

# MAAN TAPA MUUTOKSESSA?

Poliittisen korruption ja toimintatilan muutos Suomessa

vuosina 1988–2011

Laura Katila

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Politiikan tutkimuksen linja

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2013

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos – Institution – Department	
Valtiotieteellinen tiedekunta		Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Katila, Laura			
Työn nimi – Arbetets titel – Title MAAN TAPA MUUTOKSESSA? Poliittisen korruption ja toimintatilan muutos Suomessa vuosina 1988–2011			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level	Aika – Datum – Month and year	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages	
Pro gradu	2013-04-14	92 s. + 1 liite	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Korruptio on aikaan ja paikkaan sidottu ilmiö. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, miten poliittinen korruptio on Suomessa muuttunut vuosien 1988–2011 välillä. Samalla tutkitaan myös sitä, miten poliittisen korruption muutos vaikuttaa poliitikkojen toimintatilaan sekä eliittien strategisen vallankäytön keinoin. Tutkimuksen taustalla vaikuttaa ajatus korruption funktionaalisuudesta, joka tarkoittaa sitä, mitä varten poliittista korruptiota on olemassa. Poliittisen toimintatilan käsitteellä viitataan niihin yhteiskunnan näkymättömiin muodollisen ja epämuodollisen poliittisen järjestelmän rajoihin, joiden sisällä eliitit tekevät strategisia valintojaan. Korruption tarkastelu on rajattu koskemaan valtakunnan tason poliitikkojen tekemää korruptiota, joista työn esimerkitapauksiksi valikoituivat Kauko Juhantalon (1992–1993), Arja Alhon (1997–1998) sekä vaalirahakohun (2008–2011) korruptioskandaalit.</p> <p>Poliittista korruptiota lähestyttiin hajottamalla käsite viiteen alaluokkaan, jotka ovat laillinen sääntely, toimija ja rakenne, moraalinen laillisuus, korruption legitimointi sekä korruption seuraukset. Käsitteet muodostivat osan teoreettista viitekehystä ja toimivat samalla analyysin runkona. Työn aineisto oli kaksiosainen, joista toinen koostui korruption lakimuutoksista tarkasteluajanjaksolla ja toinen poliittisen korruption konkreettisista esimerkitapauksista. Molemmat aineistokokonaisuudet sisälsivät eduskunnan täysistuntopöytäkirjoja ja lakiaineisto lisäksi hallituksen esityksiä. Työssä tutkittiin poliittisen korruption muuttumista poliitikkojen omien puheiden kautta. Tutkimus kohdistui korruptioon reaali maailman ilmiönä, mikä oli mahdollista, kun tekstit nähtiin osoituksena poliittisen toiminnan teoista. Lakimuutoksista tutkittiin lain sisällöllistä muutosta itsessään ja muutoksia puoltavaa tai vastustavaa argumentointia. Esimerkitapauksista etsittiin alaluokkien mukaisia korruption muutoksia.</p> <p>Poliittisessa korruptiossa havaitaan vuosien 1988–2011 välillä muutoksia, joilla on vaikutusta myös poliitikkojen toimintatilaan. Toimijakeskeinen näkökulma korruptioon kasvoi rakenteen kustannuksella, jolloin maan tapaan perustuvat selitykset korruptiiviselle toiminnalle heikkenivät. Toimijuuden korostaminen kasvattaa myös yksilön vastuuta, mikä kutistaa toimintatilaa. Moraalin ja lain välisestä suhteesta oli vaikea havaita selvää kehitystä, mutta moraalisen ilmapiirin kiristyminen kaventaa myös poliittista toimintatilaa tekemällä korruptiosta vähemmän hyväksyttävää. Korruption paljastuminen vaikuttaa poliitikkojen toimintatilaan ainakin hetkellisesti sitä kaventaen. Lainsäädännön kiristyminen muuttaa puolestaan korruption institutionaalista perustaa. Korruption käsitteen käyttö lisääntyi tarkasteluajanjaksolla huomattavasti, mikä muuttaa korruption ongelmaan liittyvää julkista keskustelua ja korruption käsittelyä avoimempaan suuntaan.</p> <p>Korruption toimintatilan muuttuminen ohjaa myös eliittien strategisia vallankäytön keinoja. Eliittien strategiaan valintoihin korruption muutos on vaikuttanut esimerkiksi heikentämällä eliittiverkoston välisiä suhteita sekä kasvattamalla paljastumisen aiheuttamia riskejä. Korruptio ei kuitenkaan ole ainoa poliitikkojen toimintaympäristön muutos, vaan niitä on myös politiikan aseman ammatillistuminen, henkilöityminen sekä asiantuntijuuden korostuminen. Kaikkiin näihin muutoksiin ovat vaikuttaneet esimerkiksi vaalipuolueistumisen, ideologioiden laimenemisen sekä politiikan viestinnällistymisen trendit. Vaikka tutkimuksen perusteella todetaan, että poliittinen korruptio Suomessa on muuttunut, muutosta ei voida arvioida lineaarisesti. Kun toimintatila yhdessä suunnassa sulkeutuu, se saattaa avata uusia mahdollisuuksia toisaalla.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords korruptio poliittinen eliitti poliittinen kulttuuri Suomi			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

## SISÄLLYS

<b>1 TUTKIMUKSEN TAUSTA .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	3
1.2 Korruption funktionaalisuus.....	5
<b>2 POLIITTINEN KORRUPTIO SUOMESSA .....</b>	<b>6</b>
2.1 Suomalaisen korruption lähihistoria.....	6
2.2 Korruptioskandaalien valinta .....	9
2.2.1 Kauko Juhantalon korruptioskandaali.....	10
2.2.2 Arja Alhon korruptioskandaali.....	11
2.2.3 Vaalirahakohu .....	13
<b>3 KORRUPTION KÄSITTEELLISTÄMINEN .....</b>	<b>15</b>
3.1 <i>Corrupere</i> – korruption käsite .....	15
3.2 Korruption sääntely .....	19
3.2.1 Oman edun tavoittelu ja intressikonfliktit.....	19
3.2.2 Korruptio ja lainsäädäntö .....	21
3.3 Toimija ja rakenne.....	23
3.4 Moraali vastaan laillisuus .....	25
3.5 Legitimointi ja itseään vahvistava vaikutus .....	27
3.6 Korruption seuraukset .....	28
<b>4 POLITIIKAN TOIMINTATILA JA POLIITTINEN ELIITTI .....</b>	<b>29</b>
4.1 Poliitikkojen toimintatilan muuttuminen.....	30
4.2 Eliittien strateginen vallankäyttö.....	32
4.3 Poliitiikka ja kieli toimintana .....	34
<b>5 TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTO .....</b>	<b>36</b>
5.1 Korruptioskandaalien aineisto ja rajaukset.....	37
5.2 Korruptiolakien valinta ja rajaukset .....	39
5.3 Strategiset valinnat ja aineiston käsittely .....	43
5.4 Eettiset ongelmat .....	45

