

**Euroopan Unionin korrupcion vastaisen toiminnan  
diskurssi ja ei-valtiollisen toimijan ERCAS:n tuottama  
vastadiskurssi hegemonisessa kamppailussa.**

Jukka\_Tapio Marttinen

Helsingin Yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi/ Hallinnon  
ja organisaatioiden tutkimus

Pro gradu-tutkielma

Marraskuu 2014

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Jukka Tapio Mattinen			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Euroopan unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssi ja ei-valtiollisen toimijan ERCAS:n tuottama vastadiskurssi hegemonisessa kamppailussa			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi / Hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro-gradu	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2014	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 57	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Pro-gradu tutkielmani käsittelee korruptiolle ja korruption vastaiselle toiminnalle annettuja poliittisia merkityksiä. Lähten liikkeelle kysymyksestä, miten korruption ja korruption vastaisen toiminnan diskursseja artikuloidaan erilaisissa yhteyksissä ja ovatko jotkut artikulaatiot hegemonisempia kuin toiset. Korruption määritelmien kautta siirryn tarkastelemaan lähemmin Euroopan Unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssia ja vertaan sitä, tutkijoiden, journalistien ja aktivistien muodostaman ei-valtiollisen ERCAS-organisaation tuottamaan diskurssiin korruption vastaisesta toiminnasta. Tavoitteenani on analysoida näitä kahdesta erilaisesta lähtökohdasta nousevaa diskurssia ja tutkia niitä yhteiskunnallisia merkityksiä, mitä niiden avulla tuotetaan.</p> <p>Tutkielman teoriana ja menetelmänä käytän jälkistrukturalistista diskurssiteoriaa, jonka synty henkilöityy pitkälle Ernesto Laclauhun ja Chantal Mouffeen. Diskurssiteorian valitsin tutkimusmenetelmäksi siksi, että diskurssiteoria tutkii merkityksien tuottamista diskurssien avulla. Diskurssiteorian näkökulmasta korruptiopuheen tuottamat merkityksenannot nähdään suoraan yhteiskunnallisena todellisuutena. Korruptiota on laajasti tutkittu hallinnon tutkimuksen ja muiden yhteiskuntatieteellisten oppiaineiden piirissä. Diskurssiteoriaa sen sijaan on korruption tutkimuksessa tai korruption vastaisen toiminnan tutkimuksessa sovellettu vähän. Tarkasteluni osoitti, että yleisemmin niin akateemisessa tutkimuksessa kuin poliittisestikin korruption on määritelty olevan toimintaa jossa virkamies virantoimituksessa ottaa vastaan lahjuksen tai palveluksen, josta hän itse tai hänen viiteryhmänsä hyötyvät. Kriittinen akateeminen tutkimus on syyttänyt valtavirran korruptiotutkimusta liiallisesta kiinnittymisestä uusliberalismin diskurssiin ja anti-valtio ajattelusta. Tuon tätä kritiikki esiin tutkielmassani.</p> <p>Analyysini osoittaa, että EU:n ja ERCAS:n voidaan nähdä tuottavan vastakkaisia korruption vastaisen toiminnan diskursseja. EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on vahvasti kiinnittynyt uusliberalistiseen hyvän hallintotavan diskurssiin. ERCAS ottaa myös korruption vastaisen toiminnan lähtökohdakseen hyvän hallintotavan, mutta korruptiopuheessaan tuottaa erilaista merkitystä hyvästä hallintotavasta kuin EU. Näin ollen ERCAS laajentaa hyvän hallintotavan käsitettä. Tutkielmani osoittaa, että yhtäältä EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on muuttunut n. 10 vuoden aikana ja tullut lähemmäksi sitä diskurssia, mitä ERCAS tällä hetkellä tuottaa. Toisaalta taas vahvasti sitoutumalla uusliberalistiseen talous- ja yhteiskuntadiskurssiin se tekee rajaa suhteessa ERCAS:n vastadiskurssiin.</p> <p>Tutkielmani osoittaa että sekä EU että ERCAS toiminnassaan pyrkivät universaalin hyvän hallintotavan diskurssiin. Toisaalta osoitan, että ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan tavoitteet ovat tältä osin sisäisesti jossain määrin ristiriitaiset.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords korruptio, korruption vastainen toiminta, hegemonia, diskurssiteoria, Euroopan unioni, ERCAS			

# SISÄLLYS

<b>1 Johdanto.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Jälkistrukturalistinen diskurssiteoria viitekehyksenä ja tutkimusmenetelmänä.....</b>	<b>7</b>
2.1 Korruption aikaisempi tutkimus ja perustelut teoreettis-metodologisille valinnoilleni.....	7
2.2 Mistä Laclau ja Mouffin diskurssiteoriassa on kysymys?.....	11
2.3 Jälkistrukturalistisen diskurssiteorian keskeisiä käsitteitä tutkimuskontekstin valossa.....	14
➤ <i>Diskurssi ja artikulaatio.....</i>	<i>15</i>
➤ <i>Kelluvat ja tyhjät merkitsijät ja solmukohdat.....</i>	<i>16</i>
➤ <i>Antagonismi ja hegemonia.....</i>	<i>16</i>
2.4 Tutkimuskysymykset.....	18
<b>3 Korruption määritelmiä.....</b>	<b>19</b>
➤ <i>Akateeminen yhteisö.....</i>	<i>19</i>
➤ <i>Transparency International ,World Bank, OECD, IMF, YK ja EU.....</i>	<i>21</i>
➤ <i>European Research Centre for Anti-Corruption and State-Civil Society Against Corruption.....</i>	<i>23</i>
3.2 Uusliberaali talouspolitiikka korruption vastaisen toiminnan taustalla.....	24
<b>4 Diskurssit vastakkain korruption vastaisessa taistelussa – Euroopan Unionin korruption vastaisen taistelun diskurssi ja ei-valtiollisen toimijan ERCAS:n tuottama vastadiskurssi hegemonisessa kamppailussa.....</b>	<b>25</b>

4.1 Universalismi ja partikularismi korruption ja korruption vastaisen toiminnan määrittelyissä.....	26
4.2 Euroopan unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssin artikuloiminen hegemoniseksi suunnannäyttäjäksi.....	30
➤ <i>Vertailukohteena Maailman pankin korruption vastaisen taistelun diskurssin rakentuminen.....</i>	30
➤ <i>Kansainvälinen laki hegemonian väitteenä.....</i>	33
➤ <i>Eu:n pyrkimys korruption torjuntatoimien tehokkaampaan seurantaan ja sen kritiikki nykyisiä arviointimekanismeja kohtaan.....</i>	35
➤ <i>EU:n korruptiontorjuntakertomus: Unionin suunta kohti tarkempaa korruption vastaista toimintaa.....</i>	37
4.3 Vaihtoehtoinen tapa lähestyä korruption vastaista toimintaa – European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building.....	42
➤ <i>Miksi korruption vastainen toiminta ei tuota tulosta?.....</i>	44
4.4 ERCAS:n tavoitteet uudistaa korruption vastaista toimintaa.....	45
5.0 Loppupäätelmät.....	49
6.0 Lähteet.....	54

# 1 Johdanto

Korruption tutkimus on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana lisääntynyt merkittävästi. Samaa tahtia myös korruptiotapauksien määrä on ”lisääntynyt”, eli korruptiosta puhutaan entistä enemmän. Korruptiota tutkitaan monella eri tieteenalalla, mutta suurin osa tutkimuksesta on keskittynyt talouden, politiikan ja hallinnon tutkimuksen alle (esim. Rose-Ackerman 1978, 1993, 1999; Riggs 1964). Tämä on luonnollista jo siinäkin mielessä että vaikuttaahan korruptio ratkaisevasti juuri näihin yhteiskunnallisiin sektoreihin. Korruption vaikutus oikeusjärjestelmään on myös merkittävä, siksi korruptiota tutkitaan laajasti myös oikeustieteellisen tutkimuksen piirissä (esim. Isaksson 1997). Korruptio on kuitenkin moniulotteinen ilmiö ja sitä on tutkittu myös muista lähtökohdista kuten filosofisesta (etiikka) (Burke, Frances & Richter William L 2007)

Tämä Pro gradu tutkielma tehdään yleisen valtio-opin laitokselle, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linjalle. Aihe on varsin relevantti hallinnon tutkimukselle, onhan korruptio nähty hallintotapaan vaikuttavana ongelmana, jo hallinnon tutkimuksen alkuajoista lähtien (esim. Woodrow Wilson 1919). Uudemmassa hallinnollisessa tutkimuksessa korruptiota on käsitelty esimerkiksi transitiotutkimuksessa (kehittyvien maiden transitio kehittyneiksi maiksi) yhtenä keskeisenä dysfunktion muotona (Riggs 1964 ; Salminen ja Temmes 2000). Korruptiota on tutkittu myös osana hallinnon etiikkaa (Salminen, Inkola-Norbacka, Viinamäki 2010), sekä tarkasteltu instituutio ja organisaatorakenteiden yhteyttä korruptioon (Rose-Ackerman). Luvussa kaksi esittelen tarkemmin aikaisempaa tutkimusta.

1990-luvulta lähtien korruption vastainen toiminta (anti - corruption) on noussut merkittäväksi poliittiseksi ja taloudelliseksi ilmiöksi. Tähän on vaikuttanut suuresti kansainväliset instituutiot kuten Maailmanpankki, YK ja EU, jotka omilla korruption vastaisilla toimillaan ovat nostaneet aiheen voimakkaasti esille. Tässä tutkielmassa tarkastelen korruption vastaista toimintaa jälkistrukturalistisen diskurssiteorian avulla. Tutkimuskohteenani on kaksi lähtökohdiltaan toisistaan poikkeavaa lähtökohtaa korruption vastaiseen taisteluun. Ensimmäkin tarkastelen EU:n korruption vastaisen taistelun taustalla vaikuttavia dynaamisia toimintapoliittisia tekijöitä, sekä laajempia ideologioita. Toiseksi, analysoin samoja tekijöitä kansalaisyhteiskunnasta tulevan, mm. Open society- instituutin rahoittaman, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) -projektin kohdalla. Näiden kahden korruption vastaisen toimijan analysointi- ja vertailu,

antaa laajemman käsityksen siitä, mistä korruption vastaisessa toiminnassa on kysymys. EU:n ja ERCAS:n valikoitumisessa tutkimuskohteikseni perustelen seuraavilla argumenteilla: EU toteuttaa aktiivisesti ja intergovernmentaalisesti korruption vastaisen toiminnan politiikkaa. EU:n korruptio vastainen toiminta liittyy kiinteästi uusliberalismiin ja siihen liittyvään hyvään hallintotapaan (Good governance), niin ideologian kuin käytännön toteutuksienkin näkökulmasta. ERCAS edustaa erilaisesta perustasta lähtevää korruption vastaista toimintaa: siinä missä EU:n korruptionvastainen toiminta on vahvasti valtiollista, niin ERCAS :n toiminnassa on kyse laajasta kansalaisyhteiskunnasta (ei valtiolliset organisaatiot, tutkijat, journalistit jne.) nousevasta organisaatiosta ja toimintafoorumista, joka pyrkii löytämään entistä tehokkaampia korruptionvastaisen taistelun keinoja.

Ennen kuin voimme analysoida korruption vastaisen toiminnan poliittisuutta, on tärkeää tutkia millaisia merkityksiä on liitetty korruption määritelmiin ja ennen kaikkea miten nämä määritelmät on valjastettu käyttöön eri yhteyksissä. Aloitan siis korruption käsitteen tarkastelusta ja etenen siitä korruption vastaisen toiminnan analyysiin.

Diskurssien (ja niiden muodostumisen) tunnistaminen on tärkeä osa tutkielmaani, mutta ei kuitenkaan koko paketti. Diskurssien dekonstruoimisen lisäksi tarkoitukseni on tutkia niitä liikkeessä. Tällöin olen kiinnostunut yhtäältä siitä, että mitä merkityksiä korruptio-käsitteelle annetaan erilaisissa yhteyksissä, sekä toisaalta niistä dynamiikoista, jotka vaikuttavat korruption vastaisen toiminnan taustalla. Korruption vastaista toimintaa on 1990-luvulta lähtien hallinnut sitoutuminen uusliberalismin- ja hyvän hallintotavan diskursseihin. Kuinka hegemonisia nämä diskurssit ovat tänä päivänä korruption vastaisessa toiminnassa, ja millaisia vastadiskursseja on nousemassa? EU:n ja ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan vertailun tarkoitus on antaa vastauksia näihin kysymyksiin.

Tutkielman tavoitteena on laajentaa hallinnollisen tutkimuksen kenttää korruption vastaisen toiminnan analyysin avulla. Haluan kuitenkin korostaa, että analysoidessani EU:n ja ERCAS:n tuottamia korruptioselontekoja, niin en keinotekoisesti keskity ainoastaan suppeassa muodossa nähtävään hallinnolliseen merkityksenantoon. Korruptio on laaja ilmiö, johon voidaan liittää useita merkityksiä kuten: poliittinen, taloudellinen, hallinnollinen, antropologinen, eettinen jne. Selvää on että yhdessä tutkimuksessa/tutkielmassa ei kaikkea voi analysoida, koska siihen korruption tutkimuksenkin kohdalla tarvittaisiin monitieteinen tutkimusryhmä. Tutkielmani sisällä on kuitenkin mahdollista selvittää millaisia ”liikkeessä olevia ja muuttuvia” merkityksiä korruption vastaiseen toimintaan liitetään, ja mitä

yhteiskunnallisia merkityksiä korruption vastainen toiminta itsessään tuottaa. Eli lyhyesti: Mistä, ja kenen äänellä puhutaan silloin, kun puhutaan korruption vastaisesta toiminnasta? Tutkielmani lähtökohta on että korruptio käsitteenä, ei ole staattinen vaan dynaaminen, joka saa merkityksensä muiden tekijöiden olemassaolon ja vaikutuksen kautta. ”Korruption” sisältö ja merkitys siis vaihtelevat, kuten myös korruption vastaisen toiminnan muodot ja lähtökohdat. Toivon että tutkielmaani voi käyttää tukena tutkittaessa korruptiota sekä hallinnollisena -, että myös poliittisena ja taloudellisena ilmiönä ja erityisesti tutustuttaessa siihen mistä korruption vastaisessa toiminnassa on kysymys.

## **2 Jälkistrukturalistinen diskurssiteoria viitekehyksenä ja tutkimusmenetelmänä.**

Tutkimuksen teoriana ja menetelmänä toimii Laclau ja Mouffin jälki(post)struktuurilinen diskurssiteoria. Pariskunnan diskurssiteorian ympärille on muodostunut erityinen Essexin koulukunta, johon kuuluu useita diskurssiteoreetikkoja jotka ovat edelleen kehittäneet alkuperäistä teoriaa. Heitä ovat esimerkiksi David Howarth, Aletta Norval, Jacob Torfing, Jason Glynos ja Yannis Stavrakakis. Ennen diskurssiteorian esittelyä kerron korruption aikaisemmasta akateemisesta tutkimuksesta. Sen jälkeen perustelen miksi olen valinnut diskurssiteorian keskeiseksi työkalukseni tässä tutkimuksessa, ja lopulta esittelen diskurssiteorian keskeisimmät sisällöt.

### **2.1 Korruption aikaisempi tutkimus ja perustelut teoreettis-metodologisille valinnoilleni**

1970-luvulta alkaen ja erityisesti 1990-luvulta lähtien korruptiota käsitteleviä tutkimuksia on julkaistu laajasti (Heidenheimer, Johnston, Le Vine, Le Vine 1989, 3-4 ; Heidenheimer, Johnston 2001, xi). Yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen myötä (uusliberalismi, hyvä hallintotapa, NPM) korruptioon liittyvät kysymykset ja korruption vastainen toiminta nousivat yhteiskunnalliseksi keskustelun aiheiksi ja akateemiseksi tutkimuskohteiksi (esim. ERCAS). Korruptiota on tutkittu esimerkiksi seuraavista näkökulmista:

(a) poliittisen rakenteen analyysin kautta, keskittyen tutkimaan *systemaattista* korruptiota, josta on tullut osa yhteiskunnallista järjestelmää (esim. Heinemann & Heinemann 2006).

(b) sukupuolen ja korruption suhdetta (esim. Sung 2003) .

(c) Oikeustieteellistä tutkimusta, jolloin korruptio on nähty sen *kontrolloimisen* ja *syyteprosessien kautta* (esim. Isaksson 1997).

(d) Julkishallinnon kehittämisen tutkimusta, jonka avulla voidaan *estää* korruptio (esim. Salminen & Ikola-Nordbacka 2010), sekä

(e) tutkimusta korruptiosta *yksityisellä sektorilla* (myös yksityisen ja julkisen sektorin välinen interventio korruption kohdalla (esim. Rose-Ackerman 1978, 1993 ja 1999). Lähestymistavat korruptioon ovat useimmiten luonteeltaan normatiivisia, jotka lähtevät oletuksesta että korruptio on negatiivinen asia, eli uhka demokraattiselle hallinnolliselle / poliittiselle / taloudelliselle järjestelmälle, ja jolle sen vuoksi tulisi kehittää tehokkaita torjuntakeinoja.

Kuten aikaisemmin jo mainitsin, hallinnon tutkimuksessa korruptiota on tarkasteltu muun muassa osana transitiotutkimusta. Transitiotutkimuksen tausta on Fred Warren Riggsin 1950 -70-luvuilla tehdyissä tutkimuksissa, joissa hän tutkii transitionaalisia yhteiskuntia. Riggs on kehittänyt Talcott Parsonssin funktionalismiin perustunvan kehityspessimistisen prismaattisen mallin (Riggs 1964). Prismaattinen yhteiskunta on välivaihe siirryttäessä diffuusista, maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta diffraktoituneeseen, teolliseen yhteiskuntaan. Prismaattisessa yhteiskunnassa valta on kaksinaista. Vanha (diffuusi = vallankäyttö rajatonta) ja uusi (diffraktoitunut = lait ja säädökset) valta elävät rinnakkain. Prismaattinen malli pyrkii selittämään transitionaalisten yhteiskuntien korruption, nepotismin, hallinnon sisäisen hajanaisuuden ja konsensuksen puutteen rationaalisia syitä (Riggs 1964, 13-19 ; Salminen ja Temmes 2000, 70).

Riggsin mallin soveltamiseen nykyisiin transitiomaihin suhtaudutaan usein varsin kriittisesti. Esimerkiksi Salminen ja Temmes (2000) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että transitiomaat eivät välttämättä käyttydy samalla lailla kun Riggsin tutkimat Aasian ja Etelä-Amerikan kehitysmaat. Lisäksi mallia on helppo kritisoida myös staattisuudestaan: myös kehittyneissä yhteiskunnissa esiintyy ”prismaattisia/dysfunktionaalisia” piirteitä, kuten korruptiota. Riggs on vuosikymmenien aikana pyrkinyt parhaansa mukaan vastaamaan kritiikkiin ja uudistamaan malliaan. Riggsin mallin on sanottu olevan liian deduktiivinen, josta puuttuu empiriaa (Riggs teki laajoja yleistyksiä vain muutamista tutkimuksista). Mallia on kritisoitu



lisäksi, staattisuudesta ja siitä että se ei ota huomioon sosiaalisia muutoksia. On myös selvää että uudet hallinnolliset paradigmat, kuten: New public management, hyvä hallintotapa ym. markkinavoimien kautta tulleet uudistukset, vaikuttavat kehittyneiden maiden hallintotapaan (Hague 2010, 771).

