden

säättämistä vaalirahoituksesta esimerkiksi tiedotusvälineille. Työryhmä myös katsoi, että ilmoitusvelvollisuuden ja valvonnan laajentaminen kaikkiin ehdokkaisiin veisi liikaa resursseja, eikä olisi tarkoituksenmukaista.

Parlamentaarisen työryhmän ehdotusten pohjalta tehdyt puoluelain ja vaalirahoituslain muutokset tulivat voimaan vuoden 2016 alussa. Jatkossa presidentinvaaleissa myös tukiyhdistyksillä on velvollisuus toimittaa tiedot rahoituksestaan. Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta europarlamenttivaaleissa laajeni koskemaan myös toista varaedustajaa. Aiemmin europarlamenttivaaleissa vain ensimmäinen varaedustaja oli valittujen lisäksi ilmoitusvelvollinen. Presidentinvaaleissa ilmoitusvelvollisena säilyi puolue.

Vuoden 2016 alussa voimaan tulleet vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistukset parantavat edelleen yleisön mahdollisuuksia saada todenmukainen kuva vaalikampanjojen rahoituksesta ja varainkäytöstä. Lisäksi demokratian toimivuuden kannalta on merkittävää, että vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntöön liittyvät hallinnolliset menettelyt ovat sujuvia. Suomessa on tällä hetkellä toimiva ja avoimuutta edistävä vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntö, joka on maailmanlaajuisestikin tarkasteltuna edistyksellinen. ■

#### LÄHTEITÄ:

HE 6/2010 vp

Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistaminen. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015.

Kirjoittaja on ylitarkastaja oikeusministeriössä.

# Lähdesuoja auttaa taistelussa korruptiota vastaan

**O**n pengottu laittomasti puhelin-tietoja, puhutettu työntekijöitä yksi kerrallaan, uhattu juristeilla, udeltu toimittajakollegoilta, arvuuteltu lehtien palstoilla. Kaikkea tätä ja paljon muuta on tehty, jotta olisi saatu selville, kuka tai ketkä ovat kertoneet epäkohdasta toimittajalle.

Kun pitkään piiloteltu sotku tulee julki, monessa organisaatiossa ensimmäinen huoli ei ole epäkohdan korjaaminen. Tärkeää on selvittää lähde. Tämän tietää moni ihminen, joka vasta harkitsee vääryydestä kertomista toimittajalle.

Kun olin edesmenneen 45 minuuttia -ohjelman toimittaja, eräs poliitikko kutsui minut kahville. Luulin, että hän haluaa taustoittaa julkaistun juttuni aihepiiriä. Poliitikolla oli keskeinen tehtävä kritiikin kohteena olleessa organisaatiossa. Tilaisuuden todellinen luonne kävi nopeasti ilmi. Hän alkoi pudotella kahvinjuonnin lomassa työntekijöiden nimiä ikään kuin testatakseen, kuka heistä oli mahdollisesti ollut juttuni lähde. Tulin huomaamaan, että lähdesuojan merkitys ei aina aukea edes yhteiskunnan eliitille.



Lähdesuoja ei ole mikään kevyt sopimus. Olen keskustellut urani aikana lukuisten ihmisten kanssa siitä, mitä paljastuksesta voi seurata. Mitä lähdesuoja tarkoittaa? Voiko lähde jäädä kiinni sähköposteista tai puhelusta? Joskus on ollut pakko tehdä ihmiselle selväksi, että jos jutuntekoon lähdetään, hän ottaa merkittävän riskin. Se voi toteutuessaan tarkoittaa esimerkiksi työpaikan menettämistä. Jotkut ovat

siitä huolimatta valmiita parantamaan maailmaa. Journalistipalkintoja jaettaessa mieleen onkin hiipinyt ajatus: moni palkinto pitäisi luovuttaa toimittajan lisäksi rohkealle lähteelle, jonka ansiosta epäkohdan paljastaminen on ylipäättään ollut mahdollista.

Median pakeille tulevat vuotajat ovat usein omissa organisaatioissaan todenpuhujia, joskus muiden mielestä rasittavia vastarannankiiskä. Epäasialliset puuhut sulkevat tyypillisesti taikapiiriinsä isomman joukon ihmisiä. Heistä osa saa etuja, osa hyväksyy ne hiljaisesti – jotkut ehkä toivovat pääsevänsä joskus itse apajille. Kaikki eivät välttämättä edes tajua, että toimintatavoissa on jotain outoa. Vuotaja lähtee median pakeille, koska ei ole saanut muutosta aikaan taikapiirin sisällä.

Lähdesuoja ei ole tietenkään ainoa toimittajan työkalu korruption paljastamisessa, mutta se on yksi tärkeimmistä. Toimittaja voi vedota lähdesuojaan esituskinnassa ja kieltäytyä kertomasta tietoaan poliisille. Lähdesuoja voidaan murtaa vain oikeudessa erityisen vakavien rikosten käsittelyn yhteydessä.

Vaikka lähdesuoja on laissakin määritelty vahvaksi, viime vuosina on nähty monenlaista temppuulua sen horjuttamiseksi. Vähän aikaa sitten ns. Aarnio-käräjillä oltiin marsittamassa rikostoimittajaa todistajaksi – tavoitteena oli selvittää, oliko entinen huumevaliokunnan puheenjohtaja ollut hänen juttujensa lähde. Toimittajan mahdollisilla tiedoilla ei olisi ollut Aarnion rikossyytteiden selvittämisen kannalta mitään olennaista merkitystä. Onneksi viime metreillä apulaisvaltakunnansyyt-

täjä tajusi tilanteen ja keskeytti hankkeen. Tuolloin perusteluna oli itsekriminointisuoja – lähteistään kertova toimittaja voisi mahdollisesti saattaa myös itsensä avunanto- tai yllytysyytteen vaaraan.

Oli Aarnion mahdollisista toimista median suuntaan mitä mieltä hyvänsä, kysymys on paljon sitä suurempi. Lähdesuojaa ovat nimittäin hyödyntäneet myös ne toimittajat, jotka ovat paljastaneet hänen hämähäpuuhiaan. Jos yleisö saa käsityksen, että lähdesuoja onkin vain puolivillainen mukasopimus, yhä useampi sanktioita pelkäävä lähde jättää epäkohdat paljastamatta.



Ruotsissa vuotajien merkitys korruption ja muiden epäkohtien paljastamiseksi on ymmärretty paremmin kuin meillä. Siellä lähdesuoja on vahvempi. Julkisen puolen työnantaja ei esimerkiksi saa edes yrittää selvittää toimittajan lähdetä. Meillä tällaiset epäviralliset ja virallisemmatkin vuotajaselvitykset eivät ole edes harvinaisia. Toimittajat ovat toivoneet vuotajan selvityskieltoa myös Suomeen, mutta valitettavasti viime vuosina toimittajayhdistysten huomio on mennyt lähinnä nykyisen lähdesuojan ja muiden tiedonsaantikeinojen puolustamiseen. Valtaapitäviä poliitikkoja avoimuuden edistäminen ei ole näyttänyt erityisesti kiinnostavan, mutta ehkä sekin päivä vielä koittaa. ■

Kirjoittaja on tutkiva toimittaja Yleisradion uutis- ja ajankohtaistoimituksessa.

# Kansalaisjärjestö korruptiota torjumassa

**E**räässä kansainvälisessä korruption torjuntaa käsitelleessä seminaarissa kerrottiin seuraava tarina:

*Erään eurooppalaisen maan pääministeri kutsui konferenssin jälkeen joukon muiden maiden ministereitä kotiinsa tutustumiskäynnille. Vieraat ihailivat talon komeutta, jolloin isäntä kertoi, että hän oli saanut suuresta tiehankkeesta 10 prosenttia talonsa rakentamiseen. Kului vuosia ja ko. pääministeri sattui kerran matkustamaan Afrikkaan sikäläisen ministerin vieraaksi. Vieras vietiin myös kotikäynnille, nyt upeaan linnaan. Vieras ihmetteli, miten linnan hankinta oli ollut mahdollista, jolloin vastaus kuului, että myös heillä oli ollut tiehanke, mutta linnan rakentamiseen oli mennyt 100 prosenttia.*

Toivottavasti Suomessa tilanne ei ole samankaltainen. Huolestuttavalta vaikuttaa kuitenkin mm. Patrian asekauppoja koskeva tapaus.

## JÄRJESTÖN TOIMINTA

Transparency International Suomen rooli kansalaisjärjestönä on kiinnittää kansalaisten ja viranomaisten huomio korruption ja ennen kaikkea sen torjuntaan. TI Suomi on kansainvälisen organisaation Suomen yksikkö. Suomen yksikkö on kuitenkin itsenäinen suomalainen yhdistys, jossa on sekä henkilö- että yhteisöjäseniä. Itse tulin valituksi

yhdistyksen puheenjohtajaksi viime vuoden huhtikuussa. Jäin eläkkeelle viime marraskuussa verohallinnosta 40 virkavuoden jälkeen ja olen ollut aikaisemmin verohallinnon edustajana oikeusministeriön korruptiontorjuntaverkostossa usean vuoden ajan.

TI Suomen toiminta on tähän mennessä painottunut osallistumiseen erilaisiin korruption torjuntaa edistäviin työryhmiin ja verkostoihin kuten oikeusministeriön korruptiontorjuntaverkostoon, korruptiontorjuntastrategian suunnittelutyöryhmään, ilmoittajatyöryhmään ja eettiseen työryhmään. TI Suomi oli myös mukana torjumassa hallintarekisteröintiä. TI Suomi on ollut mukana järjestämässä jo perinteeksi muodostunutta vuosittaista korruptiontorjuntapäivää. Lisäksi se pitää yllä nettisivuja ja antaa lausuntoja mm. eri lainsäädäntöhankkeisiin.

## MONIA ONGELMIA

Pelkästään korruptioindeksin perusteella Suomen korruptiotilanne on varsin hyvä. Valitettavasti on kuitenkin olemassa varsin konkreettisia viitteitä siitä, että tosiasiallisesti ns. rakenteellinen korruptio on ongelma Suomessa. Perustan näkemykseni ennen kaikkea Vaasan yliopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun tekemiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Suomen ongelmana on myös se, että Suomi ei ole pystynyt toteuttamaan OECD:n aset-

tamia vaatimuksia korruption torjunnan tehostamiseksi.

Erityisesti ongelmana voidaan pitää sitä, että vaikka puhutaan yleisesti korruptiosta, säädösten avulla sitä ei ole määritetty. Tästä johtuu, ettei korruptio sisälly myöskään Suomen rikoslakiin. Lahjoman ja virkavirheen käsitteet eivät ole riittävän laaja-alaisia.

Jotta korruption torjunnasta tulisi todella konkreettista, edellyttäisi se erityistä korruptiolakia rahanpesulain mukaisesti. Ko. lakiin pitäisi ensinnäkin implementoida kaikki Suomen solmimat korruptiontorjuntasopimukset. Rikosoikeudellista korruption käsitettä tulisi laajentaa koskemaan myös vaikutusvallan väärinkäyttöä tai vaikutusvallan kauppaamista. Säännöksen sisältönä voitaisiin käyttää entisen oikeusasiamiehen **Jacob Södermanin** kansanedustajana tekemää ehdotusta.

Korruptiotapausten paljastumiseksi on erityisen tärkeää, että säädetään yleinen ilmoittajasuoja korruptiosta ilmoittajille (whistleblower). Yhtä tärkeätä on, että perustetaan erityinen viranomaisen huolehtimaan ko. ilmoitusten käsittelystä. Erikseen on mietittävä, onko tämä yksikkö myös korruptionrikosten tutkija vai kuuluuko tutkintavastuu edelleen poliisille.

Perustettavan korruptionviranomaisen tehtävänä olisi myös vastata korruptiota ja sen torjuntaa koskevan tutki-

muksen koordinoinnista, tiedottamisesta ja kansalaisten valistamisesta.

Suomalaisen korruption torjunnassa on myös ongelmana, että valtaosin keskitytään julkisen sektorin korruption. Sen sijaan yksityinen puoli on jäänyt turhan vähälle. Kuitenkin mm. kansainvälisissä selvityksissä pidetään yksityispuolen korruptiota suurena ongelmana. Suomalaiset suuryritykset ovat oma-aloitteisesti luoneet hyviä toimintakäytäntöjä, joihin sisältyy korruption torjunta olennaisena osana. Myös keskisuuret ja pienet yritykset tulisi saada mukaan noudattamaan näitä hyviä käytäntöjä.

## POLIITTISTA TUKEA TARVITAAN

Lopuksi voidaan todeta, että pitkälti TI:n korruptioindeksin ja siinä Suomen hyvän aseman johdosta on vaikeata saada viime kädessä poliitikkoja ymmärtämään, että piilossa oleva rakenteellinen korruptio on niin vakava ongelma, että se edellyttäisi pikaisia toimenpiteitä, mm. lainsäädäntöön. Positiivisena asiana voidaan pitää, että hallituksen harmaan talouden torjuntastrategiaan on tarkoitus sisältyä erityisenä osiona myös korruption torjunta. Se on hyvä alku, mutta ei suinkaan riittävä. ■

*Kirjoittaja on Transparency International Suomen puheenjohtaja.*

# Mitä korruptiolla tarkoitetaan?

**K**orruptiolla on ollut eri aikoina ja eri kulttuureissa niin monta muotoa ja ulottuvuutta, että ilmiöstä on vaikea saada otetta. Ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä korruption määritelmää, ja monet asiantuntijat ovatkin sitä mieltä, että sellaista on mahdotonta löytää.