<b>6 KANSANEDUSTAJIEN KORRUPTIOKESKUSTELU JA KORRUPTIOLAKIEN MUUTOKSET .....</b>	<b>45</b>
6.1 1988–1992 Virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistus .....	46
6.2 Juhantalo toverituomioistuimessa .....	47
6.2.1 Juhantalo sijaiskärsijänä.....	48
6.2.2 Korruptio oikeuden ja moraalin kysymyksenä .....	49
6.2.3 Nakkivaras Juhantalo .....	51
6.2.4 Hyvä veli -järjestelmän loppu? .....	52
6.3 1993–1997 Sovellusalojen laajennuksia .....	53
6.4 Arja Alho ja pankkikriisin seuraukset .....	55
6.4.1 Alho poliittisen vastuun kantajana.....	56
6.4.2 Moraalisesti väärä sopimus.....	57
6.4.3 Poliittinen ajojahti .....	59
6.4.4 Eriarvoisuuden paljastumisen seuraukset .....	60
6.5 1998–2007 Vaalirahoituksen ja lahjonnan uudistuksia.....	62
6.6 Eduskunnan vaalirahakohu.....	64
6.6.1 Korruptio maan tapana.....	65
6.6.2 Salattu vaalirahoitus – moraalitonta vai laitonta?.....	66
6.6.3 Loukkaavat korruptiosyytökset.....	68
6.6.4 Suomen menetetty maine .....	70
6.7 2008–2011 Kiristyvää sääntelyä .....	72
<b>7 KORRUPTION MUUTOS JA POLITIIKAN TOIMINTATILA .....</b>	<b>74</b>
7.1 Suomalaisen korruption muutos vuosina 1988–2011 .....	75
7.2 Eliittistrategiat ja korruption toimintaympäristön muutos .....	80
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>84</b>
Eduskunta-asiakirjat .....	88

Liite 1. Poliitikon toimintatilan muutos

## 1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

Poliittinen korruptio<sup>1</sup> tarkoittaa yksinkertaisimmillaan virkamiehen aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi (van Klaveren 1989, 25). Poliittinen korruptio edellyttää siis julkista valtaa käyttävän toimijan, joka rikkoo asemaansa liittyviä sääntöjä ja joka tekee niin omaa tai läheistensä etua tavoitellessaan. Korruptio kietoutuu poliittisen ja taloudellisen vallan ympärille (Bicchieri & Duffy 1997, 477). Siellä, missä on valtaa, on aina läsnä korruption mahdollisuus.

Poliittista korruptiota pidettiin länsimaissa pitkään lähinnä kehittyvien maiden ongelmana ja omat poliittisen elämän väärinkäytökset lakaistiin maton alle. Skandaaleja kuitenkin vuoti julkisuuteen, eikä yksikään valtio ole niiltä säästynyt. Euroopassa esimerkkejä löytää niin Berlusconi Italiasta kuin talouskriisin myötä paljastuneista väärinkäytöksistä Kreikasta sekä Espanjasta. Suomikaan ei ole poliittiselta korruptiolta säästynyt, sillä vuonna 2008 alkoi ennätysellisen laaja vaalirahoituksen korruptioskandaali, joka sai osakseen myös kansainvälistä huomiota.

Huomio poliittista korruptiota kohtaan on kasvanut maailmalla viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Aiheen tutkiminen on kasvattanut suosiotaan ja kansainväliset järjestöt ovat alkaneet puuttua ongelmaan. Maailmanlaajuisesti korruption kehitystä seuraa korruption vastainen kansainvälinen järjestö Transparency International, jonka raportit ovat esimerkiksi Suomessa saaneet paljon julkisuutta. Korruption vastaisia kansainvälisiä sopimuksia on solmittu esimerkiksi YK:n ja Euroopan neuvoston johdolla. Euroopan neuvostolla on myös oma korruption vastainen toimielimensä GRECO<sup>2</sup>, joka auttaa ja valvoo jäsenmaitaan korruption torjunnassa.

Kansainvälisesti korruption tutkimisesta ollaan oltu erityisesti kiinnostuneita taloustieteen ja kehitysmaatutkimuksen alalla. Poliittisen korruption tutkiminen onkin näissä usein käytännönläheistä ja esimerkiksi vertailevaa tutkimusta. Poliitiikan tutkimuksen piirissä korruption suosio on ollut vähäisempää, mutta kiinnostus on ollut

---

<sup>1</sup> Käytän työssäni myös pelkkää käsitettä *korruptio*, jolla tarkoitan kuitenkin juuri poliittista korruptiota.

<sup>2</sup> The Group of States against Corruption

kasvussa. Suomessa aiheesta on kiinnostuttu vasta aivan viime vuosien aikana. Esimerkiksi Vaasan yliopistossa toteutettiin äskettäin tutkimusprojekti koskien julkisen johtamisen eettisiä periaatteita ja hyvää hallintoa.

Oma tutkimukseni lähtee liikkeelle siitä, mitä Kyösti Pekonen (2003, 50) kirjoittaa puolueista:

”Lisäksi jakamisen periaatteet kuten puoluepoliittiset virkanimitykset ja korruptoivat suosinta- ja sidokset ja -käytännöt on entistä laajemmin asetettu kyseenalaisiksi - -.”

Pekonen esittää, että korruptiiviset käytännöt ovat joutuneet muutokseen Suomessa. Kiinnostuin siitä, onko poliittinen korruptio todella muuttunut? Suomalaisia poliittisen korruption skandaaleja silmällessä tulee ensin vaikutelma, että puheet toistavat itseään samanlaisina. Järkytys siitä, että Suomessa esiintyisi korruptiota on suuri ja korruption mahdollisuus pyritään kiistämään tai sitä vähätellään viittaamalla maan tapaan. Toisaalta minulla heräsi myös kysymys, miksi poliittista korruptiota edelleen on olemassa? Kaikki yhteiskunnan toimijat, varsinkin poliitikot, tietävät varmasti, kuinka paheksuttavaa ja laitonta korruptio on. Siitä huolimatta vuonna 2008 poliittinen järjestelmä ajautui yhteen Suomen laajimmista korruptioskandaaleista. Tutkimusongelmanani on, miten suomalaisen poliittisen eliitin toimintamahdollisuudet ovat muuttuneet osana poliittisen korruption muutosta vuosina 1988–2011?

Ensimmäisenä tavoitteena työssäni on siis tutkia korruption muutosta suomalaisten tapausesimerkkien ja lainsäädännön avulla. Tapausesimerkkini koostuvat kolmesta lähihistorian merkittävästä korruptioskandaalista, jotka ovat Kauko Juhantalo (1992–1993), Arja Alho (1997–1998) sekä tuoreimpana vaalirahaskandaali (2008–2011). Korruption muutoksen tutkimiseksi olen pilkkonut korruption käsitteen viiteen alaluokkaan, joiden avulla pääsen ilmiöön tarkemmin käsiksi. Nämä luokat ovat laillinen sääntely, toimija ja rakenne, moraalinen ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset. Toisena tavoitteenani on tutkia, miten korruption muutos voi vaikuttaa poliitikoiden toimintatilaan. Korruption alaluokissa tapahtuvat muutokset toimivat myös kausaalisisina selittävinä tekijöinä toimintatilan muutoksille. Taustaoletuksena pro gradu -työssäni on, että korruptiota on olemassa sen funktionaalisten syiden takia. Toisin sanoen, korruptio on väline eliittien strategisessa vallankäytössä. Strategiset valinnat

ovat syynä siihen, että eliittipoliitikot käyttävät korruptiota politiikan keinona, vaikka se sisältää aina omat riskinsä. Poliitikkojen toimintatilan käsitän tässä työssä näkymättöminä muodollisen ja epämuodollisen poliittisen järjestelmän rajoina, joiden sisällä eliitit tekevät strategisia valintojaan. Korruptio poliittisen toiminnan resurssina on kuitenkin vain yksi asia, joka poliitikon toimintatilaan vaikuttaa monien muiden tekijöiden ohella.