Korruptiosta puhuttaessa on, ainakin tausta-ajatuksena huomioitava, että se on aina myös eettinen ongelma. Hallinnon tutkijat ovatkin nähneet, että viimeisen parinkymmenen vuoden aikana hallintotapaan liittyvät eettiset kysymykset ovat nousseet keskeiseen asemaan. Tähän on vaikuttanut globalisaatio, yksityisen ja julkisen sektorin kytkeytyminen toisiinsa (esim. NPM) sekä uusien epäeettisten toimintamuotojen esiintulo yksityisessä ja julkisessa hallinnossa. Viinamäki (2009, 61 - 61), on tarkastellut korruptiota NPM- maailmassa, ja esimerkiksi sitä mitä positiivisia tekijöitä julkinen sektori voisi adoptoida yksityiseltä sektorilta toiminnassa korruptiota vastaan. Edellä mainittujen muutoksien on nähty luovan tarvetta korruption tutkimukselle ja eettisten periaatteiden laatimiselle hallinnollisessa toiminnassa (Salminen, Ikola-Norrbacka 2010, 195 ; Viinamäki 2009, 61-62).

Maavertailuissa instituutioiden ja organisaatioiden rakenteilla on todettu olevan vahva yhteys korruptioon (esim. Rose - Ackerman 1993 ; Heinemann & Heinemann 2006). Palvelun luonteella ja toimialalla on nähty olevan merkitystä. Maravic on tutkinut saksalaista julkishallintotapaa, liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen näkökulmasta. Tutkimuksissaan hän huomasi saksalaisten rakennus- ja infrastruktuurista vastaavien kunnallisten liikelaitosten ja yhtiöiden olevan korruptioherkempiä kuin ne, jotka toimivat yleisten palvelujen parissa, kuten vesi- tai sähkötoimialoilla (Viinamäki 2009: 57 ; Maravic Von 2007: 462-463). Viinamäki huomauttaa, että yksi selittävä tekijä on sopimusten määrä: Mitä enemmän sopimuksia palveluista tehdään, sitä enemmän on potentiaalista korruptiota. Toisekseen eri palvelualat ovat korruptiolle herkempiä, ja kolmanneksi kilpailulainsäädäntö ja yksityisoikeus vaikuttavat asiaan: liikelaitoksissa ja yhtiöissä väljempi, viranomaisorganisaatioissa tiukempi.

Itse olen omassa tutkielmassani kiinnostunut siitä, miten (ja millaiset) poliittiset ja valtatavoitteet tulevat esiin korruption vastaisen toiminnan kautta. Kansainvälisiä korruption vastaisen toiminnan tavoitteita entistä näkyvämmäksi toi Maailmanpankin entinen presidentti James Wolfenshon. Maailmanpankin vuosittaisessa kokouksessa Hong Kongissa lokakuussa 1996, hän selvensi mitä hän tarkoitti sanoessaan ”korruption olevan syöpä”:

*“The negative impact of corruption on development is no longer questioned. Evidence from across the globe confirms that corruption disproportionately impacts the poor. Corruption hinders economic development, reduces social services, and diverts investments in infrastructure, institutions and social services. Moreover, it fosters an anti-democratic environment characterized by uncertainty, unpredictability and declining moral values and disrespect for constitutional institutions and authority. Corruption, therefore, reflects a democracy, human rights and governance deficit that negatively impacts on poverty and human security” (Norad 2008, 14 ).*

Poliittis-hallinnollis-taloudelliset analyysit korruptiosta jakaantuvat useimmiten seuraavasti:

- Korruption tarkasteleminen valtiollisella tasolla, tällöin kiinnitetään huomiota erilaisissa kehitysvaiheissa oleviin maihin (kuten kriisien jälkeisiin yhteiskuntajärjestelmiin ja transitiovaiheessa oleviin maihin), tällöin vastakohtana (tai tavoitteena) ovat kehittyneet, eli käytännössä länsimaalaiset valtiot ja alueet
- Toinen tapa tutkia korruptiota on tarkastella korruption mahdollistavia rakenteellisia tekijöitä, jolloin voidaan tutkia esimerkiksi politiikan ja talouden suhdetta (vaalirahoitus, suosiminen jne.)

Nämä kaksi lähestymistapaa eivät ole toisilleen vastakkaisia ja käytännön tutkimuksessa limittyvät keskenään. Erottelun tarkoitus on tuoda esiin niitä keskeisiä lähtökohtia mitä korruption tutkimukselle on otettu. Korruption vastaisen toiminnan tutkiminen tuo hyvin esille korruption moniulotteisuuden. Korruptiota voidaan pyrkiä torjumaan lisäämällä sääntöjä ja kontrollia tai korostamalla avoimuutta eettisiä toimintatapoja ja läpinäkyvyyttä (Salminen & Ikola-Norbacka 2010). Korruptiota vastaan voidaan toimia paikallisella tasolla tai yleisellä yhteiskunnallisella tasolla, tai sitä vastaan voidaan taistella yksityisellä tai kansalaisyhteiskunnan sektoreilla (esim. Brown ja Cloke 2004 ; Salminen & Temmes 2000 ; Heinemann & Heinemann 2006 ; Rose-Ackerman 1993; Rose-Ackerman 1999).

Korruptiota on tutkittu kansainvälisesti laajasti, mutta Suomessa suhteessa vähän. Tähän varmasti vaikuttaa se, että Suomi on yleensä kuulunut maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Korruption vastaisen toiminnan tuottamia yhteiskunnallisia merkityksiä, ja näiden merkityksien välistä kamppailua on käsitelty suomalaisessa ja kansainvälisessä

tutkimuksissa hyvin vähän. Tämän tutkielman tavoitteena onkin avata tutkimuksellista kenttää korruption vastaisen toiminnan perustoiden tutkimiseen. Tutkielmassani en lähde arvioimaan konkreettisten keinojen toimivuutta korruption vastaisessa toiminnassa. Sen sijaan tavoitteenani on tarkastella ensin millaista korruptio-käsitteen diskurssia eri määrittelijät tuottavat ja sen jälkeen dekonstruoida korruption vastaisen toiminnan diskurssit EU:n ja ERCAS:n kohdalla. Kiinnostavaa on miten EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi asettuu suhteessa kansalaisjärjestöjen ja akateemisen tutkimuksen piiristä nousevaan, ERCAS:n diskurssiin. Mitä merkityksistä nämä diskurssit tuottavat ja millaisiin asemiin ne asettautuvat hegemonisessa kamppailussa? Olennainen käsitä tässä vertailussa on *raja*: miten ja millaiseksi se määräytyy kamppailevien diskurssien välille.

## **2. 2 Mistä Laclau ja Mouffen diskurssiteoriassa on kysymys?**

Jälkistrukturalistisessa diskurssiteoriassa on nimensä mukaisesti kyse jälkistrukturalistisesta lähestymistavasta yhteiskuntaan, se on myös jälkimarxistinen ja jälkimoderni (postmoderni) tutkimussuuntaus. Lähestymistavan ”perusta” löytyy Essexin yliopistossa vaikuttaneiden Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen ajattelusta, joka tiivistyy heidän julkaisemassaan *Hegemony and Socialist Strategy* (1985) teoksessa, jossa he ensimmäistä kertaa muotoilevat diskurssiteoriaansa. Sana: perusta, on tarkoituksellisesti tässä yhteydessä heittomerkeissä. Tämä johtuu siitä että jälkistrukturalistisessa lähestymistavassa ei uskota pysyvien perustojen olemassaoloon. Siksi jälkistrukturalistinen diskurssiteoria on myös antifoundationaalinen tai ei-perustushakuinen (Pulkinen 2003,12). Tuija Pulkinen tuo esille modernin ja jälkimodernin erot suhteessa perustaan. Siinä missä moderni ajattelutapa pyrkii erilaisia rajoja kyseenalaistamalla paljastamaan perustan tai ytimen, pyrkii jälkimoderni ajattelutapa päinvastoin korostamaan sitä että ilmiöillä ei ole perustavanlaista ydintä (Pulkinen 2003,10). Esimerkiksi yhteiskuntaa ei ole olemassa pysyvänä konstruktiona.

Laclau ja Mouffe liittävät oman teoriansa vahvasti jälkimoderniin ja jälkistrukturalismiin. Jacques Derridaa pidetään yleisesti yhtenä jälkistrukturalismin oppi-isistä (myös mm. Lacan). Lacanin psykoanalyttisen teorian ohella Derridan dekonstruktio on vaikuttanut merkittävästi Laclau & Mouffen teoriaan hegemoniasta. Derridan töiden myötä esiin nousnut tutkimuksen tekoon ja tutkimuskohteeseen kohdistuva epävarmuus tai avoimuus (eng. undecidability) on ollut tärkeää myös Laclau ja Mouffen kannalta. Aikaisemmin

tutkimuskentällä vallinnut strukturalistinen determinismi oli saanut haastajan (Laclau ja Mouffe 2001 [1985], xi) .

David Howarthin mukaan sosiaalitieteissä teoria jakautuu (yksinkertaistettuna) kahteen lähtökohtaan: Empiiriset teoriat (positivistiset) pyrkivät tarjoamaan kausaalisia selityksiä tutkittavalle ilmiölle etsimällä lainalaisuuksia ympäristöstä, jossa ilmiö/tutkimuskohde tapahtuu. Normatiiviset teoriat puolestaan pyrkivät puolustamaan niitä keskeisiä periaatteita joiden varaan yhteiskunta on rakentunut. Tässä kontekstissa diskurssiteoria voidaan nähdä empiiristen ja normatiivisten teorioiden vastavoimana, eli ”konstitutiivisena teoriana”. Tällöin se koostuu toisiinsa liittyvien konseptien ja logiikoiden kehikosta, liitettynä erottuvaan ja omaleimaiseen sosiaaliseen ontologiaan, joka tarjoaa yhteisen kielen kuvata, tulkita ja arvioida sosiaalisia ilmiöitä (Howarth 2000, 130)

Kuten todettu, korruption tutkimus on useimmiten hyvin normatiivista, jossa pyritään löytämään parhaita ratkaisuja korruption torjumiseen. Normatiivinen tutkimus onkin tarpeellista käytännön korruptionvastaisessa työssä. Sääntöjä ja ohjeita tuottavan tutkimuksen rinnalle kuitenkin tarvitaan kriittistä tutkimusta, joka pyrkii dekonstruktioimaan yhtä lailla aikaisempaa tutkimusta, kuin itse tutkimuskohdetta. Diskurssiteoreettinen tutkimus voi onnistuessaan avata uusia näkökulmia korruption vastaisen toiminnan käytäntöön, keskittymällä muuttuvien perustojen tarkasteluun.

Selvittääkseen diskurssiteorian asemaa yhteiskuntatieteiden kentällä Howarth tarkentaa selittämisen ja ymmärtämisen välistä suhdetta, ja näin totuutta ja virheellisyyttä diskurssiteorian kontekstissa. Mikäli luonnontieteellisesti orientoituneet sosiaalitieteiden tutkijat laittavat painopisteen teorian selittävyydelle, kuinka diskurssiteoria käsittää selittämisen ja ymmärtämisen? Howarthin mukaan on mahdollista muokata monimutkaisempi suhde näiden kahden aspektin välille, huomioimalla että prosessi jossa pyritään selittämään sosiaalisia prosesseja edellyttää jossain muodossa yhteistä ymmärrystä sosiaalisesta ilmiöstä/todellisuudesta, koska muuten selitys ei ole ymmärrettävissä. Selitykset eivät tee muuta kuin ilmaisevat käsityksiä tutkittavasta ilmiöstä tietyssä erityisessä (vaihtuvassa) viitekehyksessä/ympäristössä. Tällöin niiden arvioinnissa tulee huomioida seikkoja kuten: poissulkeminen, antagonismi, vastaavuus, toiseus ja hegemonia. Uuden arvioinnin avulla voidaan saavuttaa laajempi ymmärrys ilmiöstä sekä laajentaa tulkintaa. Diskurssiteoria siis ei tunnusta samanlaisia luonnontieteiden kaltaisia kausaalisuuksia

yhteiskuntatieteissä, mutta sen sijaan se pyrkii tutkimaan minkä vaikutuksien alaisuudessa ja mistä syistä diskurssit rakentuvat, kyseenalaistuvat ja muuttuvat. (Howarth 2000, 131)

Diskurssiteorian juuret ovat 1970 - luvulla alkaneessa kritiikissä joka vastusti strukturalistisia teorioita kielestä, kulttuurista ja yhteiskunnasta. Traditionaalisen marxismin kriisi yhdistettynä uusliberalismin/uuskonservatismiin nousuun vaikutti myös uuden tutkimustavan syntyyn. Brittiläinen jälkimarxismi, ranskalainen jälkistrukturalismi ja angloamerikkalainen keskustelu jälkimodernista olivat otollinen maaperä diskurssiteorian synnylle. Diskurssiteoria ei kuitenkaan pyrkinyt tarjoamaan selkeää teoreettista koneistoa: selkeitä lähtökohtia ja täydellisesti määriteltyjä käsitteitä ja luokitusjärjestelmää. Edellä mainittujen sijaan diskurssiteoria pyrkii tuomaan esiin niitä sääntöjä ja merkityksiä jotka ovat edellytyksenä erilaisten sosiaalisten, poliittisten ja kulttuuristen identiteettien rakentumiselle. Diskurssiteorian myötä tutkijoille on avautunut uusi ei-dogmaattinen viitekehys uudelle tieteelliselle ajattelulle perustuen jälkistrukturalistiseen ja jälkimoderniin filosofiaan (Torfing 2005, 1, 10 ; Laclau & Mouffe 2001 [1985], xi)

Diskurssiteoria kuuluu diskurssianalyysiksi kutsuttuun tutkimussuuntaukseen. Howarth kuitenkin puolustaa diskurssiteoria sanan käyttöä diskurssianalyysin sijaan, puhuttaessa jälkistrukturalistisesta diskurssianalyysistä. Tähän on varsin hyvin ymmärrettävät perusteensa, sillä diskurssiteoria eroaa varsin paljon muusta diskurssianalyysin nimellä kulkevasta tutkimuksesta. Argumentatiivinen diskurssianalyysi, kriittinen diskurssianalyysi jne. tutkivat kieltä (kirjoitusta ja puhetta) todellisuuden ilmentymänä. Diskurssiteoria on sen sijaan kiinnostunut diskurssiivisyydestä, joka esiintyy *kielen kaltaisena* ilmiönä. Tällöin ollaan kiinnostuneita merkityksien tuottamisesta diskurssien avulla. Diskurssit nähdään suoraan osana yhteiskunnallista todellisuutta ja merkityksentuotantoa, kieli itsessään ei ole tutkimuksen kohde. Kiinnostavaa on se mitä kielen avulla tuotetaan. Lähtökohtana tällöin on todellisuuden olemus, jossa kielellisyys ja objektiivuus yhdistyvät. (Torfing 2005, 14)

Torfing tuo esiin myös merkittävän eron kriittisen diskurssianalyysin ja jälkistrukturalistisen diskurssiteorian välillä: Fairloughin käsittelemän ei-diskursiivisen tilan. Kriittinen diskurssiteoria jakaa todellisuuden diskurssiiviseen ja ei-diskursiiviseen. Diskurssiiviseen tilaan kuuluu sosiaalinen toiminta (kielellinen) ja ei-diskursiiviseen tilaan materiaallinen, kuten teknologia, instituutiot ja talous. Laclau ja Mouffe irtisanoutuvat tästä jaottelusta. He argumentoivat että näennäisesti ei - diskursiiviset ilmiöt (kuten edellä mainitut esimerkit)

ovat pohjimmiltaan rakentuneet diskurssiivisen eronteon-prosessin kautta ja näin yhteydessä sosiaaliseen.

Torfin ei erottele diskurssiteoriaa ja diskurssianalyysia käsitteellisesti toisistaan. Sen sijaan Torfin näkee diskurssiteorian kehittyneen ja ilmentyvän kolmen vaiheen kautta:

1) kielen analyysi: Diskurssi pelkäästään tekstin ja puheen analyysiä irrallaan politiikan tai vallankäytön elementeistä. Tällaista tutkimusta on esimerkiksi keskusteluanalyysi

2) Diskurssiteorian toiseen sukupolvi suhtautuu jo laajemmin diskurssin käsitteeseen liittämällä sen kielen kautta sosiaaliseen toimintaan. Foucault ja kriittinen diskurssianalyysi kuitenkin tutkivat ensisijaisesti kieltä sosiaalisen todellisuuden ilmentymänä, liittämättä kieltä kuitenkaan osaksi sosiaalisia rakenteita.

3) Kehityksen kolmannessa vaiheessa oleellista osaa näyttelevät jälkistrukturalististen ajattelijoiden ideoita syntetisoineet Laclau ja Mouffe. Nyt ei siis enää tehdä eroa kielen ja sosiaalisen toiminnan tuottamien merkityksien välillä, kaikki on diskurssiivista ja kriittisen diskurssianalyysin korostamaa ei - diskurssiivista tilaa ei siis ole (Torfin 2005, 6-8).

Paitsi luomalla teoriaa ja metodeja sosiaalisen todellisuuden tutkimiseen, ovat Laclau ja Mouffe myös itse (niin kuin kaikki muutkin tieteilijät) osa poliittista merkityksenantoa ja rajanvetoa. HSS (1985) syntyi vastauksena vasemmiston kriisiin. Universaalina pidetty työväenluokka ei kyennyt yhdistymään ja toteuttamaan tehtävänsä ”historian etuoikeutettuna toimijana”. Tämä johti marxismiin kriisiin ja avasi pelikentän uudelle ajattelulle. Yhteiskunnallinen liikehdintä synnytti uusia liikkeitä joihin identifioitua (feministinen liike, sukupuolivähemmistöjen oikeuksia ajavat liikkeet, ympäristöliike ja niin edelleen). Laclau ja Mouffen ajattelussa tämä näkyi luokkakäsitteen hylkäämisestä universaalina määrittelijänä. Sen sijaan luokka nähtiin nyt yhtenä mahdollisena identifikaation kohteena muiden joukossa (Laclau&Mouffe 2001 [1985]: 1-5).

### **2.3 Jälkistrukturalistisen diskurssiteorian keskeisiä käsitteitä tutkimuskontekstin valossa**

Seuraavassa alaluvussa tuon esille Laclau ja Mouffen diskurssiteorian keskeisiä metodologisia käsitteitä. Tässä yhteydessä korostan sitä, että käsitelistaus ei ole läheskään täydellinen diskurssiteorian läpivalaisu, vaan käytettävät käsitteet on valittu sen mukaan kuinka relevantteja ne ovat tutkimuskysymyksieni kannalta.

## *Diskurssi ja artikulaatio*

Laclau korostaa että diskurssi ei ole sidottu vain puheeseen ja kirjoittamiseen (vrt. kriittinen diskurssianalyysi: diskursiivinen ja ei-diskursiivinen tila) vaan käsite liittyy kaikkiin monitahoisiin elementteihin, joiden muodostumisessa suhteet (*relations*) ovat olennaisessa roolissa. Tämä tarkoittaa sitä että ei ole mitään ennalta - annettua essentiaalista olemassaoloa vaan kaikki ilmiöt ja elementit konstituotuvat kompleksisten suhdeverkostojen ja erontekojen kautta, niinpä suhteellinen ja objektiivinen ovat synonyymeja. Diskurssiteoreettinen korruption tutkimus joutuukin lähtökohtiaan miettiessä ottamaan huomioon korruption käsitteen problemaattisuuden: korruption määrittely on sidottu aina tiettyyn kontekstiin, ja tämä kontekstisidonnaisuus ylipäätään on mahdollista ainoastaan kontekstin taustalla vaikuttavien asioiden, määrityksien ja määrittelijöiden välisten monimuotoisten suhteiden ja niihin liittyvien erontekojen prosessien kautta.