Asiantuntijoiden, alan ammattilaisten ja tavallisten kansalaisten käyttämällä määritelmillä on kuitenkin joitakin yhteisiä piirteitä. Monet niistä perustuvat latinan kielen sanaan *corruptere*, joka tarkoittaa rikkoa, tuhota tai heikentää. Määritelmät kuitenkin eroavat siinä, mitä tuhotaan, kuka tuhoaa, miksi tuhotaan ja miten se tapahtuu.

Mitä tuhotaan? Korruption käsite viittaa yleensä lain ja muodollisten/epämuodollisten sääntöjen rikkomiseen, vallan väärinkäyttöön tai velvollisuuksien laiminlyöntiin.

Kuka tuhoaa? Korruption eri määritelmät korostavat eri toimijoiden syyllisyyttä. Monet määritelmät keskittyvät julkisissa rooleissa oleviin kuten viranhaltijoihin, ministereihin, kansanedustajiin tai valtionpäämiehiin. Toiset määritelmät korostavat sitä, että myös yksityisen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat olla korruptoituneita.

Miksi? Korruption motiivina on yleensä halu saada henkilökohtaista hyötyä tai suosia ystävää, tuttua, perheenjäsentä tai omaa poliiti-

tista puoluetta, etnistä ryhmää tms. Etu voi olla rahallista tai ei-rahallista (esim. lahjat, palvelukset, viihde).

Miten? Korruptio ilmenee monissa eri muodoissa kuten suosintana, nepotismina tai lahjontana.

## KOLMENLAISIA MÄÄRITELMIÄ

Edellä mainitut ”komponentit” näkyvät eri toimijoiden käyttämissä korruptiomääritelmissä. Näitä määritelmiä voi **Arnold Heidenheimerin** (1970) mukaan jakaa kolmeen eri kategoriaan.

*Julkiseen mielipiteeseen perustuvat määritelmät* lähtevät siitä, että julkinen mielipide määrittelee, millaisen käyttäytymisen voidaan laskea kuuluvan korruption piiriin. Yksi esimerkki tällaisista määritelmistä on **Salmisen** ja **Norrbackan** käyttämä: ”Korruptio on yksinkertaisesti sitä, mitä yleinen mielipide tietyn yhteiskunnassa pitää korruptiona”. Julkiseen mielipiteeseen perustuvien määritelmien vahvuutena on niiden potentiaalinen laajuus; kaikki korruption muodot voidaan, jos kansalaiset ovat tätä mieltä, laskea korruptioksi. Niitä on kuitenkin arvosteltu siitä, että ”yhtä” julkista mielipidettä on vaikea löytää.

*Julkiseen etuun perustuvat määritelmät* lähtevät siitä, että kaikki julkisen edun vastainen toiminta on korruptiivista. Silloin myös täysin laillinen toiminta – joka koetaan olevan

julkisen edun vastainen – lasketaan korruption piiriin. Myös julkiseen etuun perustuvat määritelmät ovat hyvin laajalajaisia sisältäen monenlaisia korruption muotoja. Moni on kuitenkin sitä mieltä, että niiden avulla on vaikea vetää rajaa korruptiivisen ja ei-korruptiivisen käyttäytymisen tai toiminnan välillä.

*Sääntöihin tai velvollisuuksiin perustuvat määritelmät* katsovat korruptiiviseksi sellaisen toiminnan, joka rikkoo tiettyyn virkaan tai vastuutehtävään liittyviä sääntöjä, määräyksiä tai velvollisuuksia. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita **Joseph Nyen** määritelmä. Sen mukaan korruptiolla tarkoitetaan julkisen roolin tuomista velvollisuuksista poikkeavaa toimintaa tavoitteena saada henkilökohtaista hyötyä. Näiden määritelmien vahvuus on se, että henkilöiden toimintaa arvioidaan suhteellisen selkeitä sääntöjä vastaan, eivätkä nämä säännöt vaihtelevat päivästä toiseen. Tämä helpottaa rajanvetoa korruptiivisen ja ei-korruptiivisen toiminnan välillä. Heikkoutena voidaan kuitenkin pitää sitä, että sellainen toiminta, jota ei ole sisällytetty muodollisiin sääntöihin tai määräyksiin, lasketaan ei-korruptiiviseksi, vaikka sitä pidettäisiin epämoraalisena.

## LIIAN VAIKEA TEHTÄVÄ?

Moni maa tai taho on kokenut korruption määrittämisen liian haastavaksi tehtäväksi

ja on siksi päätenyt määrittelemään korruption muotoja korruption sijasta. Tällaisen päätöksen on tehnyt mm. Iso-Britannia, jonka korruptionvastaisessa strategiassa korruptiota ei erikseen määritellä. YK:n korruptionvastaisessa yleissopimuksessa ei myöskään määritellä, mitä tarkoitetaan korruptiolla. Sen sijaan yleissopimus erittelee ja määrittelee korruption eri muodot kuten lahjonnan ja kavalluksen.

Toiset tahot taas kokevat, että korruptiota vastaan on vaikea taistella ilman selkeätä määritelmää ja että korruption ilmenemismuotoihin keskittymällä helposti unohdetaan sellaista korruptiota, jota on vaikea hahmottaa, rajata ja määritellä erikseen. ■

### LÄHTEITÄ:

Groop, C. (2012). *Korruption määrittely ja mittaaminen. Raportissa Korruptio Suomessa. Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta. Transparency International Suomi.*

Nye, J.S. (1967). *Corruption and political development: A cost-benefit analysis. The American Political Science Review, vol. 61(2).*

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Trust, Good Governance and Unethical Actions in Finnish Public Administration. International Journal of Public Sector Management (IJPSM) 2010. Vol 23, No 7.*

HM Government (2014). *UK Anti-Corruption Plan.*

U4 (2010). *UNCAC in a nutshell.*





■ M A T T I J O U T S E N

# Korruption torjunnan kansainväliset ulottuvuudet

**K**ansainvälisessä kanssakäymisessä on totuttu siihen, että jokainen valtio kehittää yhteiskuntaansa ja muun muassa oikeusjärjestelmäänsä haluamallaan tavalla. Erityisesti rikollisuutta ja sen kontrollia on pidetty puhtaasti kansallisina kysymyksinä. Kukin valtio on saanut määrittellä omien arvojensa perusteella ja poliittisen järjestelmänsä mukaisesti sen, mikä käyttäytyminen kriminalisoidaan ja miten asiaa käsitellään kontrollijärjestelmässä.

Korruption osalta tämä lähestymistapa

saattaa tuntua erityisen ymmärrettävältä, sillä korruptiossahan kyseessä on vallan väärinkäyttö. Kukapa prinssi tai kuningas olisi valmis kuuntelemaan muiden mielipiteitä siitä, miten valtaa maassa tulee käyttää? Vielä kylmän sodan aikana suurvallat suhtautuivat korruptioon machiavellimaisesti, sillä korruptio auttoi saamaan itsenäistyviä entisiä siirtomaita omaan leiriin.

Tilanne alkoi muuttua 1900-luvun loppussa. Aloite tuli USA:sta. Jälkipolvet ehkä yhdistävät **Richard Nixonin** (presidentti-

nä 1969–1974) ja hänen varapresidenttinsä **Spiro Agnewin** korruptio- ja muihin skandaaleihin, mutta juuri Nixonin presidenttikaudella kriminaalipolitiikka alkoi kansainvälistyä. Nixonin julistaessa ”sodan huumeita vastaan” hänen avustajansa oivalsivat, että USA:han suuntautunut huumeiden virtaa ja USA:sta karkaava huumeiden laittomasta myynnistä kertyneiden varojen virtaa ei saada katkaistua ilman kansainvälistä yhteistyötä. USA alkoi antaa muiden valtioiden viranomaisille neuvoja ja teknistä tukea näiden →

## Lisääntynyt kansainvälinen toimeliaisuus korruption torjunnassa on tuottanut tulosta.

→ rikosoikeusjärjestelmän tehostamiseksi. Avuksi otettiin uusia tutkintamenetelmiä kuten telekuuntelu ja valeostot, mutta luotiin myös uusia rikosnimikkeitä kuten rahanpesu.

Samoihin aikoihin USA:ssa paljastui useita kansainväliseen kauppaan liittyviä korruptioskandaaleja. Vuonna 1977 kongressi kriminalisoi lahjonnan kansainvälisessä kaupassa (Foreign Corrupt Practices Act). Kun muut valtiot eivät seuranneet USA:n esimerkkiä, nämä saivat käytännössä itselleen kilpailuedun: niiden yritykset saattoivat edelleen lahjoa ulkomaisia virkamiehiä kauppajen saamiseksi ja saattoivat jopa vähentää lahjuksia verotuksessa liiketoimintaan liittyvinä kuluina. Tarvittiin uusia kansainvälisiä pelisääntöjä. Tilaisuus koitti 1990-luvun alussa, kun mm. Brasilian ja Venezuelan presidentit joutuivat eroamaan virastaan korruptioskandaalien seurauksena. USA onnistui saamaan Amerikan valtioiden järjestön tukemaan ajatusta yleissopimuksesta. Sellainen syntyi vuonna 1996.

Kun pää oli saatu auki, muita yleissopimuksia seurasi perässä nopeassa tahdissa. Vajaassa kymmenessä vuodessa hyväksyttiin peräti yhdeksän yleissopimusta tai vastaava (Amerikan valtioiden liitto 1996, EU 1997, Euroopan neuvosto 1999, eteläinen Afrikka 2001, läntinen Afrikka 2001 ja Afrikan Unioni 2003) sekä kaksi globaalia sopimusta (OECD 1997 ja YK 2003). Vuonna 2012 tehtiin vielä Arabimaiden kesken sopimus. Alueellinen kattavuus on merkittävästi laajentunut. Yksinomaan YK:n korruption vastaisella yleissopimuksella on nykyisin peräti 178 sopijapuolta.

### SOPIMUSTEN SISÄLLÖSSÄ SEKÄ EROJA ETTÄ YHTÄLÄISYYKSIÄ

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kehitys on siis ollut huomattavan nopeata. Kun vielä 1990-luvun alussa ei ollut edes kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää siitä, mikä on lahjontaa

(puhumattakaan korruption muista muodoista), sellaisia saatiin kymmenen vuoden sisällä useita.

Korruptiota koskevat yleissopimukset eivät olleet toistensa kopiota. Niiden sisällön ja merkityksen välillä on suuriakin eroja. Yleisesti ottaen niissä on kuitenkin samoja ainesosia: kriminalisointivelvollisuuksia, pelisääntöjä poliisi- ja oikeudelliselle yhteistyölle, säännöksiä korruption ennalta ehkäisemisestä ja säännöksiä korruption kautta saatujen varojen jäljittämisestä ja palauttamisesta.

Kriminalisoinnin osalta lähes kaikissa sopimuksissa vaaditaan, että sopijavaltiot sisällyttävät rikoslakiinsa säännöksiä lahjuksen antamisesta ja ottamisesta, myös silloin, kun lahjuksen ottaja on ulkomainen virkamies. Eroja on muun muassa siinä, käsitelläänkö sopimuksessa mm. yritysten välistä lahjontaa (toisin sanoen kun osapuolena ei ole virkamies) ja vaalirahoitusta. Sen lisäksi eräissä sopimuksissa on säännöksiä mm. vaikutusvallan väärinkäytön ja laittoman vaurastumisen kriminalisoinnista.

YK:n, EN:n, läntisen Afrikan ja Afrikan Unionin sopimuksissa on sen lisäksi säännöksiä rikostutkinnasta ja poliisiyhteistyöstä; muut sivuavat aihetta korkeintaan maininnalla. Rikoksentehtijän luovuttamista ja oikeusapua taas käsitellään lähes kaikissa sopimuksissa. Myös korruption kautta saatujen varojen jäljittämisestä, takavarikoimisesta ja palauttamisesta on säännöksiä useimmissa sopimuksissa. Aihe on osoittautunut ymmärrettävistä syistä erittäin merkittäväksi nimenomaan kehitysmailla. Asian tärkeyden ymmärtää kun muistaa, että sellaisten kleptokraattien kuin **Mohamed Suharton**, **Ferdinand Marcosin**, **Mobuto Sese Sekon** ja **Sani Abachan** väitetään kunkin presidenttikautensa aikana saaneen korruption kautta itselleen ja tukijoilleen miljardeja euroa.

Ennaltaehkäisyn näkökulmasta sopimukset yleensä edellyttävät korruption-

torjuntaviraston (tai vastaavan) perustamista, eettisten ohjeiden kehittämistä virkamiehille ja julkisten hankintojen tiukempaa valvontaa. Eräissä sopimuksissa on määräyksiä ilmiantajien (whistle blowers) suojelusta ja kansalaisyhteiskunnan roolista. Läntisen Afrikan ja Afrikan Unionin sopimukset sisältävät pakollisia säännöksiä virkamiesten velvollisuudesta ilmoittaa tuloistaan ja varoistaan.