Tutkimukseni tarkoitus on tarkastella korruptiota aikaan ja paikkaan sidonnaisena reaali maailman ilmiönä. Tutkimusaineistoni koostuu lainsäädännön teksteistä ja poliitikkojen omista puheista korruptiotapauksiin liittyen. Lähestymistapani teksteihin on tutkia niitä poliittisen toiminnan tekoina, jotka kuvaavat yhteiskunnallisen rakenteen muutosta. Institutionaaliset käytännöt ja rakenteet vaikuttavat korruptioon sitä tukevasti tai heikentävästi, mikä vaikuttaa suoraan poliitikon toimintatilan rajoihin.

Työni etenee niin, että tutkimuksen taustan alaluvuissa avaan tutkimusongelman ja tutkimuskysymykset yksityiskohtaisemmin sekä perustelen työni funktionaalista näkökulmaa. Tämän jälkeen esittelen suomalaisen korruption historiaa ja valitsemani esimerkkitapausten tapahtumat luvussa 2. Seuraava luku 3 rakentuu teoreettisesta viitekehystäni, jossa muun muassa pohdin korruption käsitettä sekä esittelen korruption analyysin alaluokkia, jotka vaikuttavat myös poliitikon toimintatilaan. Luku 4 jatkaa vielä teoreettista viitekehystä poliitikkojen toimintatilan ja eliittien strategisen vallankäytön näkökulmasta sekä perustelee politiikan tutkimista toimintana. Luvussa 5 kerron tutkimukseni tekemisestä ja rajauksiin liittyvistä valinnoista sekä pohdin työni eettisiä kysymyksiä. Analyysini lainsäädännöstä ja tapausesimerkeistä etenee kronologisesti luvussa 6. Viimeisessä luvussa 7 kuvailen analyysin perusteella havaittua korruption muutosta ja käsittelen vastausta tutkimusongelmaani sekä pohdin sen mahdollisia seurauksia ja yhteiskunnallista kontekstia.

### **1.1 Tutkimusongelma ja -kysymykset**

Pro gradu -tutkimukseni tavoitteena on siis tutkia sekä korruption muutosta että muutoksen vaikutusta poliitikon toimintatilaan. Täten tutkimusongelmani kuuluu:

*Miten suomalaisen poliittisen eliitin toimintamahdollisuudet ovat muuttuneet osana poliittisen korruption muutosta vuosina 1988–2011?*

Olen rajannut työni koskemaan valtakunnan tason poliitikkoja eli ministereitä ja kansanedustajia. Tunnetusti Suomessa on esiintynyt paljon korruptiota myös kuntapolitiikan tasolla ja esimerkiksi rakennus- ja kaavoitusasioissa, mutta uskon, että eduskuntatason keskustelu paljastaa korruptiossa tapahtuneen muutoksen paremmin. Lähestyn korruption muutosta kaksitahoisesti eli lainsäädännön näkökulmasta ja korruption tapausesimerkkien näkökulmasta. Lainsäädännön muutoksen tutkiminen on perusteltua, sillä se kertoo siitä, mihin suuntaan yhteiskunnallinen paine johtaa kehitystä. Korruption kehitys liittyy myös läheisesti niihin yhteiskunnan reunaehtoihin, joita lainsäädäntö toiminnalle asettaa. Tapausesimerkkejä tutkin ensisijaisesti eduskunnassa käytyjen täysistuntokeskustelujen perusteella, joista avautuu mielenkiintoinen näkökulma siihen, miten päätöksentekijät itse suhtautuvat korruption ongelmaan. Tapausesimerkit sopivat aineistoksi, sillä korruptiotapausten paljastuminen pakottaa kansanedustajat keskustelemaan muuten vaietusta aiheesta. Näiden kahden aineistokokonaisuuden kautta uskon pystyväni rakentamaan kuvan suomalaisen korruption muutoksesta.

Päästäkseni tarkemmin käsiksi tutkimusongelmaani, muodostin sen tueksi viisi pienempää tutkimuskysymystä korruption teemoista: laillinen sääntely, toimija ja rakenne, moraalit ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset. Valitsin tutkimuskysymyksiin sellaisia korruption liittyviä teemoja, jotka koin tärkeäksi teorian ja analyysiaineiston perusteella. Avustavat tutkimuskysymykset toimivat analyysin runkona korruption muutosta tutkittaessa, mutta niiden kautta käsittelem myös toimintatilan muutosta, sillä nämä korruption osatekijät vaikuttavat myös itsenäisinä tekijöinä poliitikkojen toimintatilan muutokseen. Ensimmäinen alatutkimuskysymys (1.) koskee lainsäädäntöaineistoa ja muihin kysymyksiin (2.–5.) vastaan esimerkkitapausten perusteella. Tutkimuskysymysten ympärille rakentuu myös luvun 3 teoreettinen viitekehys.



1. Mitä argumentteja esitetään korruption sääntelyn lisäämisen puolesta ja vastaan?
2. Millaisia syitä korruptiolle esitetään toimijan ja rakenteen näkökulmasta?
3. Millaisia moraalisia ja laillisia arvioita korruptiotapahtumasta esitetään?
4. Millaisilla argumenteilla korruptiota legitimoidaan?
5. Mitä positiivisia ja negatiivisia seurauksia korruptiotapahtumalla nähdään olevan?

## 1.2 Korruption funktionaalisuus

Poliittisen korruption funktionaalisuus toimii työssäni taustaoletuksena. Oletus on tarpeellinen, jotta voin lähestyä aihetta myöhemmin myös toimintatilan ja eliittien strategisen vallankäytön näkökulmasta. Käsittelen funktionalismia ensin lyhyesti tieteenfilosofisesta näkökulmasta. Funktionaalinen selittäminen on filosofiassa osa teleologista selittämistä eli sillä vastataan kysymykseen, mitä varten jokin asia tapahtuu (Niiniluoto 1983, 302). Pro gradu -työni taustalla vaikuttava kysymys siis on, mitä varten korruptiota on olemassa. Funktionaalisia selityksiä voidaan kysyä päämääriin suuntautuvista toiminnoista. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminta tehdään ymmärrettäväksi tarkastelemalla sitä keinona päämäärän tavoittelemiseksi. (Mts. 302.) Tämän työni tulokset liittyvät juuri siihen, miten korruption käyttö poliitikoiden strategisena keinona on muuttunut.