Laclau ja Mouffen ajatteluun on vahvasti vaikuttanut Ferdinand de Saussure, jota pidetään strukturalistisen kielitieteen perustajana. Saussuren mukaan kielessä ei ole positiivisia ehtoja, vain (negatiivisia) eroja: jokin saa merkityksensä vain suhteessa siihen mitä ei ole. Suhteet ovat joko merkityksien yhdistelmiä tai korvaavuuksia (Laclau 2005, 68). Palonen selventää laclaulaista diskurssin käsitettä seuraavassa: ”*Diskurssi on joukko osasia (esimerkiksi käsitteitä), jotka ovat liittyneet yhteen ja joilla on raja. Diskurssia voidaan siis tuottaa sisällön ja sen rajojen kautta, ilman rajoja mikä tahansa totaliteetti tai ykseys haihtuu. Kaikki diskurssin osaset ovat kontingenteja. Ne ovat olemassa vain tuottamisen kautta. Ei ole mitään ennalta annettua sisältöä, eivätkä sisällöt pysy muuttumattomina...*” (Palonen 2008,215).

Diskurssit, kuten ”korruption vastainen toiminta” syntyvät merkityksien kiinnittämisen prosessissa. Merkityksien kiinnittäminen tapahtuu artikulaation kautta, eli artikulaatio ja diskurssi ovat erottamattomia koska ilman artikulaatiota ei voi olla diskurssia. Artikulaatiossa vuorovaikutuksessa olevien elementtien luonne muuttuu ja samalla syntyy uusi rakenteellinen kokonaisuus, diskurssi (Laclau 2001[1987], 105). Korruption vastaisen taistelun diskurssien artikuloiminen tapahtuu aina kulloisenkin korruptiopuhujan kohdalla uudestaan ja uudestaan, eli aina kun määritellään esimerkiksi korruption vastaista toimintaan, niin samalla uudelleen artikuloidaan korruption vastaisen toiminnan diskurssia.

### *Kelluvat ja tyhjät merkitsijät ja solmukohdat*

Kelluva merkitsijä on diskurssin osa, joka ei ole kiinnittynyt täysin diskurssiin. Kyse on siis merkitsijästä, jonka sisällöstä käydään hegemonista kamppailua eri diskurssien kesken. Korruptiokeskustelussa esimerkiksi kelluvasta merkitsijästä voidaan ottaa itse kattokäsite: korruptio. Tutkielmani kannalta oleelliseksi kysymykseksi nousee se, että millaisia sisältöjä korruptiolle annetaan erilaisissa yhteyksissä. Euroopan unioni ja ERCAS liittävät korruptioon erilaisia merkityksiä. Korruptio on siis kelluva merkitsijä, jonka sisällöstä käydään poliittista ja hegemonista kamppailua. Kamppailu konkretisoituu erilaisissa merkityksenannoissa, jotka eroavat toisistaan ja ovat toisinaan ristiriitaisia keskenään. Kelluvan merkitsijän tapauksessa tulee esille myös ongelma yhtenäisyyden kanssa: merkitsijälle annettujen ristiriitaisten merkityksenantojen (sisältöjen) vuoksi diskurssin yhtenäisyys on heikentynyt. Tästä heikentymisestä johtuen selkeän määrittelyn tekeminen korruptiosta ei ole mahdollista (Laclau 2005, 130-135).

Kelluva ja tyhjä merkitsijä liittyvät toisiinsa. Tyhjässä merkitsijässä on kyse merkitsijästä jonka merkityssisältö on paradoksaalisesti kokonaan tyhjentynyt, sen jouduttua useiden merkitsijöiden täyttämäksi. Korruptio-käsite voi toimia myös tyhjänä merkitsijä, tällöin on kuitenkin kyse merkityksenannon eri vaiheesta. Kelluva merkitsijä tyhjenee siinä prosessissa missä se joutuu suuren joukon yhteiseksi nimittäjäksi, eli silloin kun merkitsijään artikuloidaan niin paljon erilaisia merkityksiä, että sen selitysvoima ohenee ja häviää (Palonen 2008,216).

Merkityksien kiinnittyminen hetkeksi tai pidemmäksi aikaa on edellytys jokaisen diskurssin muodostumiselle, tällöin merkityksenanto pysäytetään johonkin tiettyyn solmukohtaan (nodal point). Korruption vastaisessa taistelussa hyvän hallintotavan (Good Governance) käsite on yksi tällainen solmukohta, jonka ympärille muut merkitykset järjestäytyvät, ja jonka kautta ne kyseisessä kontekstissa määrittyvät. Solmukohdat eivät voi syntyä ilman poliittista artikulaatiota ja ne ovat, kuten muutkin diskurssin osat, jatkuvan uudelleenartikuloinnin kohteena (Laclau&Mouffe 2001, 105-113).

### *Antagonismi ja hegemonia*

Antagonismissa on diskurssiteoriassa kyse rajanvedosta. Sen avulla määritellään mikä kuuluu diskurssiin ja mikä jää sen ulkopuolelle (Torfing 2005,15). Diskurssit ovat siis



antagonistisessa suhteessa toisiinsa. EU:n ja ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan diskurssit voidaan siis nähdä enemmän tai vähemmän vastakkaisessa suhteessa keskenään, tämä vastakkaisuus eli eron tekeminen muodostaa diskurssille sisällön: diskurssi määrittyy sen mukaan mitä se jättää ulkopuolelleen.

Hegemonian käsite on oleellinen osa Laclau ja Mouffin diskurssiteoriaa. Hegemonia on esillä myös omassa tutkimuksessani, koska liittyväthän seuraavassa luvussa esittelemäni tutkimuskysymykset läheisesti EU:n ja ERCAS:n diskurssien antagonistiseen suhteeseen. Hegemonian saavuttamisen kannalta on oleellista rajojen tuottaminen diskurssien välille, eli antagonistisen tilanteen luominen. Tällöin ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi asemoituu vastadiskurssiksi EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssiin.

Jälkistrukturalistisella diskurssiteorialla on vahvat juurensa Gramscin teoriassa hegemoniasta. Gramscin mukaan yhtäältä perinteinen marxilainen hegemoniakäsitys ja toisaalta kansainvälisen politiikan teorit hegemoniasta ovat puutteellisia, koska ne keskittyvät hegemoniaan poliittisena, taloudellisena ja/tai sotilaallisena ylivalta. Gramsci tuo mukaan ideologisen ulottuvuuden hegemoniasta: hegemonia vaatii toteutuakseen ideologisen yhtenäisyyden (Gramsci 1982, 64 - 70). Siinä missä Gramsci pitäytyy vahvasti yhteiskuntaluokassa hegemonian lähteenä, niin Laclau korostaa sitä että yhteyden ei tarvitse löytyä tietyn yhteiskuntaluokan kautta. Laclau'n hegemoniakäsitys on siis vahvan anti - esseistinen. Hänen mukaansa yhteistä universaalia nimittäjää (kuten luokka) ei ole vaan nimittäjän muodostuminen on aina poliittisen artikuloinnin ja toiminnan tulosta. Hegemonia voidaan nähdä yhtäältä prosessina ja toisaalta päämääränä.

Prosessinäkökulmasta hegemonia näyttäytyy toimintana, jonka avulla ylläpidetään ja tuotetaan poliittisesti artikuloitua diskurssia, esimerkiksi Euroopan unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssia. Hegemonia prosessina pyrkii yhdistämään merkityksiä laajemmiksi diskursseiksi, tai toisaalta hajottamaan muita merkitysjärjestelmiä. Hegemonia voidaan nähdä toisaalta ns. valmiina tai täydellisenä hegemoniana; tilanteena jossa kilpailevat rakenteet on eliminoitu, ja yksi (hegemoninen) rakenne on vallitseva. Valmiin hegemonian rakenne ei ole luonnollisesti kuitenkaan muuttumaton eikä pysyvä. Hegemonisen diskurssin vahvuudesta riippumatta se on murrettavissa. Hegemonia on siis jatkuvien antagonismien ja uudelleen artikuloinnin kohteena (Laclau&Mouffe 2001, x).

## 2.4 Tutkimuskysymykset

Jälkistrukturalistinen diskurssiteoria tarjoaa siis tutkimukseni metodologisen työkalupakin, korruption käsitteen –ja korruption vastaisen taistelun tuottamien diskurssien ja niiden synnyn analysoimiseen. Diskurssiteorian käsittekirjasto on varsin laaja (esim. Laclau & Mouffe 1987, Laclau & Mouffe 2001), tämän vuoksi ideanani ei ole mekaanisesti kuljettaa tutkimuskysymyksiä diskurssiteoreetikkojen muotoilemien käsitteiden läpi, vaan valita soveltuvat käsitteet analyysini kuhunkin vaiheeseen. Jälkistrukturalistinen ajattelu toimii lähtökohtanani tutkimuskysymyksiä asettamisessa. Tällöin korostuu tutkimukseni jälkiperstainen (anti - essentiaalinen) lähtökohta. Korruption paikantamisessa yhteiskunnallisissa todellisuudessa en siis tutkielmassani nojaudu ennalta annettuihin yhteiskunnallisiin perustoihin vaan otan lähtökohdakseni sen, että niin yhteiskunnan perustavat kuin pinnallisetkin ilmiöt ovat diskursiivisesti tarkasteltavissa.

Kuten edellisessä kappaleessa osoitin: korruptio käsitteenä voi olla sekä kelluva että tyhjä merkittäjä, samoin ”korruption vastainen toiminta”, voidaan tilanteesta riippuen luokitella jompaankumpaan kuuluvaksi. Tavoitteenani on aineiston analyysin kautta tuoda esille niitä antagonisessa suhteessa olevia merkityksenantoja jotka ovat mukana hegemonisessa pelissä korruption ja korruption vastaisen toiminnan määrittelyissä. Tämä on alkusysäys analyysilleni. Korruption määritelmiä ja määrittelijöitä toin esille luvussa 2, ja sovellan niitä analyysini luvussa 4. Tarkastelen korruption määritelmiä osittain Laclau'n kirjan *Emansipation(s)* (1996) luvun kaksi: *Universalism, particularism and question about identity* valossa, tällöin keskiössä on universalismin ja partikularismin välinen suhde ja sen kautta syntynyt antagonistinen tilanne rajanvetoineen. Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on: *Miten korruption ja korruption vastaisen toiminnan diskursseja artikuloidaan erilaisissa yhteyksissä ja ovatko jotkut artikulaatiot hegemonisempia kuin toiset?* Diskurssiteoriassa artikulaatiolla on oleellinen tarkoitus, onhan artikulaatio juuri se joka yhdistää erilaiset merkitykset ryppäiksi joita kutsumme diskursseiksi. Korruptiota määritellään artikulaation kautta.

Toinen tutkimuskysymykseni keskittyy valtiollista tahoja edustavan Euroopan Unionin tuottamiin korruption vastaisen toiminnan julkisiin selvityksiin ja toisaalta kansalaisyhteiskuntaa edustavan ei-valtiollisen organisaation (NGO) ERCAS:n vastaaviin julkisiin selvityksiin. Toinen tutkimuskysymykseni on: *Miten Euroopan Unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssi ja ei-valtiollisen ERCAS:n tuottaman vastadiskurssi*

*asemoituvat hegemonisessa kamppailusta?* Diskurssiteorian kannalta on kiinnostavaa siitä miten nämä erilaiset diskurssit (valtiollinen ja NGO) luovat rajoja toistensa välille, jättäen jotain asioita ulkopuolelle ja vastaavasti sitoen jotain merkityksiä itseensä.

### **3 Korruption määritelmiä**

#### *Akateeminen yhteisö*

Korruptiota on tutkittu verrattain paljon useissa yliopistoissa ja tiedeinstituuteissa. Puhuttaessa korruptiosta tarkoitetaan enemmän tai vähemmän sosiaalista ilmiötä, siksi on luonnollista että määritelmät ovat suhteellisia ja sidoksissa määrittelijän arvoihin. Lisäksi korruption määritelmillä usein on omat kansalliset erikoispiirteensä, eli ne on sidottu aikaan ja paikkaan. (Salminen & Ikola-Nordbacka 2010, 196, Isaksson 1997: 16) Tunnetut korruptiotutkijat Arnold J Heidenheimer ja Michael Johnston sekä Victor Levine aloittavat kirjansa *Political corruption: a handbook of corruption* johdannon siteeraamalla Aristoteleen näkemystä korruptiosta. Aristoteles liittää korruption valtioon ja tarkemmin hallitsemismuotoon. Aristoteleelle korruptio on monarkian turmeltunut muoto, tyrannia, jossa kuningas hallitsee omaa etuaan tavoitellen. Carl Friedrich (1777-1855) määritteli korruption poikkeavana toimintana jolla tavoitellaan tiettyä päämäärää, nimittäin yksityistä etua julkisen edun kustannuksella: *”Deviant behavior associated with particular motivation, namely that of private gain at public expence”* (Heidenheimer, Johnston, Levine 1999, 3)

Paavo Isaksson puhuu klassisesta korruptioteoriasta, jossa korruptio ymmärretään ”valtion korruptiona” (Aristoteles) ja modernista korruptioteoriasta jossa korruptio nähdään ”korruptiona valtiossa” (Friedrich). Isaksson itse lähtee siitä että sekä klassista että modernia korruption näkökulmaa voidaan soveltaa samassa tutkimuksessa (Isaksson 1997, 28).

Hallinnon tutkimuksen kannalta ajateltuna, korruptio on varmasti yksi laajimmin määritelty hallintotapasektorin termeistä (Viinamäki 2009, 55). Joseph Nyen määritelmä korostaa että korruptio tulee esille vain silloin kun viranomainen toimii (omaa etuaan tavoitellen) *julkisessa roolissaan* ottaen vastaan lahjuksen tai palveluksen. Nyen määritelmä antaa tutkimuksellisesti selkeän viitekehyksen korruptiolle, rajaamalla tutkimuskohteen julkisessa roolissa vaikuttamiseen (Heidenheimer, Johnston 2009, 25 ; Caiden 2007, 79). Tämä määritelmä onkin selkeytensä vuoksi varsin monelle korruptiotutkijalle riittävä (Caiden 2001; Della Porta & Vannucci 1999; Rose-Ackermann 1999). John Gardiner allekirjoittaa tämän väitteen, mutta hänen mukaansa Nyen määritelmä ei kuitenkaan kata tilannetta jossa

viranomaisen tai hänen perheensä sijaan väärinkäytöksistä hyötyy hänen puolueensa, etninen ryhmä tms. (esim. Watergate). Lisäksi Gardinier korostaa valtio/järjestelmäkohtaisia eroja normaalien virkatoimien ja sääntöjen rikkomusten välillä virkamiesten toimintaohjeet kun eroavat maittain. Gardinierin mukaan korruptioon liittyvän julkisen aseman hyväksikäyttöä voi olla myös kaikenlainen muu suosiminen, konflikti lainsäätäjän intressien välillä (poliitikko) sekä konflikti virkamiehen intressien välillä. (Haidenheimer, Johnston 2009: 26)

Kaiken kaikkiaan korruption määrittely on vaikeaa jo erilaisten näkökulmien takia. Gardier erottaa neljä mahdollista tarkkailulähtökohtaa:

- Valtioiden lainsäädännölliset näkökulmat.
- ”Korruptio” tekoina ja niiden julkisina vaikutuksina.
- ”Korruptio” sellaisena miten se määritellään julkisessa mielipiteessä. Tällöin määrittelijöinä tahot jotka ovat samaan aikaan keskeisiä demokraattisen valtion auktoriteetteja, sekä kykeneväisiä toteuttamaan korruptiota käytännössä.
- Merkittäviä eroja siinä miten korruptio ja siihen liittyvät ongelmat on määritelty eri kansallisuuksien keskuudessa (Johnston & Haidenheimer 2009: 25)

2000-luvulla on noussut valtavirrasta poikkeavaa, aikaisempaan tutkimukseen kriittisesti suhtautuvaa korruption tutkimusta. Esimerkiksi Ed Brown ja Jonathan Cloke ovat kritisoineet korruption tutkimusta liiallisesta kiinnittymisestä uusliberaalin näkökulmaan, jonka seurauksena tutkimus on ollut sokea monimutkaiselle vuorovaikutussuhteelle: markkinatalouden, poliittisen vallan ja yhteiskuntien institutionaalisten uudistusten välillä. Brown ja Cloke pyrkivät esittämään vaihtoehdoisen kehyksen jonka avulla korruptiota voitaisiin tutkia entistä systemaattisemmin. (Brown, Cloke 2004, 273)

Brown ja Cloke ovat maantieteilijöitä jotka kiinnostuivat korruptiosta ja korruption vastaisista ohjelmista (anti - corruption programs) tehdessään tutkimusta Nicaraguassa. He kiinnittivät huomiota yhtäältä 90-luvulta lähtien kasvaneeseen korruption vastaisten ohjelmien suosioon, joita suurelta osin rahoittivat kansainväliset finassijärjestöt, ja toisaalta siihen että nämä ohjelmat eivät useinkaan saavuttaneet niille asetettuja tavoitteita korruption

kitkemisessä. Erityisen ongelmalliseksi Brown ja Cloke näkivät ohjelmien taustalla vaikuttavan perspektiivin korruption, joka oli vahvasti sitoutunut uusliberalistiseen yhteiskunta-ajatteluun, joka on 1970-luvulta lähtien korostanut yksityistämistä ja talouden jatkuvaa kasvua. Korruption vastaiset ohjelmat ovat lähteneet ajatuksesta että ”kolmannet maat” ovat korruption lähde ja institutionaalisten uudistuksien on tarkoitus yksinkertaisesti rakentaa perusta vapaalle markkinataloudelle näissä maissa. He näkevät korruption vastaisen taistelun (international crusade against corruption) vaikeutuneen ensinnäkin siksi että korruption vastaiset ohjelmat ovat olleet hyvin teknisiä ja pyrkineet tuottamaan samanlaisia keinoja ja ratkaisuja erilaisissa toimintaympäristöissä, koska ne ovat olleet kulttuurittomia ja historiattomia. Toisekseen (edelliseen liittyen) vielä huolestuttavampaa on se että korruption vastaiset ohjelmat, jotka rakentuvat läntisen maailman normien ja arvojen varaan on kritiikkittä otettu vastaan kulttuuriltaan erilaisissa ympäristöissä.

Tutkimuksellisessa kentässä tilanne ei ole Brownin ja Cloken mukaan paljon parempi. Hyvin vähälle on jäänyt uusliberalistiseen perspektiiviin kriittisesti suhtautuvaa, korruption syitä, osia, dynamiikkaa ja vaikutuksia analysoivaa progressiivista tutkimusta. Tarvetta olisi entistä empiirisemmälle tutkimukselle erilaisten poliittisten instrumenttien ja korruption vastaisten ohjelmien ”onnistumisista” ja ”epäonnistumisista” kolmansissa maissa. Tärkeää tällaiselle kriittiselle tutkimukselle olisi herkkyyys poliittisille ja kulttuurisille eroavaisuuksille yhteiskuntien kesken.