### OVATKO YLEISSOPIMUKSET VAIKUTTANEET KANSALLISEEN KORRUPTION TORJUNTAAN?

Yleisesti ottaen voi väittää, että lisääntynyt kansainvälinen toimeliaisuus on tuottanut tulosta. Sopimukset ovat tarjonneet tarvittavat työkalut kansainväliselle poliisi- ja oikeudelliselle yhteistyölle. Samalla ne ovat antaneet sopivan viitekehyksen laajemmalle kansainväliselle yhteistyölle, johon on osallistunut edellä mainittujen alueellisten järjestöjen, OECD:n ja YK:n lisäksi muitakin kansainvälisiä järjestöjä (kuten ETYJ), yksittäisiä valtioita (erityisesti USA, Iso-Britannia, Alankomaat, Saksa ja Pohjoismaat), hallituksista riippumattomia järjestöjä (erityisesti Transparency International, mutta myös esimerkiksi Kansainvälinen kauppakamari) ja yksityinen sektori.

Sopimusten täytäntöönpano ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan edellyttää lainsäädännön tarkistusta, uusia rakenteita ja menettelyjä, koulutusta, lisääntyneitä resursseja viranomaisille ja järjestöille sekä ennen kaikkea riittävää ja kestävä poliittista tahtoa, joka ei haihdu ilmaan seuraavien vaalien jälkeen. Westfaleniläisen suverenisuusperiaatteen johdosta kansainvälisellä yhteisöllä on vain rajalliset mahdollisuuden vaikuttaa tilanteeseen yksittäisen valtion sisällä. Tämä johtuu erityisesti kahdesta syystä:

1) sopimukset on jouduttu laatimaan sen verran väljiksi, että niihin jää tulkinnan varaa. Sen lisäksi yhdessä valtiossa toimiva malli ei välttämättä sovellu toiseen; ja

## Suomalaiset ovat havahtuneet huomaamaan, että meilläkin pitää tehostaa toimintaa ja että voimme oppia muiden valtioiden kokemuksista.

2) eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta sopimusten täytäntöönpanon valvonta on suhteellisen lepsua.

Sopimusten väljyys – ”one size doesn’t fit all”. Korruption käsitteistö on melko uutta, eivätkä kaikki ole yksimielisiä siitä, mitä kaikkea siihen kuuluu. Sen lisäksi valtiot edustavat eri oikeus- ja hallintojärjestelmiä, niiden yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehitys on erilainen ja esimerkiksi oikeusvaltiokäsitteen iskostumisessa niin virkamiesten kuin kansalaisten ajatusmalleihin on suuria eroja. Pitääkö korruptiontorjunnan pääpainon olla ”katutasen” lahjonnan kitkemisessä? Vaalirahoitukseen liittyvissä epäselvyyksissä? Nepotismissa eli ”omien” suosimisessa virkanimityksissä ja etuja jaettaessa? Jos ongelma on hyvä veli -verkostossa, sopiiko lääkkeeksi virkamiesten varojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja jos, miten näitä ilmoituksia tulee hyödyntää valvonnassa? Miten sitten määritellään virkamiehen käsite, jotta se olisi riittävän kattava? Tarvitaanko riippumaton korruptiontorjuntavirasto, ja mitä kaikkea tehtäviä ja valtuuksia sillä tulee olla? Miten kyseistä virastoa valvotaan ilman, että esimerkiksi kansanedustuslaitos alkaa puuttua sen tekemiin päätöksiin?

Täytäntöönpanon lepsu valvonta. OECD:n ja EN:n sopimusten täytäntöönpanon valvonnassa on omaksuttu niin sanottu vertaisarviointi, jossa kahden sopijapuolen asiantuntijat käyvät paikan päällä arvioimassa, miten kolmas sopijapuoli on onnistunut noudattamaan sopimusta. Menettely on melko vaativa ja kallis. Siihen liittyy muun muassa huolellinen valmistelu, paikan päällä käytävät keskustelut monen eri sidosryhmien edustajien kanssa, yleiskeskustelu, johon myös muiden sopijavaltioiden edustajat voivat osallistua, yksityiskohtaisten suositusten hyväksyminen sekä suositusten noudattamisen seuranta.

Vertaisarviointi on teollistuneiden valtioiden edustajille tuttua muun muassa

rahanpesun vastaisen *Financial Action Task Forcen* toiminnasta. Heille ei ollut vaikeuksia hyväksyä ajatusta vertaisarvioinnista korruption torjuntaa koskevan yleissopimuksen yhteydessä. Muiden valtioiden edustajille taas tämä malli oli oudompi ja herätti kiinnostuksen lisäksi epäilyjä. Erityisesti neuvoteltaessa YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanon arvioinnista käsitykset sopivasta menettelystä menivät pahasti ristiin. Erimielisyyttä oli jo siitä, voiko YK:n piirissä yhden valtion edustaja käydä tutustumassa tilanteeseen toisessa valtiossa. Jotkut pitivät tätä peräti valtion itsemääräämisoikeuden loukkauksena. Muut erimielisyydet koskivat muun muassa sitä, mitä tietoja voi käyttää, käydäänkö paikan päällä keskustelemassa kaikkien sidosryhmien edustajien kanssa, onko kohteena olevalla valtiolla oikeus puuttua raportin ja suositusten sisältöön, voidaan-ko raporttia käsitellä yleisistunnossa, julkaistaanko raporttia ja seurataanko suositusten täytäntöönpanoa.

Koska arviointijärjestelmän hyväksyminen edellytti kaikkien sopijavaltioiden yksimielisyyttä, lopputulos oli ehkä odotettavissa: se noudatti pitkälti vertaisarviointeihin epäluuloisesti suhtautuvien valtioiden edustajien vaatimuksia. Raportissa saa käyttää vain kohdevaltion antamia virallisia tietoja, maavierailu järjestetään ainoastaan, jos kohdevaltio tällaista haluaa, kohdevaltiolla on oikeus puuttua raportin ja suositusten sisältöön, yksittäisistä arviointiraporteista ei käydä lainkaan yleiskeskustelua, arviointiraporteista julkaistaan vain muutaman sivun tiivistelmä ja minkäänlaista menettelyä ei ole suositusten täytäntöönpanon seurannalle. Tosin käytännössä monet valtiot ovat suhtautuneet rakentavasti arviointiin ja esimerkiksi maavierailu on lähes aina järjestetty. Sen lisäksi YK:n kriminaalipoliittinen sihteeristö on tehnyt erinomais- ta taustatyötä arvioijien ja laajemminkin viranomaisten kouluttamisessa.

YK:n yleissopimuksen täytäntöönpa-

nossa on tullut muitakin jännitteitä vastaan. Pahimmat ja sitkeimmät koskevat hallituksista riippumattomien järjestöjen (esim. *Transparency International*) edustajien mahdollisuutta olla edes läsnä Wienissä täytäntöönpanoa koskevissa kokouksissa. Muita kysymyksiä ovat muun muassa arviointijärjestelmän rahoitus, teknisen avun vahvistaminen ja korruption kautta saatujen varojen tehokkaampi jäljittäminen ja palauttaminen. YK:n sopimus toimii ehkä hyvänä esimerkkinä kansainvälisen yhteistyön hyvistä ja huonoistakin puolista. On kieltämättä suomalaisen pragmaattiseen kriminaalipolitiikkaan ja avoimeen keskusteluun tottuneen kokousosanottajan mielestä turhauttavaa käydä kädenvääntöä siitä, tarvitaanko kansalaisyhteiskuntaa korruption torjunnassa ja millä ehdoilla. Samalla kuitenkin maailmaan on saatu yhä vahvistuva toimintakehys kansainväliselle ja sitä kautta myös kansalliselle ja paikalliselle yhteistyölle korruption torjunnassa.

Suomalaiset(kin) ovat havahtuneet huomaamaan, että meilläkin pitää tehostaa toimintaa ja että voimme oppia muiden valtioiden kokemuksista, olivatpa ne sitten USA:n kaltaisia teollistuneita maita tai kehitysmaita kuten Brasilia. Korruptiolla on jatkuvasti vahvistuva kansainvälinen ulottuvuus. Korruption torjunta tarvitsee vastaavan ulottuvuuden. ■

Kirjoittaja on YK:n yhteydessä toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (HEUNI) johtaja. Hän on osallistunut aktiivisesti korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen arviointijärjestelmää koskeviin neuvotteluihin ja hän on Euroopan komission asettaman korruptiontorjunnan asiantuntijatyöryhmän jäsen.

# Jämäkkyyttä EU:n korruption torjuntaan

**E**uroopan talous- ja sosiaalikomitea ETSK on yhteiskunnallisten etujärjestöjen virallinen neuvoa-antava elin EU:ssa. Komitea vaatii EU:lta ja jäsenmailta päättäväisiä toimenpiteitä korrupti- on kitkemiseksi Euroopassa.

Syksyllä 2015 hyväksytyssä lausunnossa todetaan, että monissa jäsenmaissa edelleen laajasti esiintyvä korruptio on turmiollista. Kansalaisyhteiskunta ja elinkeinoelämä kärsivät siitä, koska se tuo lisäkustannuksia ja epävarmuutta toimintaympäristöön ja vahingoittaa laillista taloutta. Elämistä avoimessa ja oikeusvaltioperiaatteeseen rakentuvassa yhteiskunnassa on pidettävä perusoikeutena.

Komitea esittää kritiikkiä jäsenvaltioiden hallitukseen päin, koska monessa maassa toteutetaan käytännössä riittämättömästi tärkeitä, yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä ja eurooppalaisia korruptiontorjuntasopimuksia ja -ohjeita. Eri-tyisen vahingollisena yhteiskunnalle pidetään poliittista korruptiota kansallisella ja paikallisella tasolla sekä korruptiota virkamieskunnassa, etenkin kun se koskee oikeus- ja poliisiviranomaisia.

## YLIKANSALLINEN ONGELMA VAATII RIKOSOIKEUDELLISTA YHTEISTYÖTÄ

Jäsenvaltioiden talouksien punoutuminen yhä tiiviimmin yhteen sekä rajat ylittävien rahavirtojen kasvu lisäävät korruption ja väärinkäytösten leviämisen vaaraa EU:ssa. Korruptiosta on korostetummin tullut ylikansallinen ongelma, eikä sitä voida enää nähdä pelkästään kansallisen rikosoikeuden piiriin kuuluvana asiana. Nykyinen pirstaleinen lähestymistapa EU:ssa onkin korvattava yhtenäisemmällä. EU:lta edellytetään johtajuutta ja korruption torjunta on asetettava nykyistä tärkeämmälle sijalle asialistalla.

Osana muuta EU:n integraatiota myös korruptionvastaisia toimia on koordinoitava jämäkämmin. Lausunnossa vaaditaan, että EU:n on kehitettävä erillinen korruptiontorjuntastrategia. EU:n puheenjohtajamaiden ja toimielinten (neuvosto, parlamentti, komissio) tulee sitoutua ohjelmissaan selkeisiin toimenpiteisiin. Toimielinten puheenjohtajien tulee ottaa vastuu tästä ja YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen UNCAC:n täytäntöönpanoa EU:ssa tulee edistää.

Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä korruption torjunnassa tulee tiivistää EU:n sisäisen turvallisuusstrategian yhteydessä ja koordinoitua tulee tehostaa asiasta vastaavien elinten välillä, korruptiontorjuntaverkostossa sekä kansallisten syyttäjänviranomaisten kesken.

ETSK:n lausunnossa esitetään myös kansallisten rikoslainsäädäntöjen saattamista lähemmäs toisiaan, jolloin erityistä huomiota olisi kiinnitettävä korruption ja eturistiriitojen määritelmien yhdenmukaistamiseen. Asetus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta tulee viipymättä saattaa voimaan ja virasto saada toimimaan, samoin uudistettu asetusta EU:n rikosoikeudellisesta yhteistyöstä (Eurojust). Poliittisesta vallasta riippumaton, uskottavasti toimiva kansallinen syyttäjänviranomaisena on oikeusvaltion perusehto.

## EETTISIÄ SÄÄNTÖJÄ MYÖS YRITYKSILLE

Juridisten toimenpiteiden ohella Euroopan sosiaali- ja talouskomitea korostaa itesääntelyn ja yritysten eettisten sääntöjen merkitystä. Tätä tulee kannustaa kansainvälisten ohjeiden mukaisesti.

Julkisiin hankintoihin osallistuvilta yrityksiltä tulee edellyttää lahjonnan- ja

korruptionvastaisia käytänteitä sekä avoimuutta yrityksen todellisista omistajista ja taloudellisesta toiminnasta. Samaa tulee edellyttää yrityksiltä, jotka osallistuvat EU:n rahoittamiin hankkeisiin (sekä EU:ssa että sen ulkopuolella). EU:n tulisi nykyistä painokkaammin seurata, miten julkisia hankintoja koskevat säännökset eturistiriitojen ja suosinnan välttämiseksi on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa, myös alue- ja paikallistasolla. Vakavissa tapauksissa tulee voida sulkea pois tarjoajia julkisia hankintoja koskevista tarjouskilpailuista EU:ssa, mitä varten tarvitaan myös tehokasta asiaa koskevaa tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden kesken.