Funktionaalisia selitysmalleja on käytetty paljon myös ihmistieteissä, kuten ensin antropologiassa ja sosiologiassa, mutta 1960-luvun puolivälissä siitä tuli suosittu suuntaus myös politiikan tutkimuksessa. Funktionaalisen selittämisen alle luokitellaan muun muassa funktionalismi, strukturaalinen funktionalismi, systeemianalyysi ja yleinen systeemiteoria. Funktion käsite ei ole yhteiskuntatieteissä mitenkään yksiselitteisesti määriteltävissä. Yleisimmin funktio kuitenkin käsitetään siksi, mikä on jonkun tekijän panos systeemiin sen ylläpitämiseksi tietyssä tilassa. Kuuluisia funktionalismin teoreetikkoja ovat esimerkiksi Robert K. Merton ja Talcott Parsons. (Meehan 1967, 111–114.) On kuitenkin huomautettava, että edellä mainitut yhteiskuntatieteiden funktionalistiset selitysmallit eivät kuulu tutkimukseeni. Vaikka työni on sukua funktionaaliseen selittämiseen, en aio soveltaa mitään yhtä kattavaa

funktionalismin teoriaa. Yhteinen lähtökohta, jonka halusin selvyiden vuoksi tuoda esille, on kuitenkin siinä, että funktionaaliset selitykset noudattavat yleensä ajatusta tietyn ilmiön – esimerkiksi sosiaalisen käyttäytymisen – suhteesta systeemiin, jossa ilmiö esiintyy (mts. 113). Työni funktionaalinen oletus antaa mahdollisuuden käsitellä korruptiota siitä näkökulmasta, että korruptiivinen toiminta pysyy voimissaan, kun se toimii tärkeänä strategisena keinona poliittiselle eliitille. Toimintatilan muutokset vaikuttavat kuitenkin eliittien strategiseen käyttäytymiseen.

## **2 POLIITTINEN KORRUPTIO SUOMESSA**

Suomessa säädettiin vuonna 1889 ensimmäinen rikoslaki, jonka luvussa 13 esiintyy valtion viranomaisten lahjonta. Peruseriaatteiltaan suomalaisen korruption oikeudellinen sääntely on pysynyt hyvin samankaltaisena jo yli 100 vuotta. Suomen saavuttaessa itsenäisyytensä vuonna 1917, sen lakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet noudattivat hyvin paljon jo Venäjän vallan aikana voimassa ollutta vastaavaa lainsäädäntöä. Suomessa korruption käsitettä ei ole koskaan kirjattu lakiin, eikä korruptiolakeja ole kerätty omaksi kokonaisuudekseen, vaan ne on hajautettu lainsäädännön eri tasoille ja eri säädöksiin. Korruptiorikokset mielletään lähinnä rikosoikeudellisesti tai huonoon hallintotapaan kuuluviksi asioiksi. (Tiihonen, P. 2003, 100.)

### **2.1 Suomalaisen korruption lähihistoria**

Tässä luvussa käsittelen lähihistorian suurimpia poliittisen korruption skandaaleja. Keskityn kansanedustajien ja ministerien korruptiotapauksiin, koska se noudattaa muutenkin työni rajausta. Aloitan tarkasteluni 1950-luvulta, sillä korruptiosta kertova kirjallisuus alkaa aina vasta siltä vuosikymmeneltä, mitä itsessään voidaan pitää mielenkiintoisena havaintona. 1950–70-luvut olivat vielä hiljaisempaa aikaa tapausten esille tulemisen suhteen. Vuonna 1952 paljastui kuitenkin, että neljä ministeriä oli myöntänyt lainvastaisesti valtionapua konkurssikypsälle Salaputki Oy:lle, minkä seurauksena ministerit joutuivat valtakunnanoikeuteen. Toinen valtakunnanoikeuteen viety oikeudenkäynti nähtiin vuonna 1961, kun kaksi ministeriä sai syytteen

Kättilöopiston rakennusurakan järjestämisestä. Rakennustoimikunta, johon ministerit kuuluivat, oli valinnut urakoitsijaksi konkurssin partaalla olevan rakennusliike Teoran, jonka talousvaikeuksia peiteltiin samaan aikaan, kun rakennusliike rakensi rakennustoimikunnan jäsenille edullisia asuntoja. (Kantola & Vesa 2011, 46.)

1970-luvun merkittävin poliittinen skandaali oli se, kun julkisuuteen vuoti presidentti Kekkonen ja neuvostojohdon salaisia keskusteluita, minkä seurauksena yksi ministeri, kansliapäällikkö ja ylijohdaja erosivat. Vuonna 1975 SDP jäi puolestaan kiinni, kun sen taloudenhoitaja ja toimitsija yrittivät salakuljettaa Ruotsista rahaa sosiaalidemokraattien tueksi Metalliliiton vaaleihin. (Kantola & Vesa 2011, 46–47.)

1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla Suomessa nousi keskustelu poliittisesta korruptiosta, kun sanomalehdet siirtyivät kohti avoimempaa ja kriittisempää tiedotusta (Koikkalainen & Riepula 2009, 9; Kantola & Vesa 2011, 47). 1970-luvun lopulla paljastui tapaus, jossa Saloran toimitusjohtaja oli lahjoittanut korkea-arvoisille poliitikoille stereolaitteita edistääkseen kuvaputkitekniikan perustamista. (Kantola & Vesa 2011, 47–48.) Vuonna 1982 nousi kohu kansanedustajien päivärahoista, kun kävi ilmi, että Paavo Väyrynen oli nostanut vieraspaikkakuntalaisen päivärahaa, vaikka todellisuudessa hän perheineen asui Helsingissä. Seuraavana vuonna Johannes Virolaista syytettiin yllytyksestä lahjontaan, kun rakennusyhtiö Nopan epäiltiin lahjoneen Asuntohallituksen rahoitusjohtajaa, joka puolestaan kanavoi puoluerahoitusta keskustapuolueelle jopa 1,2 miljoonaa markkaa. (Mts. 50, 214.) Seuraava suurempi poliittinen korruptiotapaus koski Kauko Juhantaloa, jota epäiltiin lahjuksen vaatimisesta, mikä on työssäni ensimmäisenä käsiteltävä tapausesimerkki.

1990-luvulta alkaen poliittisia skandaaleita on noussut tasaisin väliajoin. Monet niistä ovat koskeneet poliittista korruptiota ja erityisesti taloudellisia väärinkäytöksiä sekä sopimattomia vastapalveluksia. Tapaukset ovat myös entistä useammin johtaneet ministereiden eroon, kun niitä verrataan aikaan ennen 1990-lukua. (Kantola & Vesa 2011, 50.) Vuonna 1997 toista valtionvarainministeri Arja Alhoa epäiltiin laittomasta vahingonkorvaussopimuksesta STS-pankin entisen pääjohtajan Ulf Sunqvistin kanssa, koska Alho kohtuullisti Sundqvistin vahingonkorvauksia 9:stä miljoonasta markasta 1,2:een miljoonaan markkaan. Tämä on pro gradu -tutkielmani toinen tapausesimerkki.

Seuraavana vuonna liikenneministeri Matti Aura antoi Soneran Pekka Vennamolle vapaan oikeuden ostaa yhtiön osakkeita itselleen ja sijoitusyhtiölleen. Sekä Aura että Alho erosivat ministerin tehtävistään. (Mts. 216–217.)