Brownin ja Cloken mukaan korruptio ei ole vain yksinkertaisesti voitontavoittelua ja taloudellisen etulyöntiaseman saavuttamista. Kyse on paljon monimutkaisemmasta asiasta kuin mihin nykyinen tutkimus on keskittynyt. Hyvin tärkeää on että korruption vastaisessa taistelussa päästään eroon lähtökohtaisesta anti - valtio ennakkoajattelusta, joka keskittyy julkiseen sektoriin suurimpana korruptioni lähteenä. Tämä ei Brownin ja Cloken mukaan kuitenkaan tarkoita sitä että valtio ei voisi olla keskeinen lähde korruptiolle, kyse on vain siitä että sen sijaan että otettaisiin peruslähtökohdaksi valtiovastaisuus, tutkittaisiin korruption eri elementtien ja tyyppien vuorovaikutusta ja erityispiirteitä erilaisissa valtioissa (Brown & Cloke 2004, 273-291)

*Tranparency International ,Maailmanpankki, YK ja EU.*

Tranparency Intenational on ei-valtiollinen kansainvälinen organisaatio, joka tarkkailee aktiivisesti maailman korruptiotilannetta. TI julkaisee vuosittain Korruption seuraindeksin (The Corruption Perception Index - CPI). CPI arvioi maat järjestykseen sillä perusteella

kuinka paljon korruptiota kyseisen maan julkishallinnossa esiintyy. Korruptio on vakava maailmanlaajuinen ongelma. Ongelman laajuudesta kertoo se että Transparency Internationalin tarkkailun alla olevista 177:stä maasta, lähes 70% sijoittuu asteikolla 0 (täysin korruptoitunut) – 100 (täysin puhdas) sijalle < 50 (Transparency International, 2013). Korruption negatiiviset vaikutukset yhteiskuntaan ovat moninaiset: poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuus ja legitimitetti heikkenee sekä yksityisen markkinasektorin kilpailu hämärtyy (esim. Viinamäki 2009 ; Salminen-Ikola-Nordbacka 2010). Korruption vaikutukset näkyvät laajasti myös sosiaalisessa järjestelmässä, vaikuttaen mm. palveluiden saatavuuteen ja eri - arvoisuuden lisääntymiseen.

Korruptiosta puhuttaessa ihmisillä on usein jonkinlainen käsitys siitä mitä termillä tarkoitetaan. Transparency International määrittelee korruption, luottamuksellisesti saadun vallan väärinkäytöksi yksityisen hyödyn tavoittelemiseksi: ”*The abuse of entrusted power for private gain*”. (Transparency International, 2011) . Määritelmä pitää näin sisällään korruption harjoittamisen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla (lahjukset, etuudet, palvelukset yms.). Korruptiosta puhuttaessa on kuitenkin huomioitava että julkinen ja yksityinen sektori liittyvät usein läheisesti yhteen (esim. virkamies joka ottaa lahjuksen yritykseltä). Omissa raporteissaan Transparency International keskittyy julkisen sektorin korruptioon. Tällöin useasti on kyseessä yksityisen sektorin korruptiivinen vaikutus poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. CPI arvioi maat järjestykseen sillä perusteella kuinka paljon korruptiota maan julkishallinnossa esiintyy (Transparency International, 2013). Tällöin määritelmä keskittää huomion ensisijaisesti julkiseen sektoriin ja siinä toimiviin virkamiehiin, eikä ota kantaa yksityisen sektorin (esimerkiksi suuryritykset) rooliin ilmiön synnyssä.

Maailmanpankin (World Bank) tiivistetty määritelmä korruptiosta kuuluu seuraavasti: ”*The abuse of public office for private gain*”. Määritelmä on lähes samanlainen Transparency Internationalin kanssa, kuitenkin siinä on yksi ero, Maailmanpankki jo määritelmässään korostaa julkista sektoria puhuttaessa korruptiosta. Voikin sanoa että Maailmanpankin käyttämä määritelmä suuntaa korruption synnyn vahvasti virkamieslähtöiseksi: *virallinen toimi käyttää julkista asemaansa yksityisen hyödyn tavoittelemiseksi*. Maailmanpankki myöntää korruption olevan laaja ja monitahoinen ilmiö jota esiintyy niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Se puolustaa määritelmäänsä kuitenkin sillä että se asioi pääsääntöisesti julkisten organisaatioiden kanssa: hallitusten sekä niiden ohjelmien ja projektien. (World Bank 1997, 8)

Euroopan Unioni on adoptoinut Yhdistyneiden kansakuntien korruptiomääritelmän sellaisenaan: ”*vallan väärinkäyttöä yksityisen hyödyn saamiseksi - abuse of power for private gain*” (Euroopan komissio 2003, 6 ). EU tekee tietoisin eron esimerkiksi Maailmanpankin määritelmää nähdessään tarkoituksenmukaiseksi käyttää YK:n laajempaa määritelmää, joka siis kattaa korruption yksityisellä ja julkisella sektorilla. EU myöntää että kaikki korruption osatekijät kattavaa yleistä korruption määritelmää ei ole olemassa. EU:n mukaan korruptiosta puhuttaessa voidaan erottaa rikollisoikeudellinen korruptio, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti vaatii täsmällistä terminologiaa ja määrittelyä. Sen lisäksi korruptiota voidaan ja tulee katsoa sosioekonomisena ilmiönä. Tällöin korruption käsite on luonteeltaan yleisempi ja sitä voidaan käyttää rikollisuuden ehkäisemiseen, niin että korostetaan vastakohtina käsitteitä kuten lahjomattomuus, avoimuus ja hyvä hallintotapa. (Euroopan komissio 2003, 6).

*.European Research Centre for Anti-Corruption and State-Civil Society Against Corruption (ERCAS)*

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Civil Society Against Corruption (ERCAS) on laajamittainen tutkimus- ja vaikuttamisverkosto, joka on rakentunut korruption tutkimuksen ja korruption vastaisen toiminnan ympärille. Sen taustalla ovat George Sorosin rahoittama ja johtama Open Society Institute, Think Tank Fund sekä National Endowment for Democracy. ERCAS tekee aktiivista yhteistyötä Hertie School of Governancen ja Romanian Academic Societyn kanssa. ERCAS:n päämaja, josta toimintaa koordinoidaan sijaitsee Hertie School of Governancen tiloissa Berliinissä. ERCAS järjestää seminaareja ja tekee kainsainvälistä tutkimusta kymmenien tutkimuslaitosten ja yliopistojen kanssa. ERCAS:n tarkoitus on kerätä yhteen korruptiota vastustavia aktivisteja, journalisteja ja tutkijoita ympäri maailmaa. ERCAS :n internetsivuston kautta voi seurata yli 500 korruption vastaista projektia erityisesti Itä-Euroopassa mutta vahvasti myös muualla maailmassa. ERCAS pyrkii tuomaan ja luomaan erilaisia keinoja ja merkityksiä korruption vastaiseen taisteluun vastapoolina valtioiden ja valtioiden liittojen johtamalle korruption vastaisen taistelun diskurssille.

ERCAS ottaa lähtökohdaksi sen että korruptiota on vaikeata määrittellä ja vielä vaikeampi mitata. ERCAS ei siis täysin allekirjoita niitä korruptiomääritelmiä, jotka ovat mahdutettu yhteen tai kahteen lauseeseen. ERCAS lähestyy korruptiota kvalitatiivisen tutkimusten keinoin, joka on korruption ja korruption vastaisen toiminnan tutkimuksen kannalta

oleellinen ero ja joka vaikuttaa myös korruption vastaisten toimien suunnitteluun ja toteuttamiseen.

### **3.2 Uusliberaali talouspolitiikka, hyvä hallintotapa ja korruptionvastainen taistelu**

Uusliberaali talouspolitiikka on hallinnut kansainvälistä politiikkaa ja taloutta yli 20-vuotta. Kyseessä on talousteoreettinen ideologia, joka on laajennus perinteiselle smithiläiselle markkinoiden vapaata toimintaa korostavalla talousliberalismille. Keynesiläinen säädellyn talouden ideologia syrjäytti talousliberalismin toisen maailmansodan jälkeen, mutta joutui jo 1970-luvulla öljykriisiin ja laman jälkimainingeissa kovan kritiikin kohteeksi. Valtion talousintervention sijaan alkoi länsimaiden talouspolitiikassa siirtyminen kohti uusliberalismia (Patomäki 2007).

Lee Mudgen mukaan ”uusliberalismin kasvot” voidaan jakaa kolmeen, nämä ulottuvuudet ovat: intellektuaalinen, byrokraattinen ja poliittinen. *Intellektuaalisesti* eli akateemisesti tarkasteltuna uusliberalismi kytkeytyy angloamerikkalaiseen transnationaalisuuteen, hyvinvointikapitalismiin ja kylmän sodan jakamaan maailmaan sekä oletukseen markkinoista jokaisen ihmisen hyvinvoinnin ja vapauden takaajana. *Byrokraattinen* näkökulma tulee esille valtioiden politiikassa: liberalismien korostaminen, poliittisuuden ja sääntelyn purkaminen, yksityistäminen ja monetarismi. Käytännössä uusliberalismin ideologia näkyy esimerkiksi tilanteissa, joissa julkista terveydenhuoltoa yksityistetään. Yllämainitussa on kyse markkinakeskeisestä *politiikasta*, jonka tavoitteena eliittitasolla on vapauttaa markkinoita mahdollisimman paljon ja pyrkiä edistämään talous- ja finanssipolitiikkaa muiden yhteiskuntapolitiikoiden kustannuksella (Mudge Lee 2008, 704). Laajentuessaan uusliberalismi joutui kuitenkin vahvan kritiikin kohteeksi järjestöjen, kuten UNICEF ja UNDP suunnalta. Kritiikki koski kehitysmaiden huonoa taloudellista ja poliittista tilannetta siitä huolimatta että kehitysapua oli maksettu vuosikymmeniä. Vastauksena kritiikkiin syntyi uusi hallinnon paradigma, jolla on suora yhteys korruptioon ja korruption vastaiseen taisteluun: Good Governancen, eli hyvän hallintotavan (tai hyvän hallinnon) paradigman syntymiseen vaikutti oleellisesti Maailmanpankki yhdessä OECD - maiden kanssa. Hyvän hallintotavan käsitettä käytettiin suuremmassa mittakaavassa ensimmäisen kerran Maailmanpankin raportissa: *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth 1989*. Korruptiosta tuli näin keskeinen syyllinen kehitysmaiden ongelmiin ja kehitysapua alettiin kohdentaa niihin maihin, joissa oli ”kelvollinen hallitus” (Polzer 2001, 7). Hyvän hallintotavan paradigman eduksi voidaan laskea se, että nyt korruptiosta alettiin puhua



laajasti ja avoimesti. Maailmanpankki ja kehitysapua harjoittavat OECD-maat näkivät kehitysmaiden hallinnon (governance) keskeisenä korruption lähteenä, ja hyvän hallintotavan periaatteet ja mallit tarjosivat aseensa korruption vastaiseen taisteluun. Hyvän hallintotavan diskurssi on vahvasti kiinnittynyt laajempaan uusliberaalismin diskurssiin. Tämä näkyy erityisesti siinä että hyvä hallintotapa näkee korruption ensisijaisesti kohdemaan hallinnon ongelmana, sen sijaan että näkisi ongelmaksi epäsuotuisan taloudellis-poliittisen ympäristön, epäreilut markkinat tai puutteelliset talousreformit (Polzer 2001) tai yleensäkin kapitalistiseen maailmanjärjestykseen liittyvät tekijät korruption synnyssä (Brown & Cloke 2004). korruption vastainen toiminta kansainvälisesti kytkeytyy vahvasti uusliberalistiseen, markkinamyönteiseen näkemykseen. ERCAS osoittaa kuitenkin, että hyvä hallintotapa on muutoksessa oleva käsite, jonka sisällöstä käydään hegemonista taistelua; ERCAS puhuu hyvästä hallintotavasta määritellesään tavoitteitaan liittämättä sitä uusliberalismin aatteisiin (ERCAS: Diagnose Governance). Hyvä hallintotapa voidaan näin ollen olla Laclau & Mouffén käsitteistöä käyttäen määritellä kulluvaksi nimittäjäksi, jolle voidaan antaa erilaisia määrityksiä.

Seuraavassa luvussa analysoin EU:n korruption vastaista toimintaa, tavoitteenani on selvittää yhtäältä miten uusliberalismin ja hyvän hallintotavan diskurssit vaikuttavat sen taustalla ja toisaalta kuinka hegemonisia nämä diskurssit ovat EU:n kontekstissa. Oleellisena osana analyysiä tarkastelen myös ERCAS : n tuottamaa korruption vastaisen toiminnan diskurssia, joka voidaan nähdä tutkielman kontekstissa vastadiskurssina EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssille. Aivan ensin kuitenkin analysoin universalismi – partikularismi - jaottelua korruption viitekehyksessä. Tämä on perusteltua siinä mielessä että usein korruptiosta ja hyvästä hallintotavasta puhuttaessa vedotaan universaaleihin tavoitteisiin. Universaalius on läsnä korruptiopuheessa niin EU:n kuin ERCAS:n kohdalla.

#### **4 Diskurssit vastakkain korruption vastaisessa taistelussa – Euroopan Unionin korruption vastaisen taistelun diskurssi ja kansalaisjärjestöjen tuottama vastadiskurssi hegemonisessa kamppailussa.**

Tällä luvulla aloitan tutkielmani analyysivaiheen. Analyysini keskittyy EU:n osalta Euroopan komission tiedonantoihin *KOM (2003) 317 lopullinen: EU:n kokonaisvaltainen lahjonnan politiikka*. Sekä uusimpaan korruption vastaisen toiminnan tiedonantoon *KOM (2011) 308*

*lopullinen: Korruption torjuminen EU:ssa.* Näissä tiedoksiannoissa EU määrittelee korruption vastaisten toimien pääsisällöt. Vertailu ajallisesti näiden kahden tiedoksiannon välillä myös tuo esille sen, miten EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on muuttunut noin kymmenen vuoden aikana.

Näkemykseni mukaan EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi liittyy laajempaan länsimaissa kehitelyyn hyvän hallintotavan diskurssiin, joka edelleen liittyy uusliberalistiseen talousdiskurssiin.

Luvussa 4.1 tuon esille EU:n korruption vastaisen taistelun tuottamia merkityksiä ja käsitelen niitä universalismi - partikularismi jaottelun kautta. Syvennän analyysissäni EU:n ja ERCAS:n korruption määrittelyä laittamalla ”korruption liikkeelle”, joka tapahtuu korruption vastaisen taistelun analyysin kautta. Tutkielmani kannalta oleellista ei ole se, että miten korruption määritelmät eroavat toisistaan, vaan se millaiseen korruption vastaisen toiminnan todellisuuteen määritelmät liitetään ja millaisiksi aseiksi nämä määritelmät valjastetaan taistelussa korruptiota vastaan. Tavoitteenani on osoittaa EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin pyrkimys universaaliksi ja hegemoniseksi, joka on vain näennäisesti neutraali ja epäpoliittinen. Toisaalta haluan esitellä kansalaisyhteiskunnasta nousevaa vastadiskurssia, joka sekin tavoittelee universaaliutta. Kiinnostukseni kohteena on se, että haastaako ERCAS:n vastadiskurssi EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssia, ja näin laittaa myös korruption vastaisen taistelun diskurssin ”kellumaan” ja uudelleenmäärittelyn kohteeksi.

Hegemonioiden tutkiminen on mielekästä jo senkin takia, että hegemonioiden avulla voidaan osoittaa, että yhteiskunnalliset suhteet ja rakenteet eivät ole itsestään selviä, ennalta määrättyjä tai riippumattomia, vaan merkityksien artikuloimisen seurausta ja näin ollen myös yhteiskunnallisen toiminnan kautta muutettavissa (Laclau & Mouffe 2001: xvi).

#### **4.1 Universalismi ja partikularismi korruption ja korruption vastaisen toiminnan määrittelyissä**

Kun tarkastellaan valtiollisten ja valtioiden liittojen (lisäksi Maailmanpankki, IMF ja Transparency International) määritelmiä on helppo huomata niiden kiinnittyminen

universaaliin hallinnon ja politiikan ideaaliin. Läntisten teollisuusmaiden piirissä syntynyt hyvä hallintotapa periaatteineen on vahva kattokäsite tehokkaalle ja oikeudenmukaiselle hallinnolle, politiikalla ja taloudelle (esim. YK:n, EU:n Maailman Pankin ja IMF toiminnan perusteena) kansainvälisesti. EU nostaa hyvän hallinnontavan keskeiseksi käsitteeksi korruption vastaisessa toiminnassaan:

*“Viimeaikaiset tutkimukset, joissa on tarkasteltu maan avoimuuden ja hyvän hallintotavan yhteyttä lahjonnan määrään, viittaavat siihen, että lahjontaa voidaan ehkäistä parhaiten panostamalla vahvasti yhteiskunnan rakenteiden kehittämiseen ("hyvä hallintotapa"), tarjoamalla virkamiehille hyvä palkka ja osallistamalla vapaakauppaan sekä varmistamalla markkinoiden avoimuus: mitä avoimempi maa on, sitä vähemmän siellä esiintyy lahjontaa. Lahjonta lisää epävarmuutta ja liiketoimintakustannuksia, joten se haittaa kansainvälistä kauppaa ja vähentää investointeja ja samalla kasvua. Avoimet ja kilpailuun perustuvat paikalliset ja kansainväliset markkinat voivat vähentää lahjontaa.”*  
(Euroopan komissio 2003, 23)

*EU:n koheesiopolitiikalla tuetaan institutionaalisten valmiuksien vahvistamista jäsenvaltioissa julkisten palvelujen ja julkishallinnon tehostamiseksi. Hallinnolliset valmiudet ja hyvä hallintotapa ovat keskeisiä painopisteitä yhteisön koheesiopolitiikan strategisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2007–2013 (Euroopan komissio 2011, 14).*

Euroopan komissio siis liittää hyvän hallintotavan suoraan osaksi korruption vastaista toimintaansa. Samalla EU tuottaa omaa korruption vastaista diskurssiaan joka on yhteydessä universaaliuteen pyrkivään uusliberalistiseen hyvän hallintotavan diskurssiin. Kyse on universalismin ja partikularismin välisestä suhteesta: Laclau ajattelua soveltaen kyse on tilanteesta, jossa hyvä hallintopa edustaa universaaliutta ja hyvään hallintotapaan kuulumattomat asiat partikularismia (Laclau 1996, 22).

Laclau'n politiikan teoria perustuu asioiden antagonistiseen (vastakohtaiseen) suhteeseen. Univeraalius ja partikularismi eivät voi koskaan yhdistyä täysin. Yleinen on joskus ollut erityinen, joka on tullut hallitsevaksi eli universaaliksi (Laclau 1996, 26). Esimerkkinä Laclau käyttää eurosentrisimiä: eurooppalainen imperialismi pyrki sivistystehtävän, modernisaation jne. varjolla levittämään omaa maailmankatsomustaan ja todellisuuttaan maailmalla. Silloin

universaalisen ihmisen perusolemuksen ilmaisi ”eurooppalainen ihminen”, kuitenkin tämä ruumis oli vain erityinen joka tavoitteli (ja tavoittelee) universaaliutta (Laclau 1996, 25).

Korruption määrittelemisessä on kyse merkityksenannosta jossa merkitykset kiinnitetään tiettyihin diskursseihin. EU:lle korruptio näyttäytyy määriteltävissä ja mitattavissa olevana ilmiönä (ks. luku 3). EU korostaa korruption monitorintiohjelmien kehittämistä ja yhteisiä standardeja korruption määrittelemiseen ja korruption vastaiseen taisteluun:

*“Komissio katsoo, että lahjonnan torjumista koskevat kansainväliset toimet voivat onnistua vain, jos niitä varten on olemassa vertaisarviointiin perustuvia seuranta- ja arviointimekanismeja. Toisaalta olisi mahdollisimman paljon pyrittävä välttämään kansainvälisten toimintojen päällekkäisyyttä (se on kallista ja usein haitallista).”* (Euroopan komissio 2003, 8).