Korruptionvastaisen toiminnan tehostamiseksi esitetään myös ilmiantajien suojelun edistämistä, jota varten pyydetään komissiolta ehdotuksia EU:n tason välineistä. Lisäksi korostetaan, että EU:n toimielinten tulee puolestaan – luottamuksen hiipumisen välttämiseksi – huolehtia siitä, että ne ovat itse avoimuuden, lahjomattomuuden ja hyvän hallinnon tyyssijoja. Tätä varten tulisi tehostaa sisäisiä, eturistiriitojen ehkäisemistä ja avoimuutta edistämistä koskevia säännöksiä, jotka koskevat sekä virkamiehiä että valittuja edustajia.

Lausunnossa ehdotetaan nollatoleranssia korruptioon ja väärinkäyttöksiin, jotka liittyvät EU:n veronmaksajien varojen käyttöön EU:n eri rahastojen ja rahoitusohjelmien kautta. EU:n tulisi vahvistaa ehtoja, tiivistää valvontaa ja itse omaksua merkittävämpi rooli rahoitusvarojen käytön seurannassa. ■

*Kirjoittaja toimi lausunnon esittelijänä, EK:n ehdottamana ETSK:n suomalaisena jäsenenä.*

# Ukrainassa korruptio on maan tapa

## **Mika Aalto, millaissa tehtävissä työskentelet Ukrainassa?**

Työskentelin aluksi EUAM-missiossa antikorruptioerityisasiantuntijana. Viime kesästä lähtien olen ollut vastuussa antikorruptiokomponentista EU:n rahoittamassa projektissa nimeltään "Support to Justice Sector Reforms in Ukraine". Tämän lisäksi toimin seniorineuvonantajana hiljattain perustetun antikorruptioviraston johdolle. Käytössäni on rahoitusta kansallisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden palkkaamiseen, opintomatkojen ja seminaarien järjestämiseen. Esimerkiksi vuoden vaihteessa antikorruptioviraston johtaja ja muutamat viraston avainhenkilöt kävivät järjestämälläni opintomatalla Suomessa ja luomassa kontakteja keskeisiin viranomaistahoihin. Toimikauteni päättyi tämän vuoden lopulla eli kokonaiskesto on yli kaksi vuotta.

## **Kuinka vakava ongelma korruptio on maassa ja millaista se on?**

On äärimmäisen vaikea pukea sanoiksi, miten uskomattoman suuren mittaluokan asiasta puhutaan. Ensinnäkin korruptiota on täällä ihan kaikkialla ja toiseksi yhteiskunnan rakenne mahdollistaa sen, että valtion budjetista voi suoraan varastaa. Täällä on paljon valtion omistamia yrityksiä, joiden rahavirtoja voi yrityksen johto ohjata haluamallaan tavalla.

Korruptio jaetaan täällä

kolmeen luokkaan: ylätason korruptioon, hallintoon liittyvään korruptioon ja katutasoon korruptioon. Korruptiota on erityisen paljon energiasektorilla sekä julkisissa hankinnoissa. Tämän lisäksi sairaaloissa pitää maksaa lahjuksia, jos haluaa saada asianmukaista hoitoa. Suorastaan järkyttävää on se, että täällä on tuomareita ja syyttäjiä, jotka ovat miljonäärejä, vaikka virallisesti heidän palkka on alle tuhat euroa kuussa. Kun tuomioistuimien ja syyttäjälaitosten ei voi luottaa niin mihin sitten voi?

## **Mitkä ovat suurimmat haasteet korruption torjunnassa?**

Suurin haaste on luonteeltaan hyvin yksinkertainen. Aikaisemmin korruptiosta ei ole tullut mitään konkreettisia seurauksia. Tekijä ei ole joutunut vankilaan eikä rikoshyötyä ole takavarikoitu. Tästä syystä ihmiset eivät yleisesti luota viranomaisiin saatikka päätöksentekijöihin. Vasta silloin kun täällä on uskottava järjestelmä, joka takaa että korruptiosta seuraa rangaistus ja rikoshyöty takavarikoidaan, ihmiset alkavat luottamaan järjestelmään. Sen jälkeen myös ihmiset itse alkavat toimia lainmukaisesti. Hyvin harvat täällä maksavat veroja, koska pelkäävät, että sen kuitenkin joku valtiolta varastaa. Suurin haaste on ihmisten asenteiden muuttaminen. Pitää luoda negatiivinen asenne korruptiota kohtaan. Tämä ei luonnollisestikaan tapahdu sormia napsaut-



KUVA MIKA AALTON ALBUINI

Neuvotteleva virkamies Mika Aalto on virkavapaalla oikeusministeriöstä ja työskentelee kaksi vuotta Ukrainassa korruption torjunnan tehtävissä.

tamalla vaan vaatii vuosien määrätietoisesta ponnistuksesta.

## **Missä asioissa viime vuosina on kenties tapahtunut edistystä?**

Selkeä edistysaskel on antikorruptioviraston perustaminen sekä antikorruptiosyyttäjän perustaminen. Maahan on luotu edellytykset korruptiorikosten tutkinnalle. Virasto onkin yhdessä antikorruptiosyyttäjien kanssa alkanut tutkimaan ensimmäisiä juttujaan ja takavarikoinut rikoshyötyä. Ukrainassa ei koskaan aiemmin ole ollut itsenäistä virastoa, joka tutkii korruptiorikoksia.

## **Mikä on kansainvälisen yhteistyön merkitys korruptionvastaisessa työssä?**

Kansainvälinen yhteistyö tarjoaa parhaimmillaan hyviä käytänteitä maahan, jossa

niitä ei ole tai ne ovat vaillinaisia. Lisäksi on tärkeää luoda kontakteja maihin, joiden kanssa on tehtävä tutkinnallista yhteistyötä ja olla mukana kaikissa mahdollisissa kansainvälisissä järjestöissä ja verkostoissa. Unohtaa ei myös pidä sitä, että on hyvin hyödyllistä oppia paikallisen toimintatapa, mikä taas edesauttaa kansainvälistä operatiivista yhteistyötä tulevaisuudessa, kun yhdessä tutkitaan rajat ylittävää rikollisuutta. Konkreettisena esimerkkinä kansainvälisen yhteistyön merkityksestä voisin nostaa esiin, että antikorruptiovirasto on jo omaksunut käytänteitä, joita Suomen viranomaiset heille opintomatkan aikana seikkaperäisesti esittelivät. ■

Riikka Kostainen

# Lakiuudistuksen tavoitteena yhdenmukaiset turvakotipalvelut

**Turvakotipalveluiden rahoitusvastuu siirtyi viime vuonna kunnilta valtiolle. Uuden järjestelyn tavoitteena on tarjota tasalaatuisia turvakotipalveluja kaikkialla Suomessa. Tampereen turvakodissa muutokseen ollaan pääasiassa tyytyväisiä, mutta uusille asiakaspaikoille on edelleen tarvetta.**

**T**urvakodit on suunniteltu tarjoamaan kriisiapua, turvattua asumista sekä muuta neuvontaa ja apua lähisuhdeväkivaltaa kokeneille tai sen uhan alla oleville. Asiakkaat ovat yksittäisiä henkilöitä, useimmiten naisia, joista monella on lapsia mukanaan. Turvakodit palvelevat ympäri vuorokauden maksuttomasti ja niihin voi hakeutua kuka tahansa. Suomessa turvakotitoimintaa harjoittaa tällä hetkellä 19 eri palveluntarjoajaa. Turvakotien asiakasmäärä on vuositasolla noin 3000 henkilöä, joista yli puolet on lapsia.

Viime vuonna voimaan tullut laki on muuttanut turvakotipalveluiden rahoitusmallia. Valtio myöntää rahoituksen turvakotipalvelujen tuottajille, jotka Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) valitsee hakijoiden joukosta. Laki turvakotipalveluiden rahoittamisesta määrittelee aiempaa täsmällisemmin valtion roolin turvakotitoiminnan järjestämisessä, kun aiemmin kokonaisvastuu turvakotipalveluista kuului kunnille. Laissa turvakodit ja

vauvaperhetyöhön keskittyvät ensikodit erotellaan omiksi yksiköikseen. Uusi asetus puolestaan määrittelee turvakotitoiminnalle tarkat ja yhdenmukaiset kriteerit esimerkiksi henkilöstön pätevydestä. Uudistuneen lainsäädännön keskeisenä tavoitteena ovat tasalaatuiset turvakotipalvelut ympäri Suomea.

## TYÖNJAKO SELKEYTYI

THL:n kehittämispäällikkö **Helena Ewalds** pitää turvakoteihin liittyvää lakimuutosta merkittävänä edistysaskeleena. Uudelle laille on luonut tarvetta Istanbulin sopimus, joka tuli niin ikään voimaan viime vuonna. Sopimus koskee naisiin kohdistuvan väkivallan sekä lähisuhdeväkivallan ehkäisemistä ja poistamista. Sopimuksessa annetaan määräyksiä väkivaltaan puuttumisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Lakiuudistuksen vaikutuksia Suomessa on vaikea arvioida, sillä uusimpia tilastoja ei ole vielä saatavilla, mutta Ewaldsin mukaan turvakotitoiminnan uudet, tarkemat kriteerit ovat tarpeen.

Uusi tehtävänjako eri toimijoiden välillä selkeyttää turvakotitoiminnan toteuttamista.

– THL koordinoi ja kehittää turvakotityötä nyt valtakunnallisesti. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu toiminnan pääasiallinen vastuu ja valvonta, Ensi- ja turvakotien liitto toimii edunvalvojana. Turvakotien kehittäminen vaatii toimijoiden tiivistä yhteistyötä. Lain tuoma muutos on melko poikkeuksellinen, sillä vastaavaa järjestelyä ei ole ainakaan muissa Pohjoismaissa. Uudessa laissa on monia positiivisia puolia, mutta toisaalta kuntien vastuun väheneminen saattaa olla ongelmallista, sillä kunnan palveluiden pitäisi pystyä panostamaan väkivaltatutkimukseen turvakotien lisäksi. Turvakotiasuminen on yksi väliaikainen vaihe väkivaltaan puuttumisessa, tosiasiaa palveluiden tulisi toimia saumattomana jatkumona.

## TAMPEREELLA SAA YKSILÖLLISTÄ APUA

Tampereen ensi- ja turvakotiry on yksi niistä turvakoti-

palveluiden tuottajista, joille myönnettiin rahoitusta vuonna 2015. Samalla paikalla Tampereella on ollut turvakoti vuodesta 1984 ja ensikoti vuodesta 1951. Tampereen turvakoti on ainoa Pirkanmaalla sijaitseva turvakoti ja siellä on tällä hetkellä kahdeksan asiakaspaikkaa. Tampereen ensi- ja turvakodin johtaja **Tessa Tuukkanen-Salovesi** arvioi, että keskimäärin asiakkaat viipyvät turvakodissa kahdesta kolmeen viikkoa. Asiakkaista huomattava enemmistö on naisia, miehiä tulee hyvin harvoin. Monella turvakotiin pyrkivällä on lapsia mukanaan, mutta yksin tulevien määrä on kasvanut.

– Uudessa laissa keskeistä on, että turvakotipalvelut on tarkoitettu kaikille sukupuoleen, ikään tai muuhun taustaan katsomatta. Tästä syystä myös yksin tulevat asiakkaat on pyritty huomioimaan aiempaa paremmin. Tasa-arvoiset turvakotipalvelut tarkoittavat myös sitä, että jokainen turvakodin asukas saa tarpeidensa mukaan yksilöllistä apua väkivaltatutkimuksesta. Asiakas osallistuu



eri työmuotoihin ja sitoutuu noudattamaan yhteisön pelisääntöjä. Turvakodissa asuminen on tarkoitus tuoda asiakkaalle turvallisuuden ja vakauden tuntua. Työntekijä on turvakodissa asiakkaan käytettävissä vuorokauden ympäri.

Tampereella turvakotiin hakeudutaan useita väyliä pitkin, joista yleisin on sosiaalipäivystys. Joskus turvakodin tarpeesta voi ilmoittaa ulkopuolinen, kuten apua tarvitsevan sukulainen. Turvakotiprosessin aikana täytyy huomioida väkivallan kohteeksi joutunut aikuinen, mahdolliset lapset sekä väkivaltaan syyllistynyt. Työn tavoitteena on auttaa koko perhettä, jotta myöhemmin voidaan turvata lapsen oikeus tavata molempia vanhempiaan. Turvakoti on

yksi välivaihe väkivallan katkaisussa, ja asiakkaan siirtymisen turvakodista eteenpäin vaatii viranomaisyhteistyötä. Asiakas ohjataan turvakodista edelleen sosiaaliviranomaisen tuen piiriin. Hankaluudet voivat eri toimijoiden yhteistyössä Tuukkanen-Saloveden mukaan liittyä esimerkiksi siihen, että turvakoti pystyy auttamaan vain rajallisesti asumisjärjestelyissä, ja tällaisissa tilanteissa kaivattaisiin kunnallisten palveluiden tehokkaampaa toimintaa.