2000-luvun ensimmäinen poliitikon korruptioskandaali koski kulttuuriministeri Suvi Lindéniä, joka myönsi investointitukea golf-kentälle, jossa hän itse perheineen oli osakkaana. Pääministeri Anneli Jäätteenmäki jäi puolestaan kiinni vuonna 2003 yllytyksestä virkasalaisuuden rikkomiseen, kun hän sai käsiinsä ulkoministeriön salaisia muistioita presidentin neuvonantajalta. Molemmat ministerit erosivat tehtävistään. (Kantola & Vesa 2011, 218–219.) Oikeusministeri Leena Luhtasesta paljastui vuonna 2007, että hänen aviomiehensä oli maksanut Luhtasen kunnallisvaalikampanjainoksen suunnittelijalle palkkion käteisellä, eikä tätä näkynyt vaalirahoitusilmoituksessa (mts. 221). Yksi Suomen historian laajimmista korruptiovyyhdeistä koskee vuonna 2008 alkanutta vaalirahaskandaalia, jonka aikana lukuisat poliitikot sekä talouselämän toimijat ovat joutuneet syytteeseen taloudellisista väärinkäytöksistä. Vaalirahakohun käsittelen työssäni myös tapausesimerkkinä.

Korruption vastainen kansainvälinen järjestö Transparency International on julkaissut kansainvälisiä korruptiovertailuja vuodesta 1995 alkaen (Tiihonen, P. 2003, 103). Vuosina 1995 ja 1996 Suomi sijoittui neljänneksi vähiten korruptoituneeksi valtioksi maailmassa. Vuosina 1997–2007 Suomen korruptio arvioitiin vielä vähäisemmäksi ja Suomi oli kuusi kertaa maailman vähiten korruptoitunut maa ja viisi kertaa toiseksi vähiten korruptoitunut maa. Vaalirahakohun alkamisvuoden 2008 ja sitä seuraavien vuosien aikana Suomi tippui sijoituksissa sijoille 4–6, mutta paransi sittemmin sijoitustaan nousemalla vuonna 2011 sijalle 2 ja vuonna 2012 jaetulle ensimmäiselle sijalle. (Transparency International, corruption perceptions index.) Vaikka Suomi pärjääkin erinomaisesti kansainvälisissä vertailuissa, kansalaiset kuitenkin uskovat vahvasti korruption olemassaoloon. Viimeisimmän korruptiota käsitelleen Eurobarometri-tutkimuksen mukaan peräti 33 % suomalaisista uskoo korruptiota olevan paikallisella tasolla, 30 % alueellisella tasolla ja 36 % kansallisella tasolla. On vielä huomattava, että tutkimus ajoittuu vuodelle 2007, joten on mahdollista, että vaalirahakohu on ennestään synkettänyt kansalaisten uskoa. (European Commission, The attitudes of Europeans towards corruption.)

Suomalaisen korruption historian valossa voidaan todeta, että kuhunkin vuosikymmeneen mahtuu korkeintaan muutama huomiota herättävä korruptiotapaus, joissa kansanedustajat tai ministerit ovat syyllisiä korruptioon. Toisaalta se, kuinka paljon korruptiota on jäänyt historian saatossa pimentoon voi olla vain arvailujen varassa. Kansainvälisten vertailujen perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että Suomessa on korruption suhteen parempi tilanne kuin monissa muissa maissa tai että suomalainen korruptio on muodossa, jossa sitä ei tunnisteta. Varmaa on vain se, että myös Suomessa on korruptiota ja tulee jossain muodoissaan aina olemaankin.

## **2.2 Korruptioskandaalien valinta**

Koska korruptio on ilmiö, joka pyritään pitämään näkymättömissä, uskon, että paras tapa tarkastella sitä on konkreettisten tapausesimerkkien kautta. Korruptio nousee keskusteluun yleisesti vain silloin, kun korruptiotapaus paljastuu. Halusin valita tutkimukseeni kolme eri korruptioskandaalia Suomen lähihistoriasta. Tapausten valitseminen oli haastavaa, sillä skandaaleja ei määrällisesti ole kovin paljoa ja kaikki tapaukset ovat niin omanlaisiaan, ettei ollut mahdollista valita täysin toisiaan vastaavia tapauksia. Käytyäni läpi lähihistorian korruptioskandaalit päädyin kuitenkin kolmeen tapaukseen: Kauko Juhantalon (1992–1993), Arja Alhoon (1997–1998) ja uusimpana vaalirahakohuun (2008–2011). Tapausten välillä on sekä yhtäläisyyksiä että eroavaisuuksia, mutta erotkaan eivät mielestäni haitanneet työtäni, sillä tapausten yhteisenä nimittäjänä on niiden yhteys korruptioon. Nämä kolme tapausta ovat mielestäni myös skandaaleina olleet näkyvimpiä ja herättäneet eniten huomiota julkisuudessa verrattuna moniin pienempää kohua aiheuttaneisiin tapauksiin.

Kauko Juhantalo oli ajallisesti luonnollinen valinta ensimmäiseksi tapaukseksi, sillä se osuu 1990-luvun alkuun, jolloin vielä 1980-luvun puolivälissä vallinneet taantuneen poliittisen kulttuurin piirteet olivat juuri muuttumassa. Näillä piirteillä tarkoitan esimerkiksi kansainvälistä sulkeutuneisuutta, talouden vahvaa sääntelyä, byrokraattisuutta ja suunnitteluvaltaista julkista sektoria sekä presidentin vahvaa roolia (Saukkonen 2003, 28–29). Juuri ennen Juhantalon tapausta myös lainsäädännössä alettiin korostaa uudenlaisia avoimuuden ja julkisuuden arvoja. Vaalirahakohu oli

melkein itsestään selvä valinta tapausesimerkiksi, sillä se tuoreimpana ja kenties historian laajimpana skandaalina herätti todella paljon yhteiskunnallista keskustelua sekä nosti kysymyksen korruptiosta esille. Arja Alhon tapauksen valitsin, koska se hieman poikkeaa näistä kahdesta muusta ja täten tuo korruptioon toisenlaistakin näkökulmaa. Seuraavissa alaluvuissa esittelen esimerkkitapaukset yksityiskohtaisemmin.

### **2.2.1 Kauko Juhantalon korruptioskandaali**

Kauko Juhantalon tapaus on yksi Suomen historiaan jääneitä erittäin merkittäviä korruptiotapauksia. Kauppa- ja teollisuusministeriksi huhtikuussa 1991 nimitetyn Juhantalon ongelmat alkoivat paljastua keväällä 1992, kun tiedot hänen yritystensä miljoonaveloista vuotivat julkisuuteen (Kantola & Vesa 2011, 51; PeVM 5/1993). Velkojen katsottiin yleisesti vaarantavan Juhantalon uskottavuuden ja riippumattomuuden ministerinä. Juhantalo joutuikin eroamaan paineen vuoksi ministerin tehtävästään 2.8.1992 (Eduskunta, Kauko Juhantalo), mikä oli vasta alkua Juhantalon skandaalissa. Saman vuoden lokakuussa julkaistiin Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (SKOP) entisen pääjohtajan Christopher Wegeliuksen elämäkerta, jossa Juhantalon väitettiin ministerinä ollessaan yrittäneen ”koplata” eli yhdistää omat lainasiansa SKOP:in omistaman Tampellan talousvaikeuksien selvittämiseen (Kantola & Vesa 2011, 51; PeVM 5/1993). Väitteen mukaan Juhantalo olisi ollut valmis tarjoamaan valtion apua SKOP:ille sen talousongelmissa, jos SKOP olisi vastapalvelukseksi järjestänyt Juhantalolle lainaa niin, että hän olisi saanut pelastettua omat konkurssin partaalla olevat yrityksensä (PeVM 5/1993).