Vuoden 2003 tiedonannossaan EU ei nähnyt tarvitsevansa vielä erillistä EU:n korruption vastaista arviointi- ja seurantamekanismia, vaan näki että jo olemassa olevat eurooppalaiset ja kansainväliset mekanismit, kuten GRECO ja OECD:n korruptiota käsittelevä työryhmä riittäisivät. Vuoden 2011 tiedonannossaan EU:n komissio ottaa selkeästi kriittisemmän lähestymistavan olemassa olevia korruption vastaisen toiminnan keinoja kohtaan. Tämä muuttaa korruption vastaisen toiminnan diskurssin merkitystä ja laajentaa siltä osalta myös universalismin aluetta. Käsittelen seuranta- ja arviointimekanismeja luvun 4.2 alaluvussa: *Eu:n pyrkimys korruption torjuntatoimien tehokkaampaan seurantaan ja sen kritiikki nykyisiä arviointimekanismeja kohtaan.*

Kuten aikaisemmin mainittu, EU on adoptoinut korruptionmääritelmänsä suoraan YK:lta. Tällainen korruption määritelmän valinta, sekä korruption vastaisen taistelun periaateohjelmassa mainitut asiat:

*“EU:n neuvosto korosti edellä mainitun toimintasuunnitelman suosituksissa useaan otteeseen, että on otettava huomioon muilla kansainvälisillä foorumeilla tehty työ lahjonnan torjumiseksi. Tämä neuvo huomioon ottaen ja koska komissio on vakuuttunut siitä, että samankaltaisten toimintojen päällekkäisyys voi sitoa tarpeettomasti voimavaroja ja olla siten jopa haitallista, komissio katsoo, että politiikan tässä kehitysvaiheessa EU:n tasolla olisi vahvistettava ja tuettava lähinnä sellaisia toimenpiteitä, joita kansainväliset järjestöt eivät*

*ole vielä tarkastelleet riittävästi tai ainakaan yhtä velvoittavasti kuin EU:n säädöksissä on tehty. Tämä koskee erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien, OECD:n ja Euroopan neuvoston aloitteita, joissa EU:lla on ollut ja pitäisi edelleen olla johtava asema.* “ (Euroopan komissio 2003, 5).

- liittävät EU:n korruption vastaisen taistelun laajempaan kansainväliseen korruption vastaiseen toimintaan, ja korostavat kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Yllä oleva tuo esille yhtäältä sen, että EU luottaa kansainvälisiin korruption vastaisiin toimijoihin ja toisaalta sen, että se pyrkii täyttämään niitä aukkoja, joita muut kansainväliset korruptiontorjunta mekanismit eivät ole vielä huomioineet.

Aikaisemmin mainitut Brown ja Cloke syyttävät kansainvälistä korruption vastaista taistelua ja korruptiotutkimusta liiasta kiinnittymisestä uusliberaaliin, taloudellista kasvua ja yksityistämistä korostavaan diskurssiin. Brown ja Cloke siis peräänkuuluttavat vaihtoehtoista tutkimusta joka huomioisi maiden/yhteisöjen sosiaaliset, kulttuuriset ja historialliset tekijät tarkemmin. Yhteistä Brownille ja Clokelle ja ERCAS:lle on kvalitatiivisen tutkimusotteen korrostataminen. Korruptio nähdään liian monimutkaisena ilmiönä pelkästään kvantitatiivisesti mitattavaksi.

Korruption määritelmien lähempi tarkastelu on kiinnostavaa Laclauin tutkiman universalismin ja partikularismin suhteen kannalta. EU ja ERCAS tuovat korruption määritelmässään esille universalismin ja partikularismin. Universalismi on sisäänrakennettu tavoite kansainvälisessä taistelussa korruptiota vastaan. Hyvä hallintota nähdään universaalina normina jota tavoitellaan. Korruptio on silloin partikulaarinen ilmiö, joka Laclauin sanoin voi tästä näkökulmasta vain saastuttaa yleistä normia (Laclau 1996, 22).

Laclauin mukaan sekä reaalikommunismien kokeiluihin ja eurosentrismiin liittyy sama ongelma. Eurosentrismin tuotti diskurssi, jossa ei tehty eroa läntisten universaalien arvojen sekä niitä konkreettisesti ajaneiden yhteiskunnallisten tahojen ja toimijoiden välillä (Laclau 1996, 34). Tilanne oli sama kommunismin kohdalla, universaali luokka ja sen etua ajavat tahot (kuten puolue) samaistuivat toisiinsa. Tällöin Puolue korvasi luokan, autokraatti puolueen ja niin edelleen. (Laclau 1996, 25) Sama ilmiö on hyvin mahdollinen myös korruption määrittelyn kanssa. Universaaliksi arvoksi noussut hyvän hallintotavan periaate sitoutuu vahvasti sitä ajaviin instituutioihin, jotka ovat määritelleet ehdot hyvälle hallinnolle,

kuten YK:n periaatteet hyvälle hallinnolle (Graham, Amos, Plumptre 2003, 3). Näin ollen universalismin ja partikularismin jatkuva ristiriita on väistämätön. Laclau soveltaen (Laclau 1996, 34) tähän ongelmaan on olemassa ratkaisu. Korruption määritelmien sitoutuminen ”vahvoihin ja virallisiin” määrittelijöihin ja tätä kautta universalismin välttämättä tapahtuva rajoittuminen on mahdollista korjata laajentamalla aluetta jossa universalismi näyttäytyy. Tämä voi tapahtua juuri Laclau esittämien uusien yhteiskunnallisten kamppailujen kautta. Tässä tapauksessa tarkemmin esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, aktivistien, yliopistojen ja tutkimuslaitoksien yhdistymisellä ERCAS- organisaation avulla, jolloin hyvälle hallintotavalle ja tätä kautta korruption määrittelyyn annetaan uusia sisältöjä, sen sijaan että kokonaan irrottauduttaisiin hyvästä hallinnosta ja korruption määrittelystä. Näin juuri on tapahtunut ERCAS - projektin kohdalla, joka sekin korostaa hyvää hallintotapaa tärkeänä tavoitteena korruption vastaisessa toiminnassa. Tämä ei tietenkään mitätöi yleisen ja erityisen välistä kiistaa, mutta joka tapauksessa laajentaa universalismin aluetta.

## **4.2 Euroopan unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssin artikuloiminen hegemoniseksi suunnannäyttäjäksi.**

*vertailukohteena Maailman pankin korruption vastaisen taistelun diskurssin rakentuminen.*

Tässä vaiheessa on hyvä palata hieman tutkielmani lähtökohtiin. Korostan, että en tutkielmassani lähde siitä että korruptiolla ja siihen liittyvillä tekijöillä ei olisi negatiivisia vaikutuksia yhteiskunnille ja ihmisille, tai siitä että korruptio olisi niin mysteerinen ilmiö, että sitä ei voisi mitenkään yleistävästi määritellä. Päinvastoin, mielestäni on tärkeää että tehdään tutkimusta, jonka avulla pyritään löytämään tehokkaita keinoja korruption vastaiselle taistelulle (Esim Rose-Ackerman 1978, 1993 ja 1999). Sen sijaan tavoitteenani on selvittää niitä piileviä ennakko-oletuksia ja ideologisia vaikuttimia, joita EU:n ja toisaalta ERCAS - projektin taustalla on. Historialliset, sosiokulttuuriset, ideologiset ja erityisesti poliittis-taloudelliset vaikuttimet määrittelevät mitä kysymyksiä voidaan kysyä ja mitkä vastaukset ovat hyväksyttäviä (Polzer 2001, 4)

Seuraavaksi tuon esille miten korruptio on laitettu liikkeelle, eli millaisia merkityksiä sen avulla tuotetaan korruption vastaisessa toiminnassa. Analyysini tässä ryhmässä keskittyy EU:n korruption vastaiseen toimintaan, mutta kuten olen aikaisemmin tuonut esille; maailmanlaajuisessa korruption vastaisessa toiminnassa ei ole kyse erilaisten toimijoiden, kuten esimerkiksi YK:n, EU:n, Maailmanpankin, OECD:n ja Transparency Internationalin täysin erilaisista tavoista taistella korruptiota vastaan. Kysymys on pikemminkin valtavirtaa edustavasta korruption vastaisesta toiminnasta, joka liittyy erilaisten instituutioiden ja toimintaperiaatteiden kautta suhteellisen kiinteästi yhteen. Luonnollisesti tämänkaltainen yhtäläisyys ei ole muuttumatonta, vaan erilaisia toiminnan keinoja ja päämääriä esiintyy toimijoiden välillä ja yksittäistenkin toimijoiden sisällä. Tässä luvussa keskityn EU:n korruption vastaiseen toimintaan ja vertailen sitä ERCAS:n vastaavaan toimintaan. Samalla pyrin oleellisiin ja soveltuvin osin vertailemaan muita korruption vastaista toimintaa harjoittavia tahoja edellä mainittuihin, koska korruption vastainen taistelu on kansainvälistä ja verkostomaista. Tämän vuoksi peilaan EU:n korruption vastaista toimintaa Maailmanpankin korruption vastaiseen toimintaan. Maailmanpankki on oleellinen toimija maailmantaloudessa, ja nykyään sen keskeiset tavoitteet liittyvät köyhyyden poistamiseen ja kestävän globaalien kehityksen edistämiseen. Maailmanpankilla on ollut yksittäisistä toimijoista ehkä suurin vaikutus korruption vastaisen toiminnan edistämiseen maailmassa. Toimintansa luonteen vuoksi Maailmanpankki on ennen kaikkea taloudellinen toimija, lainoittaessaan valtioita (toki sen toiminnalla on myös laajempaa poliittis-ekonomista merkitystä maailmanpolitiikkaan). EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin peilaaminen Maailmanpankin korruption vastaiseen politiikkaan yhtäältä syventää diskurssin dekonstruointia, sekä toisaalta liittyy EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin laajempaan kansainväliseen kontekstiin.

Tara Polzer on Maailmanpankin tiedonantaja ja toimintaa analysoimalla dekonstruoinut Maailmanpankin korruption vastaisen toiminnan diskurssia ja sen yhteyttä uusliberalistiseen talousdiskurssiin. Polzerin analyysi ei ole sellaisenaan sovellettavissa EU:n korruption vastaiseen toimintaan, mutta monelta osin Maailmanpankki käyttää samanlaista retoriikkaa kuin EU. Polzer erottaa kolme näkökulmaa korruptiodiskurssiin, jotka voidaan havaita myös EU:n korruptiodiskurssista. *Ensinnäkin* korruptio on toiseuden tuottamisen (othering) väline. Korruptio ei kuvaa tiettyä toimintaa yksityiskohtaisesti (vrt. varkaus) vaan enemmänkin se

välittää arvostuksia ja arvojärjestelmää; korruptio näyttäytyy tällöin vastakohtana hyvälle hallintotavalle, hyvälle liiketoiminnalle jne. Tämä huomio on varsin luonnollinen ja helposti liitettävissä myös EU:n korruptiodiskurssiin. *Toinen* keino korruptiodiskurssin kontrolloimiseksi on rajata ne ”totuudet” joiden kautta korruptio määritellään. Niin kun aikaisemmin on todettu; esimerkiksi Maailmanpankki ja EU-korostavat määritelmässään universalismia, empirismia ja kvantitatiivista korruptioanalyysiä. Vaihtoehtoiset määritelmät kuten moraaliset, kulttuuriset ja poliittiset määritelmät on pääsääntöisesti sivuutettu sekä EU:n että Maailmanpankin korruption vastaisen toiminnan ohjelmissa. EU korostaa kokonaisvaltaisessa korruption vastaisessa politiikassaan korruption vastaisen kulttuurin luomista. Tällöin on kuitenkin kyse hegemonisen korruptiodiskurssin kansainvälistä sisäistämisestä, ei siitä että eri maiden kulttuurien erikoispiirteet olisivat lähtökohtana korruption vastaisessa toiminnassa. *Kolmanneksi* Polzer summaa edellä mainitut: Maailmanpankin korruption vastaisessa toiminnassa päästään tiettyjen korruption keskeisten piirteiden havainnoimiseen ja tutkimiseen, mutta kokonaiskuva korruptiosta, varsinkin erilaisista paikallisista lähtökohdista käsin jää hahmottamatta (Polzer 2001, 11-12).

EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi (kuten kaikki diskurssit ovat) on kontingenti ja vaatii jatkuvaa artikulointia. Korruption vastaisen toiminnan diskurssi muodostuu siinä prosessissa, jossa siihen liitetään, eli artikuloidaan erilaisia merkityksiä. Korruption vastaisen toiminnan retoriikka, siihen liittyvät poliittiset ja legaalit suunnitelmat ja edellä mainittujen käytäntöönpano tuottavat korruption vastaisen toiminnan diskurssia ja ylläpitävät sen hegemoniatavoitetta. EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssia edellyttää merkityksien kiinnittyminen toisiinsa ja merkityksenannon pysäyttäminen tiettyihin kohtiin. Tällöin puhutaan jo esitellyistä solmukohtista. Hyvä hallintotapa on EU:n korruption vastaisessa taistelussa keskeinen solmukohta, johon muut merkitykset kiinnittyvät. Hyvä hallintotapa on yksi indikaattori, jonka avulla EU mittaa kestävästä kehitystä. Hyvä hallintotapa on määritelty EU:n kestävästä kehityksen strategiassa yhtenä kestävästä kehityksen keskeisenä osana sekä mainittu oleellisena osana EU:n kokonaisvaltaisen korruption vastaisen politiikan tiedonannoissa (Euroopan Komissio 2003 ja 2011).

Laclaulaista käsitteistöä käyttäen: EU:n korruption vastaisen toiminnan strategia esitetään yhtenäisenä ja selkeänä. Kuitenkin korruption vastaisen toiminnan diskurssista käydään hegemonista taistelua EU:n sisälläkin. Viimeaikaiset talouskriisin vaikutukset erityisesti



Etelä-Euroopassa ovat laittaneet korruption vastaisen toiminnan kelluvaksi merkittäväksi EU:n sisälläkin. Korruptio on noussut vahvan poliittisen keskustelun kohteeksi erityisesti Kreikan ja Espanjan kohdalla. Kreikan, Espanjan, Italian ja Kyproksen finanssikriisien myötä korruptio on tullut näkyväksi ilmiöksi EU:n sisällä ja ulkopuolella. Nykyinen tilanne on otollinen korruption vastaisen toiminnan kritisoimiseen. Kritiikkiä nykyisiä toimintapolitiikkoja ja ohjelmia vastaan esitetään yhtä lailla EU:n virallisista instituutioista käsin, kuin virallisten instituutioiden ulkopuoleltakin. Kuinka paljon kritiikissä on kyse todellisesta halusta muuttaa järjestelmää ja kuinka paljon pelkkää poliittista kannatuksen tavoittelua on sitten toinen asia. Se jää muiden tutkimuksien selvitettäväksi. Voidaan kuitenkin sanoa, että korruption vastaisen toiminnan diskurssien tutkimisen kannalta elämme ehkä mielenkiintoisinta aikaa EU:n historiassa. Paneudun myöhemmin tässä luvussa tarkemmin siihen muutokseen, jonka EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on kokenut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana.

### *Kansainvälinen laki hegemonian väitteenä*

Kuten jo mainittu; Laclau ja Mouffen mukaan hegemonia on yhtä aikaa poliittinen prosessi ja päämäärä. EU korruption vastaista taistelua voidaan siis tarkastella näiden kaksien linssien lävitse. Oleellinen osa EU:n korruption vastaista toimintaan on juridisen toimintaympäristön rakentaminen jäsenmaiden legaalista ohjausta varten. Martti Koskenniemen mukaan; sen sijaan, että kansainvälinen laki ymmärretään vakaana pakettina normatiivisia vaatimuksia, jotka ovat vastakohtana vaihtuvalla kansainväliselle politiikalle, tulisi kansainvälistä lakia tarkastella hegemonisena väitteenä. Tällöin kansainvälinen laki näyttäytyy erityisenä tekniikkana, jonka avulla tietyt poliittiset tavoitteet saadaan indoktrinoitua. Kansainväliset lait: kuten lait sotilaallisesta voimankäytöstä, rauhasta tai kaupp- ja globalisaatiosuhteista ilmentävät joidenkin poliittisten toimijoiden pyrkimyksiä muuttaa omat preferenssinsä universaaleiksi tavoitteiksi ja arvoiksi (Koskenniemi 2004, 2). EU on luonut ja edelleen pyrkii luomaan entistä yhtenäisempää lainsäädäntöä käytöksi jäsenmaillaan taisteluun korruptiota vastaan. Korruptiosta puhuttaessa on luonnollista, että lakiasiat korostuvat, sillä onhan korruptiossa useimmiten kyse rikosoikeudellisesti tuomittavasta toiminnasta. Tämän tutkielman kontekstissa merkitykselliseksi kuitenkin nousee se millaista korruption vastaista

toimintaa kansainvälisen lainsäädännön kautta EU tuottaa. Unionin korruption vastaista toimintaa varten on perustettu erityisiä organisaatioita ja virastoja valvomaan korruption vastaisten periaatteiden, säädöksiensä ja lakien noudattamista.

**OLAF** eli EU:n petoksantorjuntavirasto on perustettu vuonna 1999, ja sillä on valtuudet tehdä toimielinten sisäisiä tutkimuksia. OLAF:n tutkimuksissa korruptioksi ymmärretään EU:n virkamiesten virkavirheet, joissa on kyse velvollisuuksien laiminlyönnistä tavalla joka voi johtaa kurinpitotoimiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (Euroopan komissio 2003, 4). Korruption vastaisten maiden ryhmä, Group of States against Corruption, **GRECO**, on Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin, johon kuuluu 44 maata (EU maiden lisäksi Venäjä ja Yhdysvallat). GRECO seuraa Euroopan neuvoston korruption vastaisten periaatteiden noudattamista sekä lahjontaa koskevan rikos- ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen ja virkamiehiin sovellettavien käytännesääntöjen täytäntöönpanoa. GRECO:n lisäksi oikeudellisen yhteistyön sekä poliisiyhteistyön parantamiseksi on perustettu **Eurojust**, joka toimii yhteydessä **Europolin** kanssa laajentaen sen toimivaltuuksia (Euroopan komissio 2003, 9)

Edellisessä kappaleessa mainitut toimielimet jatkuvasti tuottavat EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssia kansainvälisen lainsäädännön kautta, sillä onhan lainsäädäntö se keskeinen tekijä, joka määrittelee miten korruption vastaista toimintaa käytännössä sovelletaan. Aikaisemmin kuvasin hegemonian kaksia kasvoja: hegemoniaa prosessina ja valmista hegemoniaa. EU-lait ja säädökset korruption ehkäisemiseksi ovat hegemonisia väitteitä sekä hegemonisen prosessin muodossa että valmiina hegemoniana. Lainsäädännön implementoiminen, sen toteutumisen arviointi ja raportointi on valtava prosessi, joka ulottuu käytännössä EU-maiden (myös kolmansien maiden yhteistyö jne. muodossa) yhteiskunnan poliittisiin, hallinnollisiin ja taloudellisiin sekä myös kansalaisyhteiskunnan rakenteisiin. Näin ollen korruption vastaisen toiminnan diskurssi on läsnä kaikissa muissakin hallintoon, politiikkaan ja talouteen liittyvissä diskursseissa.

Vuosien varrella GRECOsta on EU:n kannalta merkittävin ja kattavin väline korruption seuranta- ja arviointimekanismina. Seuraavaksi esittelen GRECON toimintaa. Mielenkiintoista on huomata myös EU:n korruption vastaisen toiminnan muutos, joka tulee

havainnollisesti esille GRECON kautta. Tässä yhteydessä vertailen Euroopan komission KOM (2003) 317 ja KOM (2011) 308 lopullisia tiedonantoja.