### KEHITETTÄVÄÄ RIITTÄÄ

Lakiuudistus ei vielä itsessään riitä ratkomaan kaikkia pulmia. Helena Ewalds toivoo, että valtion budjetista saadaan tulevaisuudessa lisää rahoitusta, jotta toiminnan



*Koko maan tasolla turvakotipalvelut tulisi Tessa Tuukkanen-Saloveden (vas.) ja Helena Ewaldsin mukaan saada kattavammiksi ja niiden saavutettavuus paremmaksi, jotta alueellinen tasavertaisuus toteutuu.*

lisääminen mahdollistuu. Turvakotien vähyys on ongelmallista joissakin maakunnissa, ja erityisesti pääkaupunkiseudulla lisää ongelmia tuottaa tilojen vaikea saatavuus. Tessa Tuukkanen-Salovesi kertoo myös, että Tampereella asiakaspaikat ovat viime aikoina olleet jatkuvasti täynnä. Turvakodin työntekijät joutuvat ohjaamaan apua tarvitsevia muualle.

Ewalds näkee turvakotitoiminnan kehityksen ja tulevaisuuden kokonaisuudessaan valoisaan. Paljon hyvää on saatu aikaan: turvakotityötä tekevien asiantuntijuus on lisääntynyt ja turvakoteihin liittyvät asenteet ovat muuttuneet avoimmiksi. Kehityksen painopisteinä ovat olleet erityisesti turvakotiympäristön kodinomaisuuden korostaminen sekä asukkaiden kannustaminen aktiivisuuteen ja arkiseen tekemiseen turvakotiasumisen aikana. Hän toivoo, että tulevaisuudessa voitaisiin panostaa vielä lisää

väkivaltatyön koulutussisältöihin, jotta ammattilaiset oppisivat tunnistamaan ongelmia ja puuttumaan niihin aiempaa tehokkaammin.

Tuukkanen-Salovesi nostaa myös esille koulutuksen lisäämisen ja monipuolistamisen. Erityisesti lasten kanssa tehtävään väkivaltatyöhön kaivataan lisää osaamista, ja erilaisten erityisryhmien huomiointi aiempaa paremmin on hyvä asettaa tavoitteeksi. Tampereen turvakodin asiakkaista lähes kolmasosa on tällä hetkellä maahanmuuttajataustaisia, ja kieliongelmat sekä tulkkien vähyys näkyvät turvakotityön arjessa. Turvapaikanhakijamäärien lisääntyä kieleen ja kulttuuriin liittyvät haasteet tulevat näkymään tulevaisuudessakin. Lisäksi hän korostaa, että turvakotitoiminnasta kertominen ruohonjuuritasolta alkaen on ensiarvoisen tärkeää. Turvakotien merkitys on tunnustettava, jotta palveluihin hakeudutaan ja niitä arvostetaan. ■

# Kuritusväkivaltaan puuttuminen on vaihtelevaa

Lasten fyysinen kurittaminen on ollut yksiselitteisesti kiellettyä Suomessa jo yli 30 vuoden ajan. Tutkimusten mukaan lasten fyysinen kurittaminen onkin vähentynyt radikaalisti tänä aikana. Myös vanhempien asenteet fyysisestä kurittamisesta kohtaan ovat muuttuneet kielteisemmiksi, mutta asenteet ovat kuitenkin syvällä. Uusimman lapsiuhritusraportin (2013) mukaan osa suomalaisista lapsista kokee edelleen kurittamista. Tapa ja käsitteet, joilla kurittamisesta puhutaan, vaikuttavat asenteisiin. ”Ruumiillinen kurittaminen” on ollut hyväksyttyä, sen sijaan ”kuritusväkivallan” käsite tuo teokiihin erilaista asenteellisuutta: miksi lapsiin kohdistuvasta lievästä väkivallasta puhuttisiin vain kurittamisena, kun aikuisen tukistaminen ja läpsiminen on pahoinpitely ilman tulkinnanvaraisuutta?

Tutkimukset osoittavat, että lapsiin kohdistuvaan vakavaan väkivaltaan ja erityisesti lapsiin kohdistuviin seksuaalirikoksiin suhtaudutaan jyrkän kielteisesti. Mediahuomiota saavat tapaukset, jotka seurauksiltaan ovat brutaaleja. Myös viime vuosina tapahtuneet perhesurmat ovat järkyttäneet kansalaisia ja nostaneet esille monessa suomalaisperheessä piilevän pahan olon. Tämänlaiset teot kuvottavat ja ne tuomietaan ilman epäröintiä. Lapsiin kohdistuvan lievän väkivallan kohdalla tilanne on kuitenkin hieman toisenlainen. Lainsäädäntömme kieltää kurittamisen, mutta viranomaisilla tai vanhemmilla ei välttämättä ole yksiselitteisiä käsityksiä siitä, minkälainen vanhemman käyttäytyminen tulisi tulkita väkivallaksi ja minkälaisia toimenpiteitä väkivaltatapauksissa tulisi tehdä.

Tutkin väitöstutkimuksessani vanhempien lapsiinsa kohdistamaa kuritusväkivaltaa viranomaisrekistereiden ja rikosprosessin näkökulmasta. Analysoin,

miten sosiaalityöntekijät, poliisi ja vanhemmat määrittävät kuritusväkivallan rikoksena. Lapsiin kohdistuvissa rikoksissa viranomaistoiminnan merkitys korostuu: lapset ovat haavoittuvassa asemassa ja jos rikosepäily kohdistuu vielä lapsen vanhempaan tai huoltajaan, ei lapsella itsellään ole valmiuksia valvoa oikeuksiensa toteutumista. Lapsen edun ja oikeusturvan toteutuminen jää pitkälti viranomaisten varaan. Viranomaisten päätöksentekoprosessien, toimenpiteiden ja perusteluiden tutkiminen on ensiarvoisen tärkeää. Näin voidaan saada käsitys siitä, miten viranomaiset käsittelevät kuritusväkivaltaepäilyjä käytännön tasolla. Tämän tiedon avulla viranomaistoimintaa voidaan kehittää aiempaa yhdenmukaisemmaksi ja yksiselitteisemmäksi. Yhdenmukainen ja läpinäkyvä viranomaistoiminta puolestaan takaa uhrin eli haavoittuvan lapsen edun toteutumisen entistä paremmin.

Tutkimusten mukaan viranomaiset kokevat usein etenkin lieviksi tulkittuihin väkivaltatapauksiin puuttumisen vaikeaksi. Tulkintani mukaan kuritusväkivaltaan puuttumista vaikeuttaa kuritusväkivaltilanteiden epäsymmetrinen valta-asetelma: vanhemmilla on yhteiskunnan takaama legitiimi oikeus kasvattaa ja tietyissä tilanteissa jopa fyysisesti rajoittaa lasta, mutta tuota valtaa eikä voimaa ei saa käyttää liikaa. Tilanteiden arvioinnissa korostuu yksittäisen viranomaisen tulkinta siitä, mikä on väkivaltaa ja näin ollen myös rikos. Kun kyseessä on osittain legitiimi oikeus käyttää valtaa, viranomaisen pitää arvioida vallan- ja voimankäytön hyväksyttävyyden ja kohtuullisuuden rajoja. Tämän takia kuritusväkivaltatapausten rikosprosessuaalinen käsittely ja tapausten ymmärtäminen rikoksiksi on edelleen joskus vaikeaa. Viranomaiset tasapainoilevat edelleen perin-

teisten, pitkään vallalla olleiden kasvatuskäsitysten ja nykyisten lakien välillä.

Poliisin ja lastensuojelun toimintaa ohjaavat lait, jotka määrittelevät, minkälainen teko täyttää pahoinpitelyn tunnusmerkistön. Lait jättävät kuitenkin yksittäiselle viranomaiselle paljon harkintavaltaa. Väitöstutkimukseni osoittaa, että tavoilla, joilla poliisi ja lastensuojelu suhtautuvat kuritusväkivaltaan, on suuri vaikutus siihen, miten kuritusväkivaltatapaukset etenevät lastensuojelu- ja rikosprosesseissa. Tutkimuksesta käy myös ilmi, että aikuisen kertomukselle tapahtuneesta annetaan viranomaisprosesseissa paljon painoarvoa. Kuritusväkivaltatapauksissa on kuitenkin syytä korostaa erityisesti lapsen edun huomioimista ja lapsen oman mielipiteen kuulemistä. Aikuisen tulkinta siitä, mikä on väkivaltaa ja mikä on lapsen etu, ei saisi korvata lapsen kuulemistä.

Lapsella – varsinkaan pienellä – ei usein ole kykyä valvoa omien oikeuksien toteutumista. Jolleivät viranomaiset puutu lieväksi tulkittuun väkivaltaan, lapsi on entistä haavoittuvammassa asemassa. Tutkimukseni mukaan kuritusväkivaltaepäilyjen käsittelemisessä on eroja paitsi viranomaisten kesken myös alueellisesti. Lapsen oikeusturva ja oikeuksien toteutuminen eivät kuitenkaan koskaan saa riippua siitä, minkä poliisilaitoksen tai lastensuojelualueen alueella lapsi asuu.

Lasten oikeuksien ja tasavertaisuuden näkökulmasta hyväksyttävän kohtelun ja pahoinpitelyn välisen rajan tulisi olla vähintään samanlainen kuin arvioitaessa kahden aikuisen välillä tapahtuvaa väkivaltaa. ■

*Puheenvuoro perustuu kirjoittajan väitöksen laktioon. Julkaisu: Anna Heinonen (2016) The Construction of ‘Disciplinary’ Violence Against Children – Social Workers’, Police Officers’ and Parents’ Rationales. Turun yliopisto.*



# Perheväkivaltaa kitkemässä

**Jari Hautamäki: Mikä minuun meni? Tositarinoita suomalaisesta perheväkivallasta. Gummerus 2014.**

**S**uomi allekirjoitti laaja-alaisen kansainvälisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä koskevan Istanbulin sopimuksen elokuussa 2015. Lain valmistelu ja voimaan astuminen herättivät runsaasti keskustelua siitä, millaisia konkreettisia toimenpiteitä ja käytäntöjä lähisuhde- ja perheväkivallan kitkemiseksi tulisi tukea ja järjestää. Espoon Lyömättömän linjan pitkäaikainen vetäjä ja psykoterapeutti Jari Hautamäki kuvaa Mikä minuun meni? -kirjassaan suomalaista lähisuhde- ja perheväkivaltaa ja työtään väkivaltaa ehkäisevän työn parissa. Kirjassa kuvataan Lyömättömän linjan alkumetrejä ja kehitystä sekä keskusteluja ja ryhmätyöskentelyä satojen väkivaltaa käyttäneiden miesten parissa.

Kirja rakentuu suurelta osin lainauksien ja keskustelukatkelmien ympärille. Teoksessa ei juurikaan tarkastella väkivaltaa ja sen syitä teoriasolla, vaikka kirjoittaja siihen epäilemättä pystyisikin. Tämä ei vähennä lukukokemuksen antoisuutta, ja esimerkiksi väkivallan riskitekijät nousevat tekstistä hienosti esiin käytännön esimerkkien kautta. Miesten tunne-elämän pulmat, sosiaaliset vaikeudet, päihdeongelmat, väkivaltaisuutta tukevat ajatusvääristymät ja opitut asenteet kietoutuvat toisiinsa monimutkaisilla tavoilla. Yksinkertaistettuja syy-

seuraussuhteita ei esitetä, eikä väkivallan tekijöitä nähdä ongelmakimppuina, vaan ennen kaikkea tavallisina miehinä, joiden tekoja ei voi hyväksyä mutta joita voi ihmisinä ymmärtää.

Järjestöihin on kertynyt merkittävää asiantuntemusta lähisuhdeväkivallan kysymyksistä. Yksi esimerkki tästä on Lyömättömän linjan Väkivallan katkaisu -ohjelmaa, jota kirjoittaja on ollut kehittämässä ja joka perustuu paitsi ohjelman laatijoiden käytännön kokemukseen, myös kansainvälisiin väkivallan katkaisuhjelmiin. Mallissa toteutuu toimijoiden rajat ylittävä yhteistyö: lastensuojelu, poliisi, perheneuvolat ja muut paikalliset toimijat ovat ohjaamassa perheitä mukaan ohjelmaan.

Hautamäki on seurannut suomalaista lähisuhdeväkivaltaan liittyvää keskustelua näköalapaikalta kolmella vuosikymmenellä. Kirja tarjoaakin historiallisen näkökulman yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin väkivaltaan suhtautumisessa ja siihen liittyvässä keskustelussa. Ymmärrys on kasvanut paitsi lähisuhdeväkivallan haittavaikutuksista myös toimivista interventioista ja käytännöistä. Kirja on kirja kiinnostava myös kuvatessaan työntekijän ammatti-identiteetin muodostumista ja kasvua noviisista haastavan auttamistyöhön konkariksi ja asiantuntijaksi.