Oikeuskansleri ryhtyi paljastuksen jälkeen oma-aloitteisesti tutkimaan tapausta. Ryhmä kansanedustajia puolestaan teki ministerivastuulain nojalla kirjelmän valtioneuvoston jäsenen virkatointen lainmukaisuuden tarkastamisesta, mikä johti asian myös perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. (PeVM 5/1993.) Oikeuskansleri päätyi lausunnossaan pitämään Juhantalon menettelyä moitittavana ja varomattomana, muttei selkeän lainvastaisena (Oikeuskanslerin lausunto 26/5/92). Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin vastakkaiseen ratkaisuun ja piti Juhantalon toimia selvästi lainvastaisina ja katsoi hänen syyllistyneen vähintään virkavelvollisuuden rikkomiseen

(PeVM 5/1993). Ministerivastuulain mukaisesti Juhantaloon tapaus vietiin tämän jälkeen äänestettäväksi eduskuntaan, jolla oli valta päättää siitä, nostetaanko Juhantaloa vastaan syyte valtakunnanoikeudessa. Juhantalo kiisti kaikki häneen kohdistuneet syytteet. Eduskunta äänesti kuitenkin myöntävästi ja näin ollen Juhantalosta tuli Suomen historian neljäs ja toistaiseksi viimeisin valtakunnanoikeudessa syytetty. (Paastela 1995, 79, 83; Helsingin Sanomat 16.9.2010.) Eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman toimi syyttäjänä ja hänen vastuullaan oli myös syytteen sisällön määrittäminen. Söderman nosti syytteet Juhantaloa vastaan lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. (MMM<sup>3</sup> 1994, 26–27.) Juhantalo tuomittiin 29.10.1993 molemmista edellä mainituista rikoksista yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Tuomion jälkeen ryhmä kansanedustajia teki ehdotuksen, että eduskunta tutkisi Juhantaloon mahdollisuuksia jatkaa kansanedustajana. (PeVM 15/1993.) Asia vietiin jälleen perustuslakivaliokuntaan, joka puolsi edustajatoimen lakkauttamista. Kansanedustajat äänestivät perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti ja Juhantalo joutui luopumaan edustajatoimestaan. (Eduskunnan kirjelmä erään edustajatoimen lakkaamisesta.)

### **2.2.2 Arja Alhon korruptioskandaali**

Toisena esimerkkinä korruptiosta työhöni on valikoitunut Arja Alhon ja Ulf Sundqvistin tapaus vuosilta 1997–1998, joka liittyi läheisesti pankkikriisin jälkiselvittelyihin. STS-Pankin entinen pääjohtaja Ulf Sundqvist ja viisi muuta STS-Pankin johtajaa oli tuomittu vuonna 1995 Helsingin käräjäoikeudessa yhteensä 26:n miljoonan markan vahingonkorvauksiin. Tapaus meni korkeimpaan oikeuteen, joka heinäkuussa 1997 laski korvaussummaa niin, että korkojen ja oikeudenkäyntikulujen kanssa korvattava summa oli 15 miljoonaa markkaa Sundqvistin ja kahden muun henkilön osalta. Sundqvistin itsensä maksettava osuus oli 5 miljoonaa markkaa ja loput olivat yhteisvastuullisesti suoritettavaa. Sundqvist oli sosialidemokraattisen puolueen entinen ministeri ja puheenjohtaja. (MMM 1998, 18–19.)

---

<sup>3</sup> MMM on lyhenne kirjasarjasta *Mitä missä milloin: kansalaisen vuosikirja*.

Korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen elokuussa 1997 Sundqvist oli ottanut yhteyttä omaisuudenhoidtoyhtiö Arsenal-Sillan toimitusjohtaja Jarmo Matinlassiin halustaan neuvotella vahingonkorvauksiinsa sovintoratkaisu. Sundqvist oli jo aiemmin ulosottoselvityksessä todettu varattomaksi, minkä oikeellisuudesta oli tehty myös poliisitutkinta, mutta todisteita velallisen epärehellisyydestä ei ollut löytynyt. Matinlassi alkoi käydä Sundqvistin kanssa sovintoneuvotteluja toisen valtiovarainministerin Alhon antaman valtuutuksen nojalla. Myös Alho oli sosiaalidemokraattisen puolueen jäsen. Sundqvistin varallisuudesta aloitettiin tämän jälkeen uusi ulosottoselvitys, joka kuitenkin keskeytettiin ministeri Alhon määräyksestä 10.9.1997. Seuraavana päivänä Sundqvist ilmoitti, että hän pystyy maksamaan vahingonkorvauksia 1,2 miljoonaa markkaa, minkä Alho hyväksyi 18.9.1997. (PeVM 6/1998.)

Tapauksen julkisuuskohu nousi 23.9.1997, kun Arsenal-Silta julkaisi tehdyn sopimuksen. Viikkoa myöhemmin kansanedustajat nostivat ministerivastuulain mukaisen muistutuksen ministeri Alhon virkatoimien lainmukaisuudesta. Lisäksi kuusi kansanedustajaa teki rikosilmoituksen Sundqvistin omaisuudesta. Sundqvistin verotettavat tulot olivat olleet edellisen 10:n vuoden aikana yli 10 miljoonaa markkaa, vaikka ulosotto ei ollut saanut perittyä penniäkään. Tiedossa myös oli, että Sundqvist toimi konsulttina, jonka palkkiot maksettiin hänen ulkomaisille luotollisille sekkitileilleen. Lokakuussa oppositiossa oleva keskusta jätti myös välikysymyksen aiheesta, mutta hallitus voitti luottamusäänestyksen. Arja Alho kuitenkin erosi ministerin tehtävistä julkisen paineen vuoksi 7.10.1997. Sundqvistin ja Alhon skandaalin keskeisenä kysymyksenä oli kansalaisten yhdenvertainen kohtelu, sillä tuhannet tavalliset suomalaiset olivat pankkikriisin myötä syvissä veloissa, eivätkä myöskään muut pankkien johtajat saaneet vastaavia helpotuksia vahingonkorvauksiinsa kuin Sundqvist. (MMM 1998, 18–19.)

Perustuslakivaliokunta lykkäsi ministerimuistutuksesta annettavaa lausuntoa siihen asti, että käynnissä olevat esitutkinnat saatiin päätökseen. Tästä syystä vasta syyskuussa 1998 se antoi lausuntonsa, jossa Alhon toimintaa pidettiin joiltain osin moitittavana, muttei selvästi lainvastaisena. Skandaali jatkui vielä 29.9.1998, kun Arja Alho oli haastateltavana televisio-ohjelmassa Musta laatikko, jossa Alho antoi ymmärtää, että



pääministeri Paavo Lipponen oli ollut aloitteellinen Sundqvistin sopimuksen ja ulosoton keskeytyksen suhteen, minkä Lipponen tosin jälkikäteen kiisti. (MMM 1999, 42–43.)