### *Eu:n pyrkimys korruption torjuntatoimien tehokkaampaan seurantaan ja sen kritiikki nykyisiä arviointimekanismeja kohtaan*

Kuvaavaa EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin muutokselle on se, että vielä 2003 tiedoksiannossa Euroopan komissio ei näe tarpeelliseksi perustaa erillistä arviointi- ja seurantamekanismia. Komissio perustelee tämän näkemyksensä sillä, että komission yleinen näkemys on se, että toimintojen päällekkäisyyttä tulee jo kustannussyistä välttää. Komissio korostaa vuoden 2003 tiedonannossaan EU:n yleissopimuksessa mainittuja ja sitouttavia liittymislausekkeita korruption torjunnasta. Lisäksi komissio korostaa GRECO:n merkitystä korruption vastaisessa toiminnassa, ja sitä että jäsenmaiden tulisi viipymättä ratifioida Euroopan neuvoston korruptiota koskeva rikos ja/tai siviilioikeudellinen yleissopimus ja liittyä GRECO: on . Komissio sinällään looginen ja järkevältä kuulostava perustelu kertoo kahtalaista asiaa. Yhtäältä komissio luottaa olemassa olevien kansainvälisten (YK, OECD:n korruption arviointiryhmä ja eurooppalainen GRECO) korruption arviointi – ja monitorointi ohjelmien toimivuuteen. Toisaalta komissio ei näe korruptiota niin erilaisena ilmiönä eri maissa, että aktiivisesti kehittäisi maiden erikoispiirteet (esim. entiset kommunistimaat) huomioivia korruption arviointi- ja monitorointivälineitä (Euroopan komissio 2003, 9-11).

EU:n sisällä tapahtuneen korruption vastaisen toiminnan diskurssin muutos tulee esille komission 2011 antamassa tiedoksiannossa. Siinä missä 2003 tiedoksiannon henki oli olemassa oleviin korruption vastaisen toiminnan välineisiin suhteellisen tyytyväinen. Niin 2011 sävy on huomattavasti kriittisempi. Komissio soimaa jo tiedoksiannon johdannossa korruption vastaisia toimia ja myöntää EU:n epäonnistuneen korruption torjunnassa. EU -tasolla on hyväksytty oikeudellisen kehityksen edistämiseksi yksityisen sektorin korruptiota koskeva lainsäädäntö ja EU on liittynyt korruption vastaiseen YK:n yleissopimukseen (UNCAC). Lisäksi EU:ssa laajasti tunnustetaan ja tiedostetaan, että korruptio on laaja ja ylivaltiollinen ongelma, jota jäsenvaltiot eivät aina itse pysty ratkaisemaan. Komissio kritisoi yhtäältä sitä, että edellä mainituista tekijöistä huolimatta ”*korruptiotorjuntasäännösten täytäntöönpano on kuitenkin EU:n jäsenvaltioissa epätasaista ja kaiken kaikkiaan epätydyttävää*” (Euroopan komissio 2011, 5). Toisaalta komissio näkee, että ”*Suurempi*

*ongelma on kuitenkin se, että silloinkin, kun korruptiontorjuntainstituutiot ja – lainsäädäntö ovat olemassa, käytännössä lainsäädännön noudattamisen valvonta on riittämätöntä.”.* Komissio peräänkuuluttaa päättäjien määrätietoista poliittista sitoutumista sekä jäsenvaltioiden korruption torjuntatoimien johdonmukaisuutta.

Edellä mainituista syistä 2011 tiedoksiannossa komissio kertoo, että aikoo perustaa uuden korruption arviointi –ja seurantamekanismin: *EU:n korruptiontorjuntakertomuksen (EU anti - corruption report)*. Korruptiontorjuntakertomuksessa on kyse jäsenvaltioiden korruption seuraamisesta ja jäsenvaltioiden korruptiontorjunnan arvioinnista. Korruptiontorjuntakertomus kokoaa yhteen asiantuntijoista ja tutkijoista koostuvan ryhmän. Kertomus julkaistaan joka toinen vuosi (alkaen 2014). Kertomuksessa käsitellään tasapuolisesti jokaisen jäsenmaan korruptio-tilannetta, saavutuksia, heikkoja kohtia ja sitoumuksia. Komission mukaan kertomuksen tavoitteena on osoittaa vahvuudet ja heikkoudet sekä kannustaa parhaiden käytäntöjen vaihtoon ja kokonaisvaltaiseen vertaisoppimiseen. Korruption torjunnan tehottomuus on näin ollen pakottanut EU:n kehittämään entistä reflektiivisempiä menetelmiä korruption vastaiseen toimintaan. Samalla EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on muuttunut ja muuttuu. Aikaisemmin EU luotti pitkälti YK:n yleismaailmalliseen korruption torjunnan menetelmiin ja toisaalta omassa yleissopimuksessaan mainittavien liittymislausekkeiden sitouttavaan vaikutukseen jäsenmaille. OECD:n työryhmä on ollut myös tärkeä suunnannäyttäjä EU:lle. Seuraavaksi tuon esille niitä ongelmia, joita Euroopan komission mukaan käytössä oleviin korruption arviointi- ja torjuntavälineisiin liittyy.

Euroopan neuvoston perustama, kansainvälinen GRECO on tärkeä väline korruption vastaisessa toiminnassa. 2011 mennessä kaikki EU:n jäsenmaat ovatkin liittyneet GRECOON ja komissio peräänkuuluttakin GRECON asemaa edelleen tärkeänä menetelmänä. Komission mukaan tärkeäksi GRECON tekee se, että se pyrkii varmistamaan vähimmäisnormit yleiseurooppalaiselle oikeudellisella alueella. Komissio kuitenkin samaan hengenvetoon myöntää GRECON puutteet kokonaisvaltaisena korruption torjuntavälineenä. Komission mukaan GRECON käyttämät monitorointimenetelmät eivät eksplisiittisesti näy jäsenvaltioiden käytännön politiikassa. GRECON asema korruption vastaisessa toiminnassa on lähinnä seurata Euroopan neuvoston laatimien korruptionnormien noudattamista. Sen avulla siis ei voida keskittyä yksittäisiin EU-lainsäädännön osa-alueisiin. GRECO ei myöskään tee

vertailevaa analyysiä, eikä kannusta parhaiden käytäntöjen vaihtoon ja vertaisoppimiseen keskenäisen reflektion kautta. Komission tiedonannon mukaan myös OECD:n yleissopimus (lahjonnan vastainen yleissopimus) on riittämätön kokonaisvaltaiseen korruption torjuntaan, koska se keskittyy kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin koskevan lahjonnan torjuntaan, ja näin ollen ei kata muita EU:n kannalta merkittäviä korruption osa-alueita. OECD:n yleissopimuksen täytäntöönpano on ollut EU:ssa vähäistä. Komission mukaan ainoastaan neljässä EU - maassa täytäntöönpano on ollut aktiivista (Euroopan komissio 2011, 5-6). EU liittyi 2008 korruption vastaiseen YK:n yleissopimukseen (UNCAC). Komission mukaan sopimuksessa on sellaisia piirteitä, jotka rajoittavat korruption puuttumista EU-tasolla. Kuten seuraava sitaatti paljastaa:

*” Se on hallitusten välinen instrumentti, tarkastelu suoritetaan läpileikkauksena, josta EU:lle erityisen merkitykselliset politiikan alat jäävät todennäköisesti pois, sopimuspuolina on valtioita, joiden korruptiontorjuntanormit voivat olla löysempiä kuin EU:lla, tarkastelukierrokset kestävät suhteellisen kauan ja suosituksia, joita sopimuspuolina olevat valtiot eivät pane täytäntöön ,voidaan seurata ainoastaan määrätyn määrän kertoja (Euroopan komissio 2011, 5-6).*

Vajaassa kymmenessä vuodessa Euroopan komissiolle on tullut ilmeisen selväksi, että korruption torjunta vaatii spesifimpiä ja perusteellisempia menetelmiä, kuin tällä hetkellä on käytössä. EU:n määritellesä uudestaan korruption vastaista toimintaansa, niin samalla se laittaa korruption vastaisen toiminnan käsitteen liikkeelle, jolloin se muuttuu kelluvaksi merkitsijäksi. Seuraavaksi esittelen EU:n korruptiontorjuntakertomuksen keskeisimmät piirteet ja jatkan EU:n korruption vastaisen diskurssin avaamista.

*EU:n korruptiontorjunta kertomus: Unionin suunta kohti tarkempaa korruption vastaista toimintaa.*

*EU:n korruptiontorjuntakertomus laaditaan siksi, että jäsenvaltiot ovat pyytäneet komissiota Tukholman ohjelmassa kehittämään olemassa olevien järjestelmien ja yhteisten perusteiden pohjalta indikaattoreita, joilla mitataan korruption torjumistoimia, ja Euroopan parlamentti*

*on pyytänyt seuraamaan säännöllisesti jäsenvaltioiden korruptiontorjuntatoimia (Euroopan komissio 2011, 7).*

Korruptiontorjuntakertomuksen taustalla on kannustaminen jäsenvaltioita lisäämään tietoisuutta korruptiosta ja aktiivisesti torjumaan sitä. Edellä olen tuonut esille komission huolen siitä, että kansainvälisiä korruptiontorjuntanormeja ei olla tuotu käytännön aktiiviseen toimintaan. Korruptiontorjuntakertomuksen on tarkoitus ikään kuin pakottaa jäsenmaat seuraamaan ja torjumaan korruptiota entistä tehokkaammin. Kyseessä on mekanismi, jota sovelletaan samoin tavoin kaikkiin jäsenmaihiin. Komission mukaan tämä antaa selemmän yleiskuvan siitä, että miten EU:n korruptiontorjunta on toteutettavissa. Näillä keinoin pyritään myös hahmottamaan yksittäisiä korruption syitä jäsenmaissa, sekä mahdollistamaan tulevaisuudessa korruption torjuntatoimien kehittäminen tehokkaampaan suuntaan.

*”Valmistellessaan EU:n korruptiontorjuntakertomusta komissio tekee yhteistyötä nykyisten seuranta- ja arviointimekanismien kanssa, jotta voidaan välttää synnyttämästä jäsenvaltioille lisätaakkaa ja päällekkäisiä toimia. Se hyödyntää korruption torjunnan vähimmäisnormeja, jotka on jo asetettu kansainvälisissä instrumenteissa, esimerkiksi lahjontaa koskevassa rikosoikeudellisessa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa , lahjontaa koskevassa siviilioikeudellisessa yleissopimuksessa, johtavassa lahjonnantorjuntaperiaatteessa, korruption vastaisessa YK:n yleissopimuksessa, ja kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevassa OECD:n yleissopimuksessa (Euroopan komissio 2011, 8).*

Korruptiontorjuntakertomus tulee keskittymään sekä korruption ylivaltiollisiin vaikutuksiin, että kullekin jäsenvaltioille erikseen valittuihin aiheisiin. Edellä mainittuja vaikutuksia arvioidaan indikaattoreilla, joista osa perustuu olemassa oleviin normeihin ja osa muodostuu kertomusta laadittaessa. Korruptiontorjuntakertomukseen sisällytetään indikaattorien kvantitatiivinen arviointi- ja tulosten kvalitatiivinen analyysi (Euroopan komissio 2011, 8).

Korruptiontorjuntakertomuksessa tulee olemaan:

- **Aihekohtainen osuus**, jossa otetaan esille tietyt tutkimukseen perustuvia

korruptiontorjunnan näkökohtia ja esitellään tapaustutkimuksia ja esimerkkejä parhaista käytännöistä sekä annetaan suosituksia.

- **Maa-analyysit ja räätälöityjä suosituksia yksittäisille jäsenvaltioille.** Nämä perustuvat olemassa olevien seurantamekanismien tuloksiin ja asiaa koskevista lähteistä saatavissa olevan näytön tarkasteluun. Tässä osuudessa voidaan myös esittää suosituksia EU:n tason toimiksi.

- **Suuntaukset EU:n tasolla ja tulokset joka toinen vuosi tehtävästä korruptiota koskevasta Eurobarometri - kyselystä, jossa mitataan EU:n kansalaisten näkemyksiä korruptiosta eri osa-alueilla, sekä muista lähteistä, joissa on tietoa korruptiosta EU:n tasolla.** Kertomusta laatiessaan komissio käyttää useita eri tietolähteitä, kuten nykyisiä seurantamekanismeja (GRECO, OECD, YK, CAC (Convention Against Corruption) ), riippumattomia asiantuntijoita, tutkimustuloksia, komission yksiköitä ja Euroopan petosten torjuntavirastoa (OLAF), jäsenvaltioita, EU:n erillisvirastoja (esim. Europol ja Eurojust), Euroopan korruptiontorjuntaverkostoa, Eurobarometri - kyselyjä ja kansalaisyhteiskuntaa.

#### **Komissio huolehtii EU:n korruptiontorjuntakertomuksen laatimisesta apunaan:**

- **Asiantuntijaryhmä, joka opastaa 1) indikaattorien määrittämisessä, 2) jäsenvaltioidentilanteen arvioimisessa, 3) parhaiden käytäntöjen määrittämisessä, 4) EU:ssa vallitsevien suuntausten määrittämisessä, 5) suositusten tekemisessä ja 6) tarvittaessa uusien EU:n toimenpiteiden ehdottamisessa.** Komissio perustaa ryhmän avoimella kutsumenettelyllä. Valituilla asiantuntijoilla voi olla erilaisia taustoja (lainvalvonta, korruption ehkäisy, kansalaisyhteiskunta, tutkimus ym.). Heillä täytyy olla kiistatonta korruptiontorjunta-asiantuntemusta. Lisäksi heidän täytyy olla erittäin hyvämaineisia ja sitoutua toimimaan ryhmässä henkilökohtaisessa asiantuntijaominaisuudessa.

- **Komission perustama kansalaisyhteiskunnan ja tiedemaailman edustajista koostuva paikallisten tutkimuskirjeenvaihtajien verkosto, joka kerää jäsenvaltioissa tietoa asiantuntijaryhmän työn aineistoksi ja sitä täydentämään.** Lisäksi voitaisiin harkita suoraan EU:n korruptiontorjuntakertomukseen liittyvän kokemustenjako-ohjelmanperustamista. Sen

*tarkoituksena olisi auttaa jäsenvaltioita, paikallisia kansalaisjärjestöjä ja muita sidosryhmiä määrittämään korruptiontorjuntapolitiikan puutteet ja parhaat käytännöt, lisätä tietoisuutta tai antaa koulutusta.*

*Komissio vastaa kaikista EU:n korruptiontorjuntakertomukseen liittyvistä kuluista, myös riippumattoman asiantuntijaryhmän, tutkimuskirjeenvaihtajaverkoston ja mahdollisesti perustettavan kokemustenjako-ohjelman kuluista. Vaikka EU:n osallistuminen GRECO: on ei täysin vastaakaan EU:n tarpeita säännölliseen raportointiin korruptiontorjuntatoimista EU:ssa, niin osallistuminen kuitenkin luo synergiaa näiden kahden mekanismin välillä.*

*GRECO voisi erityisesti antaa aineksia EU:n seurantamekanismille nykyisen GRECO -analyysin ja EU:n jäsenvaltioita koskevien noudattamisraporttien vertailuanalyysien muodostajana osoittaa keskeiset jäljellä olevat suositukset, jotka edellyttävät vielä jatkotoimia. (Euroopan komissio 2011,9)*

EU (kuten ERCAS: kin) artikuloi ja uudelleen artikuloi jatkuvasti korruption vastaisen taistelun diskurssia. Euroopan Komission 2003 ja 2011 vuosien tiedonannot paljastavat merkityksien kiinnittymisen heikkouden diskurssia rakentaessa. Korruptiontorjuntakertomuksesta puhuttaessa komissio artikuloi erilaista korruption vastaisen toiminnan diskurssia kuin vuoden 2003 tiedonannossaan. Vuonna 2003 EU nojautui sen hetkiseen tilanteeseen ja korosti olemassa olevien menetelmien riittävyyttä. Vuoden 2011 tiedoksianto artikuloi uudelleen korruption vastaisen toiminnan diskurssin, ja samalla tuottaa uudenlaisen merkityksen EU:n korruption vastaiselle toiminnalle. Artikuloinnissa korostuvat suhteiden väliset eroavaisuudet. Uudenlainen merkitys korruption vastaiselle toiminnalle tuotetaan nimenomaan erontekojen kautta. Uusi korruption vastainen strategia on jotain jota aikaisempi ei ole (Laclau 2005,68).

Suhtautumalla kriittisesti siihen, että kansainvälisillä yleisillä korruptiontorjuntavälineillä voidaan kokonaisvaltaisesti torjua korruptiota tehokkaasti EU:n sisällä; ottaa EU etäisyyttä uusliberalismin paradigmaan. Etäisyyden ottaminen on kuitenkin vain osittaista. Komissio ei vuoden 2011 tiedoksiannossaan, kuten ei vuoden 2003 tiedoksiannossakaan lähde



kyseenalaistamaan uusliberalistisen korruptiodiskurssin teesejä, jotka voi hyvin tiivistää Maailmanpankin kuvaukseen korruption luonteesta:

*”The causes of corruption are always contextual, rooted in a country’s policies, bureaucratic traditions, political development, and social history. Still, corruption tends to flourish when institutions are weak and government policies generate economic rents. Some characteristics of developing and transition settings make corruption particularly difficult to control.”*

(World Bank 2000, 12).

Turkkilainen korruptiotutkija Bedirhanoglu kritisoi Maailmanpankin korruptiokäsitystä liiasta uusliberalimiin kiinnittymisestä. Bedirhanoglun mukaan uusliberalistinen korruptiodiskurssi rajaa korruption kansallisvaltioiden sisäisistä ongelmista johtuvaksi, sen sijaan että huomioisi finanssitalouden globaaliin vapautumiseen tai yksityistämiseen liittyviä ongelmia (Bedirhanoglun 2007, 1242).

Eronteon ja toiseuden käsitteitä hyödyntämällä voidaan purkaa maailmanpankin korruption vastaisen taistelun diskurssia, kuten myös EU:n korruption torjunta diskurssia. Torfingin mukaan Toiseus on olennaista diskurssin rajojen ja yhtenäisyyden kannalta (Torfing 2005, 15). EU korostaa uudessa korruptionvastaisessa ohjelmassaan monialaista ja monitieteistä korruption torjunnan kehittämistä. Erontekojen näkökulmasta voidaan kuitenkin havaita, että myös EU:n korruption torjunnan diskurssi on vahvasti kiinnittynyt uusliberalistiseen korruptiodiskurssiin. Komissio toki myöntää, että korruptio on laaja kansainvälinen ilmiö, joka koskee sekä julkista ja yksityistä sektoria ja erityisesti näiden vuorovaikutusta. EU näkee kuitenkin korruption ensisijaisesti jäsenmaiden sisäisistä olosuhteista johtuvaksi. Diskurssia määrittää myös se mikä ei kuulu joukkoon (Torfing. 15). EU ei siis toisin sanoen käsittele Unionin korruption torjuntaan liittyen uusliberalismin ongelmia ainakaan julkisesti. Tällöin korruption vastaisen toiminnan diskurssia tuotetaan kriitikittömästi suhteessa globaaliin finanssitalouden muutokseen. Bedrinhanoglun (2007,242) mukaan kyseessä on uusliberalistisen ideologian jatkuva uudelleentuottaminen, korruption vastaisen toiminnan kytkeytyminen uusliberaslimiin ja päinvastoin vahvistaa sekä uusliberalistisen diskurssin, kuin korruption vastaisen toiminnan diskurssien rajoja ja sisältöjä.