Naiset ovat kirjassa mukana mutta lähinnä uhreina ja tekijöiden puolisoina. Naisten näkökulma väkivallan tekijöinä jää ohueksi, vaikka naisten tekemä lähisuhdeväkivalta on ilmiönä yhä pa-

remmin tunnettu. Esimerkiksi miesuhritutkimuksen (Heiskanen & Ruuskanen, 2010) mukaan sukupuolten välillä ei ole juurikaan eroa parisuhdeväkivallan kohteeksi joutuneiden määrässä tarkasteltaessa fyysistä väkivaltaa tai sillä uhkailua jossain vaiheessa vastaajien nykyistä parisuhdetta. Tämän puolen käsittelemistä jäin kaipaamaan, vaikkakin valinta on ymmärrettävä kirjoittajan toimintakenttä huomioiden. Vanhempien välistä väkivaltaa näkevät tai kuulevat lapset, ovat tutkimusten mukaan jopa yhtä suuressa haittavaikutuksen riskissä kuin itse väkivallan kohteeksi joutuneet lapset. Nämä lähisuhdeväkivallan todistamisen kielteiset seuraukset lapsille tuodaan kirjassa hyvin ja koskettavasti esiin. Ylisukupolvinen väkivallan kierre kuuluu myös asiakkaiden puheenvuoroissa.

Kirjan sävy on toiveikas ja ennaltaehkäisyn merkitys korostuu punaisena linjana läpi tekstin. Preventiivisille toimille on tarvetta, sillä kyselytutkimukset osoittavat parisuhdeväkivallan määrän pysyneen varsin vakaana viimeisten vuosikymmenien aikana siitä huolimatta, että samanaikaisesti esimerkiksi lapsiin kohdistunut väkivalta on merkittävästi vähentynyt.

Teosta voi suositella kaikille, jotka joutuvat pohtimaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä. Kirja sisältää myös tehtäviä ja harjoituksia lukijalle. ■

*Kirjoittaja on psykologian tohtori ja oikeuspsykologian dosentti.*

# Kuka on rikoksen uhri?

Helsingin Sanomissa julkaistiin vuonna 1977 legendaarisen pilapiirtäjän **Kari Suomalaisen** piirros. Siinä huoneessa pöydän takana istuu vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja **K.J. Lång** ja vankiliitto KRIMin edustaja vanginpuvussa. Huoneen ovelle ilmestyy heiveröinen, keskiluokkaisen näköinen, pahasti pahoinpidelty mies. **K.J. Lång** toteaa tälle: ”Jaaha, te olette siis rikoksen uhri. Mitä teillä on sanottavaa puolustukseksenne?”

**M**eillä kaikilla, myös kriminaalipolitiikan asiantuntijoilla on usein vaistomainen stereotypia rikoksen uhrista. Voidaan puhua ihanteellisesta rikosuhrista. Hän ei saa ottaa liikaa riskejä tullakseen uhriksi, hänen tulee olla varovainen ja kantaa vastuuta elämästään, eli käyttäytyä kunnan ihmisen tavoin. Ja joutuessaan rikoksen uhriksi hänen tulee osoittaa suuttumusta ja kostonhimoa vain maltillisessa määrässä. Edellä mainituista määreistä johtuen ihanteellinen rikosuhri on tyypillisimmillään aikuinen nainen, jonka elämä on hallinnassa.

Ihanteellinen rikoksenteekijä sen sijaan herättää vain negatiivisia mielikuvia. Hän on vaarana yhteiskunnalle. Mielikuvissamme hän on usein iso, vahva, paha ja muukalainen eri muodoissaan. Siis mies. Mutta kun pohdimme rikoksen uhreja ja heidän asemansa parantamista, meille

tuskin tulee mieleen uhriesimerkkinä fyysisesti vahva, päihdeongelmainen mies. Mutta ns. asiantuntijoina meidän pitäisi tietää paremmin.

Uhrin ja rikoksenteekijöiden rooleissa esiintyy huomattavaa ja merkittävää päällekkäisyyttä. Monet ryhmät kuten vangit, yhdyskuntaseuraamuksiin tuomitut, entiset vangit, asunnottomat, päihde- ja mielenterveysongelmaiset sekä prostituoidut ovat alttiina rikoksen uhriksi joutumiseen erittäin korkealla tasolla. Tämä on osoitettu lukuisissa tutkimuksissa ja se näyttäisi pätevän eri kulttuureissa. Rikolliseen elämäntapaan kuuluu pysyvänä korkean uhriutumisen riski: ”kerran rikoksenteekijä, aina uhri”.



**Anita Heber** (2014) on tutkinut aiheeseen liittyviä teemoja politiikan näkökulmasta. Hänen tutkimusmateriaalinsa

koostui Ruotsin valtiopäiville eri puolueiden ja kansanedustajien tekemistä lakialoitteista vuosina 2005–2010. Niitä analysoimalla hän pyrki arvioimaan, mikälainen kuva poliitikoilla on rikoksenteekijöistä, rikoksen uhreista ja tunnistavatko nämä uhri-rikoksenteekijä-päällekkäisroolin.

Kriminaalipoliittisissa lakialoitteissa uhri on hyvin usein nainen tai lapsi, joka on hyvityksen tai korvauksen tarpeessa. Lapsiin kohdistuvassa väkivallassaakin tekijäksi oletetaan pääsääntöisesti mies. Perinteistä uhrinäkökulmaa voidaan laajentaa ottamalla mukaan uhrin perheenjäsenet ja mahdolliset rikoksen todistajat. Liberaalipuolue katsoo, että talouselämässä mukana olevat nähdään liian voimakkaasti potentiaalisina rikoksenteekijöinä, kun heidät tulisi nähdä ensisijassa potentiaalisina uhreina.

Rikoksenteekijöistä erottuu kaksi eri

## Uhrin ja rikosentekijöiden rooleissa esiintyy huomattavaa ja merkittävää päällekkäisyyttä.

tyyppiä: "sääliittävä raukka" tai "sääli-mätön, vieras lurjus". Ensimmäiseen ryhmään kuuluu mielenterveysongelmaisia ja päihteiden käyttäjiä. Myös pääsääntöisesti kaikki naispuoliset rikosentekijät katsotaan kuuluviksi tähän ensimmäiseen ryhmään. Heidän rikollisuutensa liitetään usein puutteellisiin kasvuolosuhteisiin.

Lurjus-ryhmän rikosentekijöillä on erilaiset normit ja arvot ja heidät liitetään usein järjestäytyneeseen ja ammattimaiseen rikollisuuteen ja rikollisiin jengeihin. Maahanmuuttajamiehet, jotka syöllistyvät rikoksiin, kuuluvat näkemysten mukaan lähes poikkeuksetta tämän ryhmän rikollisiin ja heidät nähdään lakialoitteissa hyvin homogeenisena ryhmänä.

Lakialoitteet tunnistavat kyllä päällekkäisroolin uhri-rikosentekijä. Heidät samaistetaan kuitenkin pääsääntöisesti luokkaan "sääliittävä raukka" ja he eroavat autenttisista, viattomista uhreista, jotka ovat hyvityksen ja korvauksien tarpeessa. Heidä arvioitaessa heidän rikosentekijäroolinsa kuitenkin dominoi, jolloin rankaisujärjestelmä nähdään keskeisenä toimintamallina heidänkin kohdallaan.

Kaiken kaikkiaan rikosuhrit kuvataan aloitteissa täysin viattomina, hyvinä kansalaisina, joilla ei ole itsellä mitään roolia uhriksi joutumisessa. Naisten rooli tällaisena uhriksi on aloitteissa erityisen keskeinen, mikä kuvastaa Anita Heberin mukaan feministisen liikkeen voimakasta vaikutusta Ruotsissa tällä alueella. Samansuuntaista on oikeiston populistipuolueiden puhetapa. Todelliset uhrit eivät koskaan ole tehneet rikoksia ja siten uhri-rikosentekijöitä ei voida lukea mukaan ideaaliseen uhrikategoriaan, vaikka heidän joukossaan onkin runsaasti naisia.

Mielenkiintoinen on Heberin huomio, että nuori henkilö on harvoin ihanteellinen rikosuhri. Nuoret nähdään usein enemmänkin riskinä erilaiseen negatiivi-

seen käyttäytymiseen, ei vastuunalaisina kansalaisina, joita ihanteelliset uhrit ovat. Nuoret ovat tulevaisuuden "potentiaalisia rikosentekijöitä". Tällöin myös nuoret rikosuhrit nähdään ongelmatapauksina.



Omat ammatilliset kokemukseni Kriminaalihuoltoyhdistyksen piiristä 1980-luvulta vahvistavat ajatusta uhri-rikosentekijä -päällekkäisroolin yleisyydestä. Varsin usein kuulumme entisen asiakkaan kuolleen henkirikoksen uhriksi. Vankina tai entisenä vankina he joutuivat jopa säännöllisesti pahoinpitelyjen tai kiristyksen uhreiksi. Heiltä ryöstettiin tai varastettiin rahaa ja päihteitä. Ja nämä rikokset hyvin harvoin päättyivät rikostilastoihimme rikosilmoitusten muodossa. Tätä kuvaa vahvistaa myös uudempi väkivaltatutkimus. **Mirka Smolej** (2014) kirjoittaa:

*Tutkimukseni tulokset osoittavat, että hyvin moni poliisin tietoon tulleeseen toistuvan väkivallan uhri on itse "poliisin vanha tuttu", ja he esiintyvät siksi niin tiheästi aineistossa. Yli puolet tutkituista uhreista on itse epäiltyinä väkivallasta ja hieman pienempi osuus muista kuin väkivaltarikoksista, tyypillisimmin omaisuusrikoksista.*

Ja hän jatkaa edelleen:

*Vaikka toistuvan väkivallan uhreja ei voi niputtaa yhteen, yhdistää valtaosaa uhreista yksi tekijä: vakava oma tai väkivallan tekijän päihdeongelma. Osa uhreista on itse niin vakavasti päihderiippuvaisia, että heidän elämänhallintansa ja käsityksensä tutkitavana olevan väkivaltatapahtuman kulusta on olematon. Usein tapahtumapaikalla poliisia vastassa ovat mittavat fyysiset vammat ja syvästi päihtyneet osapuolet, joista kukaan ei kykene, osaa, muista tai halua kertoa, mitä tilanteessa on tapahtunut.*

Tässä on syytä vielä korostaa, että Mirka Smolejin aineistona ovat nimenomaan poliisin tietoon tulleet tapaukset. Lukemattomat ovat ne tapaukset, joissa esimerkiksi nykyinen tai entinen vanki joutuu toistuvan väkivallan uhriksi ilman, että tapaus päättyy mihinkään kirjoihin tai kansiin.

Toki täysin viattomia, ihanteellisiakin rikosuhreja on. Ja ehkä myös "lurjuksia, jotka eivät aina sääliä tunne". Mutta kriminologiassa ja kriminaalipolitiikassa emme saa unohtaa tätä mainittua ja suhteellisen yleistä roolien päällekkäisyyttä. Kaikkiaan kannattamme rikosten uhrien auttamista ja heidän asemansa parantamista. Mutta kun tätä pohdimme, niin ehkä joskus on hyvin terveellistä ajatella rikoksen uhriksi vankia tai entistä vankia. Eikö silloin voida myös loogisesti ajatella, että heidän, niin miesten kuin naistenkin, asemansa parantaminen on myös työtä rikosten uhrien hyväksi? ■

### LÄHTEITÄ:

Heber, Anita: *Good versus bad? Victims, offenders and victim-offenders in Swedish crime policy. European Journal of Criminology* 11 (2014):4, 410–428.

Smolej, Mirka: *Kenelle väkivaltarikokset kasautuvat Suomessa? Poliisiin tietoon tullut toistuva väkivalta ja sen uhrit. Yhteiskuntapolitiikka* 79 (2014):1, 21–37.

Farrall, Stephen: *Criminal Victimization and Desistance from Crime: In What Ways Are They Related?* Teoksessa Farrall, Stephen & Calverley, Adam (eds.): *Understanding Desistance from Crime: Emerging Theoretical Directions in Resettlement and Rehabilitation*. Maidenhead: Open University Press, 2006.

Tällä palstalla käsitellään rikosentorjunnan ajankohtaisia ja ikuisia kysymyksiä, mielellään yhteydessä toisiinsa. Kirjoittaja on rikosentorjuntaneuvos.

# Kokeellinen tutkimus etenee

## Edistyneet vertailuasetelmat yleistyvät ja parantavat vaikutusarviointeja

**J**ournal of Experimental Criminology täytti viime vuonna kymmenen vuotta. Lehti keskittyy kokeelliseen ja kvasikokeelliseen tutkimukseen, joka kehittää näyttöön perustuvaa kriminaali- ja oikeuspolitiikkaa. Juhlanumeron perusteella kokeellisen kriminologian kehitys näyttää nopealta suhteessa aikaisempaan tilanteeseen. Suhteessa siihen, mitä vielä pitäisi saada selville rikollisuuden syistä ja sen ehkäisyn keinoista, se on vaatimatonta.

Kokeellisten kriminologisten tutkimusten lisääntymistä kuvaa se, että Yhdysvaltain kansallinen oikeusinstituutti NIJ on moninkertaistanut niiden rahoituksen: 2001–2013 NIJ rahoitti 99 kokeellista kriminaalipoliittista ja rikosten ehkäisyä koskevaa yhteiskuntatieteellistä tutkimushanketta, kun edellisellä vuosikymmenellä vastaavia oli vain 21. Silti vain 12 % NIJ:n kriminaalipoliittikan tutkimusrahoituksesta menee kokeellisille hankkeille.