### **2.2.3 Vaalirahakohu**

Kolmas ja viimeinen pro gradu -työni korruptioskandaali koskee vaalirahoitukseen liittynyttä kohua, jota on jopa pidetty suomalaisen poliittisen historian laajimpana skandaalina (Kantola ym. 2011, 65). Skandaalissa ryvetyi usean vuoden aikana lukuisia poliitikkoja sekä talouselämän toimijoita. Vaalirahakohu alkoi toukokuussa 2008, kun keskustan kansanedustaja Timo Kalli sanoi tv-ohjelman haastattelussa, ettei hän ole ilmoittanut vaalirahoituksen lähteitään laissa vaaditulla tavalla, sillä siitä ei seuraa sanktioita (A-studio, 7.5.2008). Tämän jälkeen lukuisat kansanedustajat ja ministerit ryhtyivät korjailemaan aiempia vaalirahoitusilmoituksiaan (Kantola ym. 2011, 70).

Kallin lausunnosta alkoi avautua suomalaisen vaalirahoituksen vyyhti, jossa suurta huomioita sai osakseen esimerkiksi Kehittyvien maakuntien Suomi (KMS), jonka paljastettiin rahoittaneen peräti 53:a poliitikkoa, joista 12 olivat päätyneet istuvan hallituksen ministereiksi (Kantola ym. 2011, 73). KMS oli perustettu keskustan puoluetoimistolla vuonna 2006 ja yhdistyksen suurin rahoittaja oli yritys Nova Group Oy, mutta rahoittajina olivat myös liikemiesten Toivo Sukarin ja Kyösti Kakkosen yritykset (Koikkalainen & Riepula 2009, 38–39). Nova Groupin keskeiset vaikuttajat puolestaan olivat muun muassa Tapani Yli-Saunamäki, Arto Merisalo sekä keskustan Lasse Kontiola (mts. 28–29, 39). KMS:a pidettiin julkisuudessa vaalirahoituskoneena, jonka tavoitteisiin kuului esimerkiksi kaavoitukseen sekä maankäyttö- ja rakennuslakeihin vaikuttaminen. Kesän 2008 vaalirahakohuihin kuuluivat myös lahjontaepäilyt Rovaniemen kelkkatehtaan rakennuttamisessa, sillä Novan epäiltiin antaneen lahjuksia vaalirahan muodossa keskeisille keskustan poliitikoille ja Rovaniemen kaupunginhallituksen jäsenille. (Kantola ym. 2011, 73–74, 224.) Myös kokoomuksen kansanedustaja Ilkka Kanervan saamat edut tulivat julkisuuteen saman vuoden aikana. Hänen epäiltiin saaneen rahallisia etuja edellä mainitulta liikemiesryhmältä yli 50 000 euron edestä, mikä johti lahjussyytteiden nostamiseen kaikkia osapuolia vastaan tammikuussa 2011. (Mts. 225.)

Vaalirahoitukseen liittyvät skandaalit nousivat uudelleen pinnalle kesällä 2009, kun Nova Groupin rahoituksesta keskustalle vuoti julkisuuteen uusia tietoja. Keskustan ja Nova Groupin lisäksi skandaaliin ilmestyi Kuntien eläkevakuutus (Keva), jonka toimitusjohtaja Markku Kauppinen oli ollut mukana sopimassa vaalirahoituksesta. Keva oli myös hänen aloitteestaan ostanut Novalta Rovaniemen kelkkatehtaan. (Kantola ym. 2011, 77.) Novan laajaan vyyhteen osallistui myös kansanedustaja Marja Tiura, jonka epäiltiin saaneen lahjuksia Anna Tapion koulun rakennusurakkaan liittyen. Nämä syytteet kuitenkin kaatuivat tutkinnassa. Vaalirahakohu kävi kuumimmillaan syyskuussa 2009, jolloin oppositiopuolueet ehdottivat jopa hallituksen eroa, sillä hallituspuolueet keskusta ja kokoomus olivat kohun keskeisimpiä toimijoita. Tähän pääministeri vastasi antamalla eduskunnalle valtioneuvoston tiedonannon. Pienempiä keskusteluja vaalirahoitukseen liittyen käytiin myös Sampo-pankin tuista kokoomukselle ja ammattiyhdistysliikkeen tuista vasemmistopuolueille. (Mts. 78, 226.)

Toinen kesällä 2009 alkanut merkittävä vaalirahoitukseen liittyvä käänne koski Nuorisosäätiön vaalitukia. Julkisuuteen tuli tieto, että keskustataustainen säätiö oli vastoin sääntöjään tukenut vaaleissa puheenjohtajaansa Antti Kaikkosta. Skandaali vielä syveni, kun kävi ilmi, että Raha-automaattiyhdistys (RAY), joka rahoitti Nuorisosäätiötä, oli tukenut myös RAY:n hallituksen puheenjohtajan Jukka Vihriälän kampanjaa sekä pääministeri Matti Vanhasen presidentinvaalikampanjaa. Matti Vanhanen oli puolestaan Nuorisosäätiön entinen puheenjohtaja sekä valtioneuvoston jäsenenä ollut mukana myöntämässä tukia RAY:n avustuksista Nuorisosäätiölle. (Kantola ym. 2011, 74–75.) Näiden tapahtumien seurauksena sekä Vihriälä että Kaikkonen saivat lahjussyytteet. Vanhasen esteellisyydestä puolestaan tehtiin kantelu oikeuskanslerille, josta asian käsittely meni perustuslakivaliokunnalle. Eduskunta päätti kuitenkin sen puolesta, että Vanhasta ei tulla syyttämään valtakunnanoikeudessa. (Mts. 226.) Vanhanen oli ollut median silmätikkuna jo vaalirahakohun alusta asti, kun keskustan edustajien kytköksiä KMS:een tutkittiin (mts. 80). Vanhasen skandaalit eivät kuitenkaan loppuneet vielä tähänkään, sillä Ylen TV 2:n Silminnäkijä-ohjelmassa syyskuussa 2009 esitettiin väitteitä, että Vanhanen olisi saanut Nuorisosäätiölle urakoineelta rakennusliikkeeltä lahjuksina omakotitaloonsa lautoja, mitä ei kuitenkaan lopulta pystytty todistamaan. Skandaalit saattoivat vaikuttaa osaltaan siihen, että

pääministeri Vanhanen erosi eduskunnasta kesällä 2010, vaikka esittikin syyksi henkilökohtaiset asiat. (Mts. 75, 79–80.)

### 3 KORRUPTION KÄSITTEELLISTÄMINEN

Korruptio on ilmiö, joka on ollut läsnä kaikissa yhteiskunnissa kautta historian. Se on edelleen olemassa eri muodoissaan ja tavoissaan niin läntisissä demokratioissa kuin kehittyvissä valtioissakin. Korruption juuret löytyvät poliittisen ja taloudellisen vallan yhteenkietoutumista. (Bicchieri & Duffy 1997, 477.) Seuraavaksi tarkastelen erilaisia käsitteellisiä ja teoreettisia tarkastelutapoja korruptioon. Vaikka työssäni tarkastelen poliittista korruptiota aikaan ja paikkaan sidottuna ilmiönä, teorit auttavat käsittämään myös suomalaisen korruption erityispiirteitä. Ensiksi jäsentelen korruption käsitettä, minkä jälkeen teoria seuraa korruption muutoksen analyysirunkoa. Samojen teemojen kautta käyn läpi myöhemmin myös poliitikkojen toimintatilan muutosta.