### **4.3 Vaihtoehtoinen tapa lähestyä korruption vastaista toimintaa – European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building**

ERCAS:n mukaan ensimmäinen askel korruption määrittelemisessä on havainto korruption luonteesta tutkittavassa maassa/ympäristössä. Onko korruptio siis poikkeus vai normi? Mikäli korruptio on poikkeus normatiivisesta toiminnasta, eli poikkeus ”*universaalista normista*”, tällöin korruption vastaisten strategioiden implementointi voi toimia ja korjata tilanteen. Mikäli taas korruptio on systemaattista (*partikulaarinen järjestelmä*), on asiaan puututtava laajemmin. Tällöin kokonaisvaltainen demokratisoituminen tulisi kyseeseen, tärkeää olisi havaita ne jotka kärsivät järjestelmästä ja saada heidän äänensä kuuluviin ja vaatimaan muutoksia pelin sääntöihin. Korruptiossa on ERCAS:n mukaan useimmiten kysymys sekä normin, että poikkeuksen yhdistelmästä. Yhteiskunnissa joissa traditionaalinen järjestelmä kohtaa modernin maailman on kyse usein juuri tästä. Tällöin laulauslainen eronteko ei käytännön tilanteissa ole välttämättä yhtä helposti havaittavissa, kuin ilmiöissä, jotka ovat selkeästi antagonistisissa suhteissa keskenään. Ideaalitapauksessa universalismi ja partikularismi kuitenkin ovat toistensa vastakohtia, eli antagonistisissa suhteissa keskenään.

ERCAS pyrkii systemaattiseen tutkimukseen ja analyysiin. Se ottaa tavoitteekseen testata ja edistää uuden sukupolven entistä tehokkaampia korruption vastaisen toiminnan – ja valtion rakentamisen ohjelmia, jotka perustuvat yhteiskunnallisen todellisuuden huomioimiseen. ERCAS kritisoi nykyisiä ohjelmia keskittymisestä valtioiden hallintojärjestelmiin, jotka jättävät huomioimatta yhteiskunnan ja valtion vuorovaikutuksen ja siihen liittyvät erikoispiirteet. ERCAS uskoo että transiitio korruptioregiimistä universaaliin ja eettiseen regiimiin on mahdollista tavoittaa. Tuolloin universalismi nähdään tavoitteena olevana normina, joka on poliittisesti luotavissa ja ei pelkästään legaalisen prosessin tulosta. ERCAS näkee, että tässä prosessissa ovat avainasemassa paikalliset toimijat, jotka toimivat korruption vastaisesti. ERCAS erittelee kolme selkeää tavoitettaan:

- 1) *Tarjota selkeitä teoriapohjaisia diagnooseja*, jotka ovat poliittisesti sensitiivisiä ja joiden avulla voidaan tutkia ja tarjota ratkaisuja potentiaaliseen poliittiseen muutokseen. Nämä diagnoosit tulee olla tapauskohtaisia ja helposti muokattavissa.

- 1) *Kehittää toisen sukupolven hallinnon indikaattoreita*, jotka mahdollistavat nykyisiä ohjelmia tarkemman yhteiskunnallisten trendien analysointimahdollisuuden (ajallisen tilanteen huomioon ottaminen) ja poliittisen todellisuuden (muutosherkkyys).
- 2) *Edistää toimia, joilla pyritään voimauttamaan paikallisia toimijoita hyvän hallintotavan puolesta*. Tähän päästää poliittisen analyysin, tutkimuksen, asioiden edistämisen ja tietotaidon kehittämisen ja välittämisen avulla. (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Mission, viitattu 27.10.2014)

ERCAS on kehittänyt käyttöönsä *korruption vastaisen toiminnan työkalupakin* (anti - corruption toolbox). Se on setti tutkimuksia ja raportteja, joita ERCAS:iin kuuluvat kansalaisaktivistit, tutkijat, journalistit ja stipendiaatit käyttävät. Korruption vastaisen toiminnan työkalupakki kehitettiin yhteistyössä ”Together against corruption” –projektin ja ERCAS:iin kuuluvan Civil Society against Corruption verkoston kanssa. Taustalla tässä hankkeessa on ajatus siitä, että hallitusten vastuu ihmisiä kohtaan toteutuu ainoastaan, jos kriittiset ihmiset aktiivisesti monitoroivat hallitusten toimia. Tässä kohtaa ERCAS:n suhde korruption vastaiseen toimintaan eroaa ehkä selvimmiten EU:sta. EU:n korruptiontorjuntakertomukseen sisältyy *asiantuntijaryhmä* joka osittain koostuu ei-valtiollisissa tehtävissä toimivista tutkimusmaailmasta ja kansalaisyhteiskunnasta tulevista asiantuntijoista. Tästä huolimatta EU ei korosta ei-valtiollisten asiantuntijoiden ja kansalaisten merkitystä korruption vastaisen toiminnan retoriikassaan. Korostamalla ei-valtiollista korruptiotoimien monitorointia laittaa ERCAS korruption vastaisen toiminnan diskurssin liikkeeseen, sitä voidaan tarkastella kelluvana merkitsijänä, joka on uudelleen määrittelyn kohteena. Tässä tapauksessa on kyse kansalisyhteiskunnan interventiosta korruption ja korruption vastaisiin toimiin. ERCAS:n Tavoitteena on tarjota alusta korruption vastaisen toiminnan kehittämiseen, johon voivat osallistua ei-valtiolliset toimijat, kuten journalistit, aktivistit ja akateemisen maailman kriittiset tutkijat. Korruption vastaisen toiminnan työkalupakissa on kyse samanlaisesta järjestelmästä, kuin EU:n korruptiontorjunta kertomuksessakin. Keskeinen ero on paketin sisällössä: koska ERCAS on ei-valtiollinen toimija, niin luonnollista on, että työkalupakin sisältö koostuu ei-valtiollisista intressiryhmistä (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Anti-Corruption Toolbox, viitattu 27.10.2014)

ERCAS puhuu korruption diagnosointinsa yhteydessä useassa kohdassa universalismista ja partikularismista.. Esimerkiksi ERCAS ottaa kriittiseen tarkasteluun Oxford Dictionaryn määritelmän korruptiosta: ”as perversion or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery and favor”. Kyseinen määritelmä sisältää ennako-oletuksen yhteiskunnallisesta todellisuudesta: valtio operoi jonkin universaalien normien alaisuudessa joka vaatii kansalaisten ja muiden valtiossa toimivien subjektien yhdenvertaista kohtelua. ERCAS kuitenkin huomauttaa että suppeakin historiallinen tarkastelu osoittaa että valtioita joissa on selvästi erotettu yksityinen ja julkinen sektori ja joiden hallitusten toiminnan päämäärä on kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu ja hyvinvoinnin kasvattaminen, on verrattain vähän. Tämän takia korruptio voidaan ymmärtää ja määritellä vain tietyssä erityisessä yhteiskunnallisessa kontekstissaan valtion/yhteisön kehityksen tilan kautta (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Diagnose Governance, viitattu 27.10.2014). Tässä kohtaa huomaamme ristiriidan ERCAS:n tavoitteissa. Alaluvussa 4.1 toin esille sen, että ERCAS tavoittelee universaalista järjestelmää, joka on vastakohta vanhalle partikulaariselle järjestelmälle. ERCAS näkee korruption vastaisen toiminnan osana universaaleja arvoja, joita tulee tavoitella. Tällöin ERCAS itse asiassa asettaa valtiolle tavoitteen universaalista normista, joka on yhtä kuin hyvä hallintotapa (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Mission, 3.s periaate, viitattu 27.10.2014). Vaikeaselkoiseksi ja sisäisesti ristiriitaiseksi ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan puhuttava tekee se, että yhtäältä se korostaa ongelmallisuutta universalismin ja partikularismin rajanvedon välillä (kritiikki Oxford Dictionaryn määritelmää kohtaan) ja toisaalta esittää selkeänä tavoitteena pyrkimyksen universalismiin korruption vastaisessa toiminnassa.

*Miksi korruption vastainen toiminta ei tuota tulosta?*

ERCASin mukaan korruption vastaiset projektit usein epäonnistuvat tai eivät ainakaan saavuta niille asetettuja tavoitteita. Tämä siitä huolimatta, että korruption vastaiseen toimintaan on jatkuvasti lisätty resursseja, hyvää hallintotapaa pyritty edistämään ja vaikuttamaan poliittisiin toimijoihin tietoisuutta lisäämällä. ERCAS : n mukaan yksi syy

tähän voisi olla korruptiota mittaavat indikaattorit, jotka usein ovat *aikasidonnaisia*. Kehitystä on saattanut tapahtua, mutta kvantitatiiviset indikaattorit eivät ole tarpeeksi herkkiä mittaamaan tapahtuneita muutoksia. Toinen selitys voi myös olla, että transitioyhteiskuntien kehittyminen kohti hyvää hallintotapaa on niin *pitkä ja monivaiheinen prosessi*, että sitä ei voida tuloksellisesti tarkastella reilun 15 vuoden periodin perusteella, jona aikaa hyvää hallintotapaa mittaavat monitorointisysteemit ovat olleet käytössä. Tätä näkökulmaa voidaan helposti pohtia EU:n kontekstissa, koska ovathan monet uudet ja tulevat jäsenmaat nimenomaan entisiä kommunistimaita, joiden transitioprosessi länsimaiseen hallintojärjestelmään on enemmän tai vähemmän kesken. Kolmannen näkökulman mukaan sekä määrälliset että laadulliset menetelmät havaitsevat vähän kehitystä, koska *kehitystä tapahtuu yksinkertaisesti vähän*. Lisäksi ERCAS väittää, että syytä on myös toiminnan strategioissa. Korruption vastaiset toimet keskittyvät pelkästään muuttamaan kohdemaiden legaalisi-institutionaalista järjestelmää. Korruption vastaisten strategioiden epäpoliittisen luonteen vuoksi niiltä jää huomaamatta se, että korruptio kehittyvissä ja/tai jälkikommunistisissa maissa on luonnostaan poliittista (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Diagnose Governance, viitattu 27.10.2014).

ERCAS laajentaa korruption määrittelemistä kritisoimalla liian suppeita määritelmiä. Tutkimuksellisessa mielessä kuitenkin määritelmät ovat tärkeitä. Korruption määritelmässä on kuitenkin aina perustavanlaatuisen ongelma: jos ajatellaan että korruptio on sitä, mitä yleinen mielipide tietyissä yhteiskunnissa pitää korruptiona, niin ongelmaksi luonnollisesti tulee se, että miten yleinen mielipide määritellään ja kenen ”yleinen mielipide” on kyseessä (Salminen & Ikola - Norbacka 2010).

#### **4.4 ERCAS:n tavoitteet uudistaa korruption vastaista toimintaa**

Raportissaan *”The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*; ERCAS:n tutkija Alina Mungiu-Pippidi määrittelee korruption torjunnan artikkelinsa kontekstissa seuraavanlaisesti:

*”As the capacity of a society to constrain corrupt behavior in order to enforce the norm of individual integrity in public service and politics and to uphold a state which is free from the capture of particular interest and thus able to promote social welfare”.* (Mungiu-Pippidi 2013: 4)

Vapaasti suomennettuna yllä mainittu määritelmä tarkoittaa seuraavaa:

*Korruption torjunnassa on kyse yhteiskunnan kapasiteetista hillitä korruptiota ruokkivaa käyttäytymistä ja edistää yksilöllistä oikeudenmukaisuutta julkishallinnossa ja politiikassa, sekä vahvistaa valtiota joka on vapaa erityisintressien painostuksesta ja näin ollen kykenevä edistämään sosiaalista hyvinvointia.*

Mungiu – Pippid korostaa jo esille tullut asiaa korruptiosta: korruptiota ei voida sen hämärän ja epävirallisen luonteen vuoksi suoraan mitata, esimerkiksi korruptiotapauksien määrä ei välttämättä kerro korruption laajuudesta, jos lainsäädäntövalta on itsessään korruptoitunutta!

ERCAS: a edustavan Mungiu - Pippidin määritelmä korruptiosta on seikkaperäisempi kuin EU:n ja YK:n, jotka määrittelevät korruption laajasti *vallan väärinkäytöksiksi yksityisen hyödyn saamiseksi*. Hänen määritelmänsä ei kuitenkaan voi sanoa oleellisesti selkeämmäksi, sillä määritelmä on varsin universaali. Näin ollen sekin liittyy korruptiodiskurssin ja korruption vastaisen toiminnan diskurssin universaaliin viitekehykseen. ERCAS:n määritelmä korruptiosta, niin kuin ei EU:n määritelmäkään ei kerro valtioiden erilaisista poliittisista todellisuuksista, vaan lähtee siitä että sen sisältämä käsitys korruptiosta on sovellettavissa universaalisti. Tämä määritelmän universaalius on luonnollista siinä mielessä, että tuntuu mahdottomalta tutkia korruptiota vertailtavasti niin, että jokaisen maan ja tutkimuksen kohdalla korruptio määriteltäisiin ainutlaatuisena ilmiönä.

Mungiu - Pippidin mukaan ERCAS on kehittänyt edellä mainittuun korruption torjunnan määritelmään yhteensopivan korruption esiintymisen mittaustavan. Mungiu-Pippid esittää kolme tapaa eli instrumenttia, joiden avulla korruptiota voidaan mitata.

- 1) *Keräämällä informaatiota ja tietokantoja relevanteilta asianosaisilta*. Esimerkiksi survey-tutkimuksia tekeviltä yrityksiltä, virkamiehiltä, korruption tutkimuksen ammattilaisilta ja kansalaisilta. Tunnettuja tällaisia mittausvälineitä ovat Transparency Internationalin Corruption Perception Index (CPI) ja Maailmanpankin Control of Corruption, jotka on koottu yhdistelemällä erilaisia kerättyjä aineistoja yhteen.

- 2) *Kartoittaa maiden institutionaalista järjestystä*, kuten oikeudenkäyntimenettelyä ja budjettien läpinäkyvyyttä ja niin edelleen. Tällöin ei mitata varsinaista korruptiota vaan *riskejä* siihen, että millaiset institutionaaliset edellytykset korruptiolla mahdollisesti olisi. Transparency Internationalilla on tästäkin indeksinsä: National Integrity Systems.
- 3) *Tarkastukset ja tutkimukset erityisistä sektoreista tai projekteista* niin, että tavoitteena olisi selvittää että onko julkisten resurssien jakaminen reilua ja universaalialta vai erityistä (partikulaarista) ja korruptoitunutta. Ne ovat yksittäistapauksien tutkimista, jolloin tarkastetaan esimerkiksi julkisia investointeja. Nämä eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia maa – tai aikakohtaisesti tai muutenkaan yleistettävissä yksityiskohtiin menevän luonteensa vuoksi.

Mungiu - Pippidin mukaan hyvä korruption tutkimus kohdemaassa tulee huolellisesti trianguloida käyttäen apuna kaikkia kolmea metodia. Ongelma vertailussa on hänen mukaansa tehokkaiden vertailuindikaattorien puuttuminen: Transparencyn CPI indeksi ei mahdollista vertailua ajallisesti ja Maailmanpankin (CoC) Control of Corruption ei ole pätevä muutoksen arvioinnissa. Näin ollen nykyiset välineet mahdollistavat sinällään maiden välisen arvioinnin, mutta eivät ole kovin tarkkoja. Tämän vuoksi tarkempi analyysi, joka vertailee muutoksia ajallisesti tai ennen/jälkeen intervention olisi tarpeen (Mungiu- Pippid 2013,9) .

ERCAS:n tavoitteena instrumenttinsa avulla osoittaa korruption negatiiviset vaikutukset.. Mungiu-Pippid mainitsee raportissaan IMF:n (International Monetary Fund) ekonomisti Paulo Mauron teoksen ”Corruption and growth”. Mauro osoittaa tutkimuksessaan, että korruptio ja taloudellinen kasvu vaikuttavat toisiinsa. Hän havaitsee, että korruptio vähentää investointeja ja sen myötä vähentää talouskasvua (Mauro 1995). Myös Mo Pak Hung osoittaa että korruption kasvu yhteiskunnassa 1%:lla vähentää talouden kasvua 0,72%. (Mo 1999, 76). Mungiu-Pippid ei raportissaan mittaa kvantitatiivisesti korruption ja kasvun suoraa yhteyttä kuten Mauro tai Mo. Sen sijaan hän käyttää *kehityksen* käsitettä testatakseen korruption ja useiden negatiivisten vaikutusten suhdetta. ERCAS esimerkiksi osoittaa, että maat joissa valtio käyttää suuria määriä rahaa alihankkijoiden projekteihin sen sijaan, että sijoittaisi sosiaali- ja hyvinvointipalveluihin ovat korruptuneimpia kuin maat joissa on tehokas hyvinvointivaltio (Skandinavia esimerkiksi) (Mungiu- Pippid 2013,10).

Miten EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi ja ERCAS : n tuottama vastadiskurssi asemoituvat hegemonisessa kamppailussa? Ensimmäisen kerran EU määritteli korruption

vastaisen toimintansa Euroopan komission vuoden 2003 tiedoksiannossaan. Kyseinen tiedoksianto artikuloi EU:n korruption vastaista toimintaa osaksi kansainvälistä korruptiontorjuntaa. EU määrittelee hyvän hallintotavan korruption vastaisen politiikan keskeiseksi käsitteeksi 2003 tiedoksiannossaan kuten myös 2011 tiedoksiannossa. Olen pyrkinyt osoittamaan, että hyvä hallintotapa on hegemoninen ja universaaliutta tavoitteleva käsite EU:n korruption vastaisessa toiminnassa. Komissio artikuloi korruption torjuntadiskurssinsa osaksi uusliberalistista diskurssia: ”*Mitä avoimempi maa on, sitä vähemmän siellä esiintyy lahjontaa... Avoimet ja kilpailuun perustuvat paikalliset ja kansainväliset markkinat voivat vähentää lahjontaa*”. Korostaessaan uusliberalismin ideologiaa mahdollisimman vapaine markkinoineen EU syyllistyy samalla yksiulotteisuuteen, josta Brown ja Cloke syyttävät valtavirran korruptiotutkimusta. Heidän mukaansa tutkimuksen ja toiminnan sitoutuminen uusliberalismiin tekee sokeaksi monimutkaiselle vuorovaikutussuhteelle, josta korruptio syntyy: ”*markkinatalouden, poliittisen vallan ja yhteiskunnallisten institutionaalisten uudistuksien välillä*”(Brown & Cloke 2004).