2015 oli juhlavuosi myös toiselle instituutiolle, joka on koontunut ja systematisoinut tietoa siitä, mikä rikosentorjunnassa toimii ja mikä ei. Campbell-yhteistyöverkoston ensimmäinen kokous pidettiin vuonna 2000. Kansainvälinen verkosto julkaisee tiukat laatuvaatimukset täyttä-

viä systemaattisia katsauksia interventioiden vaikutuksista aloilta, jotka ovat rikollisuus ja oikeus, kasvatusta, kansainvälinen kehitystyö, ja sosiaalinen hyvinvointi. Kriminaalipoliittikan ja rikosentorjunnan kannalta relevantteja katsauksia on kaikkien teemojen piirissä. Verkoston sihteeristö on nykyään Norjan terveysalan osaamiskeskuksen yhteydessä.

### KOKEELLISEN TUTKIMUKSEN IDEA

Kokeellinen kriminologia tarkoittaa tutkimusta, joka pyrkii mittaamaan intervention vaikutusta rikollisuuden ja rikoksen pelon vähentämisessä käyttämällä hyvin suunniteltuja satunnaistettuja verrokkiryhmäkokeita tai kvasikokeellisia tutkimuksia.

Kokeellinen tutkimus on lääketieteen edistymisen keskeisiä taustatekijöitä. Lähestymistapa vähentää tutkimustulosten vääristymän riskiä. Riittävän suurten koe- ja verrokkiryhmien valitseminen satunnaisesti samasta populaatiosta varmistaa hyvin pitkälle sen, että erot esimerkiksi ohjelmaan joutuneiden ja sen ulkopuolelle jääneiden uusintarikollisuudessa johtuvat ohjelman vaikutuksesta eikä muiden tekijöiden vaikutuksesta tai ryhmien erilaisuudesta alun perin. Valitettavasti tarkastikaan toteutetun

satunnaistetun kokeen pätevyys ei välttämättä ulotu muihin ympäristöihin kuin siihen, jossa se tehtiin. Kriminologisissa ja muissa yhteiskunnallisissa kokeissa tämä on usein keskeinen rajoitus. Tietenkin liiallinen keskittyminen kokeelliseen tutkimukseen saattaa sekin johtaa vääristymiin: tutkimatta jäävät kysymykset, joita ei taloudellisista, organisatorisista tai eettisistä syistä takia voi tutkia satunnaistettujen vertailuasetelmien avulla.

On kuitenkin runsaasti satunnaisverrokkiryhmiä käyttäviä tutkimuksia, jotka ovat testanneet hyvinä pidettyjen käytäntöjen hyvyttä ja havainneet ne tarpeettomiksi, ellei peräti haitallisiksi. Tampereella tutkittiin muutama vuosi sitten polven tähytysleikkauksen vaikutuksia ja todettiin, ettei ikäihmisten nivelten kulumiseen liittyvissä tapauksissa tähytysleikkaus tuottanut hyötyä valeleikkaukseen verrattuna. Vastaavasti kokeellinen koeasetelma paljasti, että Yhdysvalloissa aikanaan suositut lavean tien vaaroja nuorille havainnollistavat ohjelmat lisäsivät eivätkä vähentäneet rikosten riskiä. Näissä Scared Straight -ohjelmissa (pikku)rikoksia tehneitä tai rikollisuuteen ajautumisen riskivähykkeessä olevia nuoria vietiin esimerkiksi muutaman tunnin käynnille vankilaan,

jossa heille valotettiin, mihin rikollinen ura saattaa johtaa. Vuosina 1967–1983 tehdyt seitsemän kokeellista vaikutustutkimusta, joihin **Petrosinon** tuore (2013) Campbell-katsaus edelleen paljolti nojaa, osoittivat ohjelmien haitallisuuden. Itse ohjelmat olivat halpoja (enintään kymmeniä dollareita/osallistujia), mutta niiden toteuttaminen näytti lisäävän yhteiskunnalle rikollisuudesta koituvia kustannuksia tuhansilla dollareilla osanottajaa kohden.

Kokeellinen tutkimus on usein työlästä ja kallista. Satunnaistetun koe- ja verrokkiryhmän luominen ja koeprotokollan toteuttaminen koko kokeilun ajan vaatii paljon ja kohtaa usein vaikeuksia.

Toteuttajat kokevat usein epäoikeudenmukaiseksi sen, että osa ihmisistä, jotka ovat valmiita osallistumaan tiettyyn ohjelmaan, jätetään sen ulkopuolelle arvan perusteella. Näistä asioista on keskusteltu pitkään lääketieteen piirissä. Esimerkiksi argumentti siitä, että arpaan perustuva valikointi on epäeettistä, soveltuu periaatteessa huonosti tilanteisiin, joissa lääkkeen tai ohjelman vaikutuksia ei oikeasti tunneta. Ja tällainen tilanne on useimmiten kyseessä. Käytännössä tavallinen tilanne tosin on epävarmuus ja eriävät käsitykset menetelmän ansioista ja siitä, miten hyvin niiden taso on osoitettu. On kuitenkin syytä erottaa henkilökohtaiset arviot ja systemaattinen näyttö.

## RIKOSSEURAAMUKSET JA HOITO-OHJELMAT

**Doris MacKenzie** ja **David Farrington** julkaisevat perusteellisen katsauksen siihen, mitä tiedetään erilaisten rangaistusten ja rikosseuraamuksiin liittyvien ohjelmien vaikutuksesta uusintarikollisuuteen. Katsaus nojautuu vuoden 2005 jälkeen julkaistuihin satunnaistettuihin arviointitutkimuksiin, systemaattisiin katsauksiin ja meta-analyysiin. Pelotteeseen ja valvontaan perustuvat seuraamukset eivät yleensä vähentäneet uusintarikollisuutta tai vähensivät sitä vain vähän. Sen sijaan taitokoulutus (skills training) ja restoratiivisen oikeuden käyttö vähensivät uusintarikollisuutta. Tuomittujen elämää tukevien ohjelmien vaikutuksesta ei aineiston valossa voi sanoa mitään.

**Martin Schmucker** ja **Friedrich Lösel**

julkaisevat meta-analyysin hyvätasoisista arviointitutkimuksista, joita on tehty seksuaalirikollisten hoito-ohjelmien vaikutuksesta rikosten uusimiseen. He kelpuuttivat mukaan kuusi tutkimusta, joissa oli satunnaistetut koe- ja verrokkiryhmät, ja 23 tutkimusta, joissa satunnaistamista ei ollut käytetty, mutta ryhmät oli joko kaltaistettu useiden tärkeiden taustamuuttujien suhteen tai koe- ja verrokkiryhmän vertailukelpoisuutta ei muuten ollut syytä epäillä. Meta-analyysi osoitti, että ohjelmat vähensivät rikosten uusimista runsaat 3 prosenttiyksikköä. Uusimisaste väheni noin 13 %:sta 10 %:iin eli 23%.

## RESTORATIIVISEN OIKEUDEN KOKEILUT

**Lawrence Shermanin, Heather Strangin** ym. artikkeli vetää yhteen vuoden tulokset 12 kokeesta, joilla vuosina 1995–2004 testattiin restoratiivisen kokousmenettelyn vaikutuksia rikosentekijöiden uusintarikollisuuteen ja sekä rikosten uhrien että tekijöiden kokemuksiin ja emotionaaliseen tilaan, kuten rikosten pelkoon, oikeudenmukaisuuden kokemukseen ja kostonhaluun. Kokeet tehtiin Australiassa ja Englannissa. Australian kokeissa restoratiivinen neuvonpito oli oikeuskäsittelyn vaihtoehto ja Englannissa se oli menetelmä, joka tapahtui normaalin oikeuskäsittelyn ohella. Toisin kuin Suomen rikossovittelussa, Australian ja Englannin neuvonpitoihin osallistuu myös tekijän ja uhrien omaisia ja tukihenkilöitä. Toinen ero on se, että kokouksen vetäjä on tehtävään koulutettu poliisi. Itse ydin on kuitenkin sama kuin Suomessa. Restoratiivisessa neuvonpidossa tai sovittelutapaamisessa käydään keskustelua siitä, mitä ja miksi on tapahtunut ja mitä rikos on aiheuttanut, sekä pyritään sopimaan siitä, mitä asian korjaamiseksi tehdään. Molemmissa edellytyksenä on se, että rikoksesta epäilty ainakin jossain määrin myöntää tapahtuneen.

Kokeista kymmenessä oli mukana henkilöuhri (poikkeuksia olivat myymälänräpistys ja rattijuoppous). Näissä tapauksissa menettely vähensi uusintarikollisuutta 9 kokeessa 10:sta. Kaikkein paras kustannus/hyötysuhde oli vakavissa väkivaltarikoksissa toteutetuissa sovittelukokouksissa.

Australian kokeissa, joissa tekijä määrättiin arvalla joko sovittelukokoukseen tai tuomioistuinkäsittelyyn, tekijät kokivat sovittelumenettelyn oikeudenmukaisempina. Australian rattijuoppumusta koskevissa kokeissa sovittelukokous synnytti tekijässä enemmän häpeän ja syyllisyyden tunteita kuin oikeudenkäyntiin osallistuminen, vaikka he kokivatkin itse asian käsittelyn oikeudenmukaisemmaksi. Rikoksen uusimiseen rattijuoppouden käsittelytavalla ei ollut vaikutusta. Kymmenen vuotta kokeen jälkeen erityisesti väkivaltarikoksiin syöllistyneet sanoivat usein, että sovittelukokous oli ollut käännekohta heidän elämässään. Heidän asenteensa rikosten tekemistä kohtaan olivat kielteisempiä kuin verrokeilla.

Sovittelukokoukset paransivat uhrin kokemusta, hyvinvointia ja tyytyväisyyttä verrattuna normaaliin oikeusprosessiin. Australian kokeissa uhrit kokivat vähemmän pelkoa samaa tekijää kohtaan, ja he olivat tyytyväisempiä siihen tapaan, jolla asia käsiteltiin. He olivat myös vähemmän kostonhaluisia kuin ne, joiden asia oli käsitelty normaalijärjestyksessä. Lontoon kokeissa myös ryöstön ja asuntomurron uhrit, jotka arvottiin sovittelukokoukseen, kärsivät huomattavasti vähemmän posttraumaattisesta stressistä kuin verrokkiryhmä. Erityisesti hyötyivät naispuoliset uhrit. Englannissa suorite- tuissa kokeissa sovittelukokous ei ollut normaalin oikeusmenettelyn vaihtoehto vaan sitä täydentävä menettely.

Shermanin ja kumppaneiden raportit restoratiivisen oikeuden satunnaistetut kokeet tukevat sitä, että samoja yleisiä restoratiivisia peruseriaatteita noudattava suomalainenkin rikossovittelu vähentää rikollisuutta ja uhrien pelkoa. Erot ympäristössä ja itse menettelyssäkin ovat kuitenkin huomattavia, joten kovin vahvaa tukea Australian ja Englannin kokeet eivät antaneet Suomen rikossovittelulle. Erityisen kiinnostavaa olisi tietää, millaisia eroja osapuolten tukihenkilöiden läsnä- tai poissaolo tuottavat restoratiivisten neuvonpitojen vaikutuksiin. ■

*Valtaosa artikkelin lähteistä on Journal of Experimental Criminology 2015:4 artikkeleita, <http://link.springer.com/journal/11292>, ja Campbell-verkoston katsauksia, [www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org). Artikkelin verkkoversiossa on listattu lisätiedon lähteitä kokeellisesta tutkimuksesta.*

RIIKKA KOSTIAINEN

## Vankien teatteri- ja taidetoiminta edistää kuntoutumista

**T**eatteri- ja taidetoiminta on viime aikoina yleistynyt vankiloiden arjessa. Taidetoiminnalla nähdään olevan myönteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Monissa tutkimuksissa on todettu, että kulttuurin keinoin voidaan tukea ihmisten elämäntilannetta, aktivoida ihmisiä hakemaan uusia kokemuksia, lisätä merkityksellisyyden tunteita sekä luoda uusia ihmissuhteita ja verkostoja.

Esimerkiksi **Anna-Maija Pirttilä-Backmanin** ym. vankilateatteritutkimuksessa (Psykologia 50 (06), 2015) haastatellut vangit kertoivat avoimuuden ja rohkeuden lisääntymisestä, kohenneesta itsestunnon, arvostuksen lisääntymisestä muita kohtaan, pelon voittamisesta ja toimintakyvyn parantumisesta. Vartijatkin suhtautuivat teatteritoimintaan pääosin myönteisesti tai neutraalisti, mutta eivät uskoneet hyvien vaikutusten olevan pitkäaikaisia. Suomessa vankilateatteritoimintaa ei ole ollut vielä kauan ja pitkäaikaisvaikutuksista ei tutkimuksessa saatu tietoa, mutta ulkomaiset tutkimukset viittaavat merkittävään muutospotentiaaliin.