Verratessa EU:n tämänhetkistä korruption vastaisen toiminnan diskurssia ERCAS:n vastaavaan, niin eronteko näiden diskurssien välillä ei olekaan erityisen helposti eksplisiittisesti todettavissa. Tämä johtuu EU:n korruptiontorjunta diskurssin muuttumisesta 2000-luvun aikana, jota olen tässä luvussa kuvannut. Voikin perustellusti väittää, että EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi on yhtäältä muuttunut suhteessa itseensä ja toisaalta lähentynyt kansalaisyhteiskunnasta nousevan ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan diskurssia. Lähentyminen ERCAS : a näkyy erityisesti siinä, että EU on lähtenyt aktiivisesti kehittämään omaa korruptiontorjuntajärjestelmää eikä enää integroidu ensisijaisesti olemassa oleviin kansainvälisiin järjestelmiin. Myös ERCAS korostaa paikallista ja erityistä tutkimusta. Toisaalta EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi eroaa ERCAS : n vastaavasta diskurssista erityisesti siinä, että EU korostaa eksplisiittisesti hyvän hallintotavan keskeisyyttä ja tärkeyttä omassa korruptiopuheessaan. Hyvä hallintotapa on oleellinen tavoite myös ERCAS : lla. Keskeinen ero kuitenkin on siinä, että puhuessaan hyvästä hallintotavasta ERCAS ei liitä sitä eksplisiittisesti uusliberalismin keskeisiin arvoihin kuten vapaaseen markkinatalouteen ja valtion pieneen rooliin, toisin kuin EU korruptiopuheessaan tekee. Toimiessaan näin ERCAS antaa hyvän hallintotavan käsitteelle mahdollisuuden kiinnittyä vaihtoehtoihin diskursseihin. Tässä luvussa olen esittänyt, että eronteko näiden kahden diskurssin välillä syntyy erityisesti siitä, että millaisia sisältöjä nämä merkityksenantajat (EU ja ERCAS) artikuloivat tutkielman kannalta kiinnostaville käsitteille, kuten hyvä hallintotapa,



korruptio tai korruption vastainen taistelu. Tutkimuskysymykseen kaksi ei voida antaa selkeää vastausta EU ja ERCAS:n korruption vastaisen toiminnan diskurssien asemoitumiseen hegemonisessa kamppailussa ei voida antaa. Olen edellä pyrkinyt osoittamaan, että tämä suhde on muuttunut vuosien varrella ja on jatkuvassa muutoksessa. Voidaan kuitenkin nähdä, että EU on hegemonisti suhteessa ERCAS :iin. Tämä tulee selvimmän esille hyvän hallintotavan käsitteelle annettujen merkityssisältöjen kautta. EU edelleen sitouttaa korruption vastaisen toiminnan hyvän hallintotavan ja uusliberalismin ideaan, joka näkee korruption erityisesti kohdemaasta ja julkisesta sektorista nousevana ongelmana. ERCAS sen sijaan puhuu hyvästä hallintotavasta neutraalimpana käsitteenä, joka näyttäytyy ennen kaikkea vastakohtana korruptoituneelle hallinnolle ja partikulaariselle järjestelmälle (ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Mission, viitattu 27.10.2014)

## 5 Loppupäätelmät

Tutkielmassani tarkastelin niitä merkityksiä joita korruption ja korruption vastaisen toiminnan käsitteiden kautta tuotetaan. Lähestyin tutkimuskohteita jälkistrukturalistisen diskurssiteorian avulla. Lähestymistapa osoittautui tutkimuksellisessa mielessä hedelmälliseksi, koska diskurssiteoria tutkii merkityksien tuottamista diskurssien avulla. Diskurssiteorian mukaisesti korruptiopuheen tuottamat merkityksenannot nähdään suoraan yhteiskunnallisena todellisuutena. Vertailemalla erilaisia korruptiopuhujia toisiinsa saadaan näkyväksi hegemonisia valta-asemia, jotka kilpailevat keskenään siitä, että millaista todellisuutta korruption ja korruption vastaisen toiminnan diskursseilla tuotetaan.

Ensimmäisen tutkimuskysymykseni mukaisesti tutkin : ”*Miten korruption ja korruption vastaisen toiminnan diskursseja artikuloidaan erilaisissa yhteyksissä ja ovatko jotkut artikulaatiot hegemonisempia kuin toiset?*” Akateemisessa tutkimuksessa korruptio on hyvin laajasti määritelty hallinnon sektorin termi. Korruption määrittely riippuu määrittelijän kontekstista ja intresseistä. Useimmiten korruption on kuitenkin nähty olevan toimintaa, jossa julkista valtaa käyttävä henkilö virantoimituksessa ottaa vastaan lahjuksen tai palveluksen, josta itse- ja/tai hänen viiteryhmänsä hyötyvät. Valtavirran korruptiotutkimuksen rinnalle on noussut kriittistä korruptiotutkimusta, kuten mainitsemani tutkijat Brown ja

Cloke, jotka syyttävät valtavirran korruptiotutkimusta kiinnittymisestä uusliberalistiseen diskurssiin.

Tutkielmassani toin esille sen, että keskeisimmät korruption vastaiset toimijat *Transparency International*, *Maailmanpankki*, *YK* ja *EU* antavat omat määritelmänsä korruptiolle. EU on suoraan adoptoinut korruption määritelmänsä YK:lta. Tämä määritelmä on laajempi kuin *Transparency International*illa ja *Maailmanpankilla*, jotka määritelmässään ensisijaistavat korruption lähteeksi julkisen sektorin. EU myös korostaa, että kattavaa korruption määritelmää ei ole olemassa. YK ja EU myöskään eivät myöskään ensisijaista julkista tai yksityistä sektoria korruption lähteeksi, vaan pyrkivät määritelmässään neutraaliuteen.

Kansalaisyhteiskunnasta nouseva ERCAS - organisaatio pitää sisällään tutkijoita, toimittajia ja aktivisteja, jotka etsivät tehokkaita keinoja korruption torjuntaan. Edellisessä kappaleessa mainituista määrittelijöistä ERCAS eroaa siinä, että se eksplisiittisesti korostaa korruption kvalitatiivista tutkimusta. ERCAS myös vastustaa yksinkertaistuksia ja yleisiä määritelmiä korruptiosta. Sen mukaan korruptio on liian monimutkainen ilmiö, jotta se voidaan selkeästi määrittellä. ERCAS korostaa korruption tapauskohtaista määrittelyä ja tapauskohtaisia räätälöityjä toimenpiteitä.

Tutkielmani osoittaa, että useimmat ja hegemoniset kansainväliset korruption vastaiset ohjelmat, uusliberalistinen talouspolitiikka ja hyvä hallintotapa liittyvät kiinteästi yhteen. Hyvä hallintotapa syntyi uusliberalistisen diskurssin viitekehyksenä vastauksena kehitysmaiden taloudelliseen tilanteeseen ja korruptioon. Hyvän hallintotavan syntyyn vaikuttivat erityisesti *Maailmanpankki* ja *OECD* – maat. Hyvä hallintotapa näkee korruption erityisesti kohdemaan ongelmana, sen sijaan että huomioisi epäsuotuisan taloudellis - poliittisen ympäristön tai kansainvälisen kapitalistisen järjestelmän. Tutkielmassani pyrin osoittamaan, että hyvä hallintotapa on kuitenkin liikkeellä oleva käsite, joka voidaan nähdä kelluvana merkitsijänä. ERCAS pyrkii laajentamaan hyvää hallintotapaa liittämättä sitä uusliberalistisiin aatteisiin, kuten vapaiden markkinoiden hegemoniaan. Diskurssiteorian käsitteistöä hyödyntäen kyseessä on rajanveto. Diskurssia tuotetaan sen kautta mitä jää ulkopuolelle. Korruption määritelmässä edelleen valtavirtaa ja hegemoniaa edustavat valtiolliset ja valtioiden liitoista koostuvat määrittelijät ja *Transparency International*. Yhteistä näille määrittelijöille on kritiikitön, tai ainakin hyvin vähäinen kritiikki uusliberalistista talousjärjestelmää kohtaan.

Toisen tutkimuskysymyksen: ”Miten Euroopan Unionin korruption vastaisen toiminnan diskurssi ja ei-valtiollisen ERCAS : n tuottaman vastadiskurssi asemoituvat hegemonisessa kamppailussa” aloittaa tutkielmani varsinaisen analyysivaiheen. Hedelmälliseksi osoittautui tutkimuskysymyksen tarkasteleminen Laclaun esittelemän universalismi – partikuralismi jaottelun avulla. Sekä EU että ERCAS näkevät hyvän hallintotavan universaalina normina jota tavoitellaan. Universalismi on sisäänrakennettu tavoite kansainvälisessä korruption vastaisessa toiminnassa. Siinä missä EU tuo implisiittisesti universalismin esille kansainvälisten tavoitteiden kautta, puhuu ERCAS suoraan universaalista eettisestä normista vastakohtana partikulaariselle korruptiolle. Korruptio on kummankin määrittelijän kohdalla partikulaarinen ilmiö, joka voi vaan saastuttaa yleistä normia.

Laclaun mukaan uusien yhteiskunnalliset kamppailujen kautta voidaan laajentaa universalismin alaa. Tässä tapauksessa ERCAS antaa hyvälle hallintotavalle ja sitä kautta korruption vastaiselle toiminnalle uusia sisältöjä sen sijaan, että kokonaan irrottautuisi hyvästä hallintotavasta käsitteenä. Syventääkseni analyysiani EU:n korruption vastaisen toiminnan tuottamista merkityksistä vertailin EU:n ja Maailmanpankin korruption vastaista toimintaa toisiinsa. Vertailussa käytin apuna Polzerin analyysiä Maailmanpankin korruption vastaisen toiminnan diskurssista. Polzerin analyysiä soveltaen pyrin dekonstruktioimaan EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin. Dekonstruktio paljastaa yhtäläisyyksiä Maailmanpankin ja EU:n korruption vastaisen toiminnan välillä. Tarkastelin myös kansainvälistä lakia hegemonian väitteenä suhteessa EU: iin. Pyrin tuomaan esille, että EU-lait ja säädökset korruption ehkäisemiseksi ovat hegemonisia väitteitä, sekä hegemonisen prosessin muodossa, että valmiina hegemoniana.

EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssin analyysi Euroopan komission korruption vastaisen toiminnan - tiedonantojen kautta toi yllättäviä tuloksia. EU:n korruption vastaisessa diskurssissa on tapahtunut muutos vuoden 2003 ja 2011 tiedoksiäntöjen välillä. Vajaassa kymmenessä vuodessa Euroopan komissiolle on tullut selväksi, että korruption vastainen toiminta EU-tasolla edellyttää entistä yksityiskohtaisempia menetelmiä, sen sijaan että sovelletaan pelkästään olemassa olevia kansainvälisiä järjestelmiä ja sopimuksia. Keskeisenä uutena seuranta- ja arviointi menetelmänä EU ratifioi *korruptiotorjuntakertomuksen*. Tämä tarkoittaa, että EU laittaa korruption vastaisen toiminnan käsitteen liikkeelle, jolloin se muuttuu kelluvaksi merkitsijäksi suhteessa aikaisempaan. Uudessakaan tiedoksiannossa EU ei kuitenkaan irrottaudu uusliberalistisesta korruptiodiskurssista, vaikka ottaakin etäisyyttä olemassa oleviin kansainvälisiin korruptiotorjuntavälineisiin.

Kuten jo mainittu ERCAS tuo suoraan esille universalismin ja partikularismin välisen antagonistisen suhteen korruptiota määritellessä. ERCAS on kiinnostunut siitä, että onko korruptio poikkeus universaalista normista vai onko kyseessä systemaattinen korruptio. Systemaattisessa korruptiossa on kyse ERCAS : n mukaan partikularaasesta järjestelmästä, jota ei voida muuttaa pelkästään korruptionvastaisten toimien kautta, vaan muutokseen tarvitaan valtion kokonaisvaltainen demokralisoitumisprosessi, jossa äänensä saivat kuuluviin erityisesti he, jotka kärsivät järjestelmästä. ERCAS:n *korruption vastaisen toiminnan työkalupakki* sisältää osittain samanlaisia keinoja kuten EU:n uusi korruptiontorjuntakertomus. Keskeisin ero on se, että ERCAS korostaa ei-valtiollisia toimijoita korruptiotoimien suunnittelussa, toteutuksessa ja monitoroinnissa. Korostamalla ei-valtiollisia toimijoita laittaa ERCAS korruption vastaisen toiminnan merkityksenannon jälleen käyntiin, jolloin korruption vastaisen toiminnan diskurssi näyttäytyy kelluvana merkitsijänä suhteessa esimerkiksi EU:n vastadiskurssiin.

Vastaus toiseen tutkimuskysymykseeni ei ollutkaan niin selkeä, kun ajattelin aloittaessani kirjoittamaan tätä tutkielmaa. Oletukseni oli, että EU:n korruption vastaisen toiminnan diskurssi eroaisi oleellisesti ERCAS: n vastadiskurssista. Lisäksi oletin EU:n diskurssin olevan selkeän hegemoninen suhteessa ERCAS:n vastadiskurssiin. Kummatkin oletukset osoittautuivat moniselitteisemmiksi ja sitä kautta vääriksi. Vaikka EU analyysini valossa näyttäytyikin hegemonistina suhteessa ERCAS:iin. Tämä hegemonia johtuu EU:n korruption vastaisen toiminnan vahvasta kiinnittymisestä kansainvälistä taloudellista ja poliittista järjestelmää ohjaavaan uusliberalistiseen diskurssiin.

Tutkielmani perusteella näyttää siltä, että korruptio- käsitteen määrittelyssä on selkeämpiä eroja tutkittavien toimijoiden välillä, kuin korruption vastaisen toiminnan diskurssien välillä. EU:n korruptiontorjuntakertomuksen myötä unionin korruption vastainen politiikka on lähestynyt ERCAS: a. Toisaalta ERCAS : sta paljastui sisäinen ristiriita suhteessa universalismiin. Yhtäältä se kritisoi niitä tutkimuksellisia lähtökohtia, joiden mukaan valtio toimisi jonkun universaalien normien alaisuudessa ja toisaalta se tavoittelee universaalista korruption vastaista normia, joka ohjaisi hyvää hallintotapaa.

Diskurssiteoria teoreettisena viitekehyksenä sekä menetelmänä osoittautui toimivaksi tavaksi analysoida aineistoa. Korruption vastaisen toiminnan tutkimuksessa jälkistrukturalistista diskurssiteoriaa on käytetty hyvin vähän, vaikka korruptiota on politiikan ja hallinnon

tutkimuksen puitteissa tutkittu erittäin laajasti. Diskurssiteoreettinen lähestymistapa mahdollisti uusien näkökulmien tuomisen korruption vastaisen toiminnan tutkimukseen. Erityisen hyödyllisenä näin sen toimivuuden universalismi – partikularismi antagonian dekonstruktioimisessa ja merkityksenantojen analyysissa. Diskurssiteorian avulla pystyin osoittamaan myös sisäisen ristiriitaisuuden ERCAS:n universalismitavoitteissa. Toisaalta moniselitteisyys on myös diskurssiteorian heikkous. Diskurssiteoria soveltui oivallisesti korruptiopuheen dekonstruktiointiin ja merkityksien paljastamiseen. Suurin tutkimuksellinen hyöty kuitenkin menetelmästä saataisiin mielestäni silloin, kun rinnalle voidaan tarjota empiiristä menetelmää, jolla tutkitaan konkreettisia mikrotason ilmiöitä. Korruption vastaisen toiminnan tutkimuksessa on tärkeää paljastaa myös yksityiskohtaisia kontekstisidonnaisia toimijoita, kuten esimerkiksi jonkun kaupunginhallituksen kytköksiä vaikkapa paikallisiin yrittäjiin. Diskurssiteorian rinnalla voidaankin käyttää erilaisia empiirisiä menetelmiä tutkimuskysymyksistä riippuen.

## 6 Lähteet

Brown, Ed & Cloke, Jonathan (2004) Neoliberal Reform, Governance and Corruption in the South: Assessing the International Anti-Corruption Crusade. Julkaisussa: Antipode, Volume 36, Issue 2, sivut 272-294.

Caiden, Gerald E Corruption and Governance. Teoksessa: Burke, Frances & Richter William L (2007) Combating Corruption, Encouraging Ethics. A practical Guide to Management Ethics. Second Edition. The American Society for Public Administration, Rowman & Littlefield Publishers Inc. Lanham, Maryland

Della Porta Donatella, Vannucci Alberto (2004) Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption.

Doing Alan, Theobald Robin (2003) Corruption and democratization. Frank Cass. England

Euroopan komissio (2003) Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Eu:n kokonaisvaltainen lahjonnan vastainen politiikka. KOM 317 lopullinen. Bryssel.

Euroopan komissio (2011) Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Korruption torjuminen EU:ssa. KOM 308 lopullinen. Bryssel.

ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Mission, viitattu 27.10.2014. [http://www.againstcorruption.eu/about\\_us/mission/](http://www.againstcorruption.eu/about_us/mission/)

ERCAS, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Anti-Corruption Toolbox, viitattu 27.10.2014. [http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti\\_corruption\\_toolbox/](http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti_corruption_toolbox/)

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building: Diagnose Governance, viitattu 27.10.2014. [http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti\\_corruption\\_toolbox/diagnose-governance/](http://www.againstcorruption.eu/anti-corruption-projects/anti_corruption_toolbox/diagnose-governance/)

Graham John, Amos Bruce, Plumptre Tim (2003) Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century. Institute On Governance

Gramsci (1982) Vankilavihkot, valikoima 2. Suomennos Berger, Martti – Mikael, Bööck, Mikael – Leena Talvio. Helsinki. Kansankulttuuri Oy.

Heidenheimer, Arnold J. (1989) Perspectives on the Perception of Corruption. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey

Heidenheimer, Arnold & Johnston, Michael (2009) Political Corruption: Concept and Context. New Brunswick, Transaction Publishers, New Jersey

Howarth, David (2000) Discourse, Buckingham ja Philadelphia: Open University Press.

Howarth David , Torfing Jacob (1999) Discourse Theory in European Politics.

Isaksson Paavo (1997) Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto

Koskenniemi Martti (2004) International Law and Hegemony: A Reconfiguration. 17 Cambridge Review of International Affairs

Laclau Ernesto (1996) Emancipation(s). Lontoo. Verso

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2001) Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics. Lontoo. Verso

Laclau, Ernesto (2005) On Populist Reason. Lontoo. Verso

Lindroos Kia, Soinen Suvi: Poliittikan nykyteoreetikkoja - Emilia Palonen: Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe. Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa.

Mauro Paolo (1995) Corruption and Growth, The MIT Press.

Maravic Von, Patrick (2007) decentralized Corruption in Germany. In Public Administration Quarterly, Vol.30. No. 4

Miller Seumans, Roberts Peter, Spence Edward (2008) Corruption and Anti-Corruption, An Applied Philosophical Approach. Prentice Hall.

Mo Pak Hung (1999) Corruption and Economic Growth. School of Business. Baptist University. Kowloon Tong. Hong Kong.

Mungiu-Pippidi Alina (2013) *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. ERCAS

Mudge, Stephanie Lee (2008) *Neoliberalism's Three Faces*. *EUI Working Paper MWP No. 2008/34*. Florence: European University Institute.

Norad (2008) *Anti-Corruption Approaches, A literature review*. Study 2. Lobo Media AS, Oslo.

Norval Aletta J (2004) *Hegemony after deconstruction: the consequences of undecidability*. Department of Government. University of Essex.

Palonen, Emilia (2008) *Laclau ja Mouffe: diskurssiteoriaa ja radikaalidemokratiaa*. *Kia Lindroos ja Suvi Soininen (toim.) Poliitiikan nykyteoreetikoja*, s. 209-232. Helsinki: Gaudeamus.

Patomäki, Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. WSOY. Helsinki

Polzer, Tara (2001) *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. London School of Economics and Political Science. London

Pulkkinen, Tuija (2003) *Postmoderni politiikan filosofia*. Gaudeamus.

Riggs Fred W (1964) *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin. Boston

Rose-Ackerman, Susan: *Corruption (1978) A Study in Political Economy*. New York. Academic Press

Rose-Ackerman, Susan (1993) *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*. Free Press.

Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption & Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

Salminen, Ari & Ikola - Norrbacka, Rinna (2010) *Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä*. Hallinnon tutkimus artikkeli n. 29



Salminen, Ari & Temmes, Markku (2000) *Transitioteoriaa etsimässä*. Aleksanteri-instituutti. Helsinki

Sung, Hung-En (2003) *Fairer Sex or Fairer System? Gender and corruption revisited*. Columbia University. Research library

Transparency international (2011) *The Corruption Perception Index – CPI, 2011*

Transparency international (2013) *The Corruption Perception Index – CPI, 2013*

Torring, Jacob (2005) *Discourse Theory: Achievements, Arguments, and Challenges*.  
Teoksessa: Howarth, David & Torring, Jacob (2005): *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Palgrave Macmillan. Chippenham & Eastbourne

Viinamäki Olli-Pekka (2009) *Vanhan ongelman uudet puitteet: Mitä korruption ehkäisemissä olisi kysyttävä NPM-maailmassa?* *Hallinnon tutkimus* 2/2009.

Woodrow, Wilson (2005) *The essential political writings*. Koonnut Ronald J. Pestritto. Lexington Books.

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*

World Bank (1997) *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank. Poverty Reduction and Economic Management*.