### VANKILATEATTERI ON OIKEAA TEATTERIA

Taittuu ry:n, KokoTeatterin ja Rikosseuraamuslaitoksen tuoreimman yhteisen vankilateatterihankkeen aikaansaannokset nähtiin helmikuussa KokoTeatterissa ja Helsingin vankilassa pidetyissä esityksissä. Sörkan miesvangit kirjoittivat *Paluulento*-näytelmän yhteistyössä ohjaaja **Hannele Martikaisen** kanssa. Näytelmä kertoo rohkeudesta ja siitä, miten vaikeaa on olla määrittelemättä itseään muiden kautta.

Martikaisen mukaan esityksen valmistaminen on vaatinut seitsemältä esiintyjältä sitkeyttä tekstin työstämisessä ja kykyä oppia luottamaan itseensä ja ryhmän



*Paluulento*-näytelmä kertoo rohkeudesta ja erilaisten ihmisten kohtaamisesta.

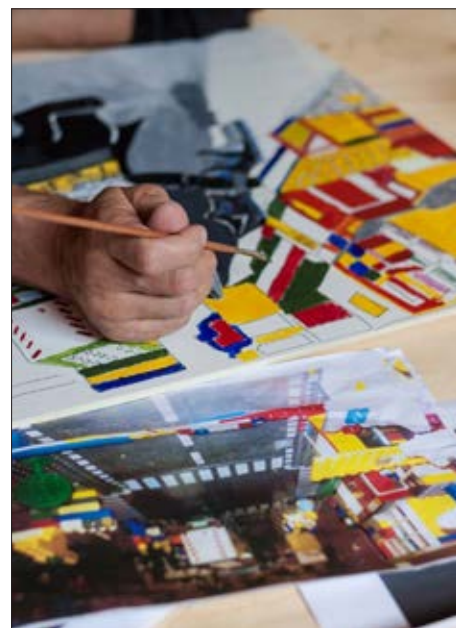
muihin jäseniin.

– Vankilassa ollaan muiden määrittelevän katseen alla. Näytelmässä etsitään tietä pois tästä ja paluuta oman minän äärelle. Tämä vaatii luottamusta sekä uskallusta kaikilta ihmisiltä, ei vain vangeilta. Esityksessä mukana olevien sitoutuminen ja kyky kehittyä prosessin aikana on joka kerta yhtä pysäyttävää, Hannele Martikainen sanoo.

Martikaisen mukaan taide on yksi yhteiskunnan tärkeimmistä henkisistä turvaverkoista, tehdäänpä sitä taideinstituutioissa, kaduilla tai vankiloissa. Vankilaympäristö tuo omat rajoituksensa eikä ohjaaja voi olla kovin impulsiivinen, mutta muuten itse ohjaaminen ei ole kovinkaan erilaista, ja vankilateatteri on oikeaa teatteria, ei terapiaa.

Martikainen painottaa, että kuntoutuminen on pitkä prosessi ja yksittäistä hetkeä on vaikea määritellä ja se voi tulla viiveellä. Hän teki ensimmäisen esityksen naisvankien kanssa vuonna 2008, ja vasta nyt monet ovat alkaneet prosessoida elämäänsä.

Esityksessä mukana olleet vangit uskovat, että teatteri on tehokas kuntoutuskeino ja jää elämään vielä siviilissäkin, mutta ainakin se tuo sisältöä vankilan arkeen ja uskoa omaan itseensä.



Vankilan taidetyöpajoihin osallistuneet valitsivat itse aiheen ja tekniikan, ja ammattilaiset ohjasivat.

### TAIDETEKOKSET TEHDÄN SYDÄMELLÄ

Helsingin Huopalahden asematilassa helmikuussa pidetty taidenäyttely päätti kuvataiteilija **Sara-Elina Rapon** vetämän hankkeen neljässä Itä-Suomen alueen vankilassa: Sulkavalla, Laukaassa, Naarajärvellä ja Mikkeliissä. Suomen Kulttuurirahaston rahoittama vankilataidehanke tarjosi vangeille mahdollisuuden tutustua kuvataiteen tekemisen eri tapoihin ohjatuissa työpajoissa ja työstää taiteen avulla oman elämänsä iloja ja suruja, kipupisteitä ja onnen aiheita. Osallistujat saivat kirjaimellisesti vapaat kädet, ja niistä käsistä on syntynyt niin maalauksia, piirroksia, veistoksia, installaatioita kuin tekstitaidettakin.

Sara-Elina Rapo ja projektiassistentti **Minna Mänttari** työskentelivät muutama kuukauden kussakin vankilassa ja pitivät työpajoja 2–3 kertaa viikossa. Olen-

naista ei ollut tekniikka vaan tunteiden käsittely. Rapo on työskennellyt aikanaan vankeinhoitotehtävissä Konnunsuolla yli kolme vuotta, mikä on tuonut varmuutta vankien kanssa työskentelyyn.

– Taidetyöskentely auttaa sosiaalisten tilanteiden pelkoon. Kun samalla tehdään jotain, puhuminen on helpompaa. Työpajoissa on ollut mukana vankeja, jotka eivät olleet aiemmin avautuneet asioistaan kenellekään. Heidät olen ohjannut avun piiriin ja asioiden käsittely on voinut alkaa. Taideohjaajan rooli on olla ihminen ihmiselle ja kuunnella, eikä olla terapeutti.

Näyttelyyn töitään tuonut **Allu** näki taidehankkeen ansioksi oman pelon voittamisen. Kun elämässään on monta kertaa pettynyt, on tärkeä saada kokemus: ”osaan tämän, olen ihminen”. Hänestä on ollut myös helpompi puhua ulkopuoliselle, kun tietää, etteivät puheet mene eteenpäin. Terapiaryhmät ovat enemmän tai vähemmän pakollisia, eikä keskustelua synny samalla tavalla kuin vapaaehtoiselta pohjalta ja tekemisen lomassa, Allu arvioi. Hän ei kokenut ollenkaan noloksi osallistua taideryhmään eivätkä muut vangit siitä keljuilleetkaan, päinvastoin työpajoihin halukkaita hänen laitoksessaan riitti runsaasti.

## UUSI YHDISTYS TUOTTAMAAN TAIDETOIMINTAA

Yksi seuraus vankilataidehankkeesta on jo ollut valtakunnallisen yhdistyksen perustaminen. *Nurjapuoli*-yhdistyksen tarkoituksena on opastaa taiteilijoita ja kulttuurialan toimijoita toimimaan laitoksissa sekä organisoida toimintaa. Yhdistys luo kontaktit ja solmii sopimukset eri laitosten kanssa. Yhteistyökumppaneita voivat olla mm. vankilat, vapautuneiden yksiköt, psykiatriset hoitolaitokset, lastensuojelulaitokset, vanhustenhoitolaitokset ja vastaanottokeskukset. Lisäksi se valvoo taidetoiminnan toteutumista ja laatua ja kehittää toimintamalleja, kertoo **Ulla Särkinen** Nurjapuoli-työryhmästä.

## EU:n rikosentorjuntakilpailun 2015 voitti Hollanti kyberrikoshankkeellaan

**E**uroopan rikosentorjuntakilpailu ECPA ratkesi joulukuussa Luxemburgissa. Kilpailun teema oli kyberrikollisuuden torjunta. Kilpailun voitti Hollannin hanke ”SME Cybersecure”. Kyseessä oli laaja mediakampanja, jolla varoitettiin pieniä ja keskisuuria yrityksiä kyberrikollisuuden vaaroista. Lisäksi siihen liittyi alueellisia kiertueita. Tietopaketin saamisen lisäksi yrityksillä oli mahdollisuus ilmoittautua mukaan koehakkerointiin, jonka kautta ne saivat tietoa haavoittuvuuksistaan ja siitä, miten niitä voidaan korjata.

Kilpailussa palkittiin myös Saksan ja Luxemburgin hankkeet. Saksan ”media-sankarit” -ohjelma pyrkii muuttamaan

asenteita nettikiusaamista ja sen uhriksi joutuneita kohtaan opettamalla koululaisille empatiataitoja. Strukturoitu ohjelma on integroitu koulun normaaliin opetukseen ja sitä vetävät asiaan koulutetut opettajat. Luxemburgin ”Bibi ja ystävät” -hanke puolestaan keskittyy 3–6-vuotiaiden lasten nettiturvallisuuteen sadun keinoin. Tarkoituksena on opettaa turvallisuusasioita positiivisesti.

Suomea edusti Pelastakaa Lasten kehittämä verkkosivusto (otanvastuun.fi) ihmisille, jotka tuntevat seksuaalista kiinnostusta lapsiin ja lasten kuviin.

*Hankkeet löytyvät tietopankista haulla ”ECPA 2015” osoitteessa [eucpn.org](http://eucpn.org).*

## Rikoksen uhrin oikeuksiin parannuksia

**R**ikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua parannettiin 1. maaliskuuta lähtien. Poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille tuli entistä laajempi velvollisuus ilmoittaa uhrille hänen oikeuksistaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Viranomaiset jakavat jatkossa rikoksen uhrille tiedotteen, jossa kerrotaan tukipalveluista, oikeudellisesta neuvonnasta, mahdollisuudesta saada suojelua, korvausten hakemisesta, oikeudesta tulkkaukseen ja asiakirjojen käännöksiin sekä rikosasioiden sovittelusta.

Uutta on, että viranomaisen on arvioitava, mitä erityistoimenpiteitä tarvitaan uhrin suojelemiseksi lisäkärsimykseltä, kun asiaa käsitellään esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Uhria voidaan esimerkiksi kuulla oikeudenkäynnissä näkösuojan takaa tai videoyhteyden avulla.

Suojelutarpeen arviointi tehdään yhteistyössä uhrin kanssa.

Tietyissä vakavissa rikoksissa uhrilla on jatkossa oikeus saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja karkaamisesta. Oikeus koskee laissa erikseen lueteltuja rikoksia, joissa ilmoittamista voidaan pitää perusteltuna rikoksen luonne ja vakavuus huomioon ottaen. Tällaisia ovat mm. vakavat väkivalta- ja seksuaalirikokset sekä vapautteen kohdistuvat rikokset, kuten ihmiskauppa.

Jos uhri haluaa saada ilmoituksen, hänen on kerrottava siitä esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle. Tiedon saaminen edellyttää, ettei ilmoittamisesta arvioida aiheutuvan vaaraa vangin hengelle tai terveydelle.

Myös oikeutta asiakirjojen käännöksiin laajennettiin. Uudistuksilla pannaan täytäntöön EU:n uhridirektiivi.

# HAASTE

ASiantuntevasti  
Rikoksentorjunnasta  
ja kriminaalipolitiikasta

HAASTE-lehdestä saa tietoa rikollisuudesta, kriminaalipolitiikasta ja rikoksentorjunnasta, tutkimuksesta ja käytännön työstä Suomessa ja muualla. Lehdessä eri tahot keskustelevat ja kirjoittavat samalla foorumilla ajankohtaisista ja periaatteellisista kysymyksistä. Lehteä julkaisevat oikeusministeriö ja rikoksentorjuntaneuvosto.

HAASTE kertoo rikoksista ja rangaistuksista, tekijöistä ja uhreista, rikoksentorjunnasta sekä lainsäädännöstä ja tutkimuksesta. Lehdessä julkaistaan asiantuntija-artikkeleita, kannanottoja, haastatteluja, uutisia sekä kuvauksia käytännön paikallisesta rikoksentorjuntatyöstä.

HAASTE on tarkoitettu rikollisuuteen liittyvien ongelmien parissa työskenteleville sekä aihepiiristä muutoin kiinnostuneille. Erityisesti lehdestä on hyötyä niille, jotka tekevät rikoksentorjuntatyötä poliisissa, sosiaali- ja nuorisotoimessa, yhdyskuntasuunnittelussa, elinkeinoelämässä, vakuutus-alalla, kirkossa ja kansalaisjärjestöissä.

HAASTE ilmestyy neljä kertaa vuodessa. Lehden vuositilaus maksaa 25 euroa + alv. 10 %. Lasku lähetetään erikseen.

Tilaa HAASTE oheisella tilauskortilla, nettilomakkeella ([www.haaste.om.fi](http://www.haaste.om.fi)) tai sähköpostitse [haaste@om.fi](mailto:haaste@om.fi).

**HAASTE**

Tilaa HAASTE-lehden hintaan 25 euroa + alv. 10% /4 numeroa/12 kk

- kestotilaus, tilaukseni jatkuu, kunnes ilmoitan sen päätymisestä (laskutusväli 12 kk)
- määräaikaistilaus (12 kk)

**Tilaa**

Nimi \_\_\_\_\_

Yritys/Yhteisö \_\_\_\_\_

Lähiosoite \_\_\_\_\_

Postinumero ja -toimipaikka \_\_\_\_\_

Puhelinnumero \_\_\_\_\_

**Lehden saaja (mikäli eri kuin tilaaja)**

Nimi \_\_\_\_\_

Yritys/Yhteisö \_\_\_\_\_

Lähiosoite \_\_\_\_\_

Postinumero ja -toimipaikka \_\_\_\_\_

Vastaanottaja  
maksaa  
postimaksun

Rikoksentorjuntaneuvosto  
VASTAUSLÄHETYS  
Tunnus 5011705  
00003 Helsinki