#### 3.1 *Corrumpere* – korruption käsite

Korruption käsitteellisestä historiaa ei täysin tunneta, mutta sen uskotaan tulevan latinan kielen sanasta *corrumpere*. Korruption käsitteen käyttö on antiikin aikana ollut hyvin erilaista kuin nykyään, mutta sitä sittemmin muokkasivat republikanismin ja liberalismien traditiot. Nykyenglannin sanakirja *Oxford English Dictionary* antaa korruptiolle monia metaforisia merkityksiä, kuten mädäntyminen, moraalinen rappeutuminen, hajoaminen ja halventaminen. (Euben 1989, 220–222.)

Korruption yleisimmin viitatuiksi ja klassisimmiksi määritelmiksi ovat nousseet Arnold J. Heidenheimerin kolmen luokan typologia, jossa korruption eri määritelmät jaetaan luokkiin sen perusteella, mitä määritelmä painottaa (Gibbons 1989, 165–166).

1. *Public-office-centered*, korruptio virka-aseman väärinkäyttönä
2. *Market-centered*, korruptio tulojen maksimointina
3. *Public-interest-centered*, korruptio yleistä etua vastaan toimimisena

Ensimmäisen luokan määritelmät sisältävät siis yleensä ajatuksen siitä, että henkilö poikkeaa julkisen virkansa määräämistä tehtävistä oman etunsa tavoittelun nimissä. Markkinakeskeiset korruptionäkemykset puolestaan liittyvät usein taloustieteeseen ja ne painottavat lahjotun henkilön pyrkimystä maksimoida tulonsa. Kolmas ja viimeinen määritelmäryhmä pitää sisällään oletuksen, että henkilö tekee lainvastaisia tekoja lahjuksen antajan hyväksi, mikä aiheuttaa haittaa yleiselle edulle ja sen intresseille. (Gibbons 1989, 166–167.) Luokat vastaavat hyvin kolmea korruption esimerkkitapaustani. Juhantalon lahjontatapauksessa oli kyse ensisijassa virka-aseman väärinkäytöstä. Markkinakeskeinen näkemys vastaa puolestaan vaalirahakohua, jossa poliitikkojen ja liike-elämän toimijoiden tärkeänä kannustimena toimi raha – poliitikot kasvattivat vaalibudjettiaan ja liike-elämä edellytyksiä maksimoida yritystensä tuotot. Arja Alhon tapausta sen sijaan pidettiin yleisen edun vastaisena, vaikkakin laillisena.

Monet tutkijat haluavat lisätä korruption määritelmiin vielä yhden näkökulman, joka on julkisen mielipiteen tai asenteiden näkökulma. Tämä *public opinion* lähtökohta painottaa korruption määrittelemistä yleisen mielipiteen perusteella. Toinen ja myös klassiseksi noussut Heidenheimerin luokittelu koskee samaa asiaa. Heidenheimer luokitteli korruption mustaan, valkoiseen ja harmaaseen korruptioon: musta tarkoittaa korruptiivisia tekoja, jotka kaikki tuomitsevat; valkoinen tarkoittaa korruptiota, joka yleisesti hyväksytään; ja harmaa alue on yleisemmin tekoja, jotka eliitti hyväksyy, mutta tavallinen kansa tuomitsee. (Gibbons 1989, 167–168.)

Yhtenä esimerkkinä hyvin usein käytetystä virka-aseman väärinkäyttöä koskevasta määritelmästä on Joseph S. Nyen (1989, 966) määritelmä:

”Korruptio on käyttäytymistä, joka poikkeaa henkilön julkiseen asemaan kuuluvista tehtävistä yksityisen (perhe, läheinen viiteryhmä), taloudellisen tai asemaan liittyvän edun tavoittelun vuoksi; tai henkilö käyttää vaikutusvaltaa oman etunsa tavoittelemiseksi vastoin sääntöjä.”<sup>4</sup>

Nye (1989, 966) jatkaa määritelmänsä vielä tästä eteenpäin laajentamalla sen koskemaan konkreettisesti esimerkiksi lahjontaa ja nepotismia. Määritelmästä huomataan, että se kuitenkin sulkee pois korruptiosta esimerkiksi sen seuraukset yleistä etua vastaan.

---

<sup>4</sup> Oma suomennos.

Ehkä yksinkertaisimmassa, mutta eniten käytetyssä muodossaan poliittinen korruptio määritellään viranomaisten vallan väärinkäytöksi yksityisen edun saavuttamiseksi. Määritelmä sisältää ajatuksen julkisen vallan edustajasta, joka on vaaleilla valittu tai nimitetty ja joka käyttää valtaa laittomasti tai epälegitiimillä tavalla. Usein myös tehdään erottelu käsitteiden *grand corruption* ja *petty corruption*<sup>5</sup> välille, joista ensimmäinen koskee korkeassa asemassa olevien henkilöiden korruptiota, johon liittyy aseman väärinkäyttö ja suuret lahjukset. Jälkimmäinen käsite puolestaan viittaa pienimuotoiseen korruptioon, kuten viranomaistoiminnassa vaadittuihin voitelurahoihin, joita käytetään esimerkiksi palvelun saamiseksi tai sen nopeuttamiseksi. (Doig & Theobald 2000, 3–5.)

Syventääkseni korruption määrittelyn problematiikkaa otan vielä esille kysymyksen korruption määrittelyn universaalisuudesta. Mitä määritelmään tulee, monet tutkijat ovat huomauttaneet, että korruption käsite sisältää implisiittisen oletuksen, että on olemassa myös ei-korruptiota. Tämä puolestaan johtaa väitteeseen, että on olemassa oikea ja moraalinen tapa tehdä politiikkaa, mikä johtaa normatiivisiin oletuksiin oikeasta. (Miller ym. 2005, 4.) Normatiivisuuden liittäminen korruptioon tekee määritelmästä yleisen mielipiteen perusteella tehdyn määrittelyn, jossa on omat ongelmansa. Tästä ongelmasta johtuen 1960- ja 1970-lukujen politiikan tutkijat päätyivät tekemään mahdollisimman yksinkertaisia ja selviä määritelmiä, jotka tosin nojautuivat länsimaisen kulttuurin ja demokratian ajatusmalleihin. Viime aikoina on sitä vastoin pyritty pääsemään eroon tästä yksipuolisesta näkökulmasta korruptioon ja tutkijat ovat siirtyneet katsomaan korruptiota niin, että siinä huomioidaan kyseisen yhteisön hyväksytyä käyttäytymistä koskevat normit. Tällaisessa ajatusmallissa on kuitenkin taas moraalirelativismin vaara. (Philp 1997, 441–442.) Nykyaikaisen korruptiokeskustelun yhtenä vaikeutena onkin, kuinka eri maiden korruptiota voidaan vertailla ja minkä arvojen tai normien läpi sitä voidaan arvioida.

Äsken huomattiin, ettei korruption käsite ole mitenkään yksiselitteisesti määriteltävissä, mutta korruptio ei ole myöskään konkreettisella tasolla yksinkertainen asia. Korruptio käsitetään yleisesti erilaisina vaihdannan toimina, jotka muodostavat osapuolille

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010, 198) ovat suomentaneet käsitteet laajaksi tai raskaaksi ja pienimuotoiseksi korruptioksi.

velvoitteen. Lahjonta on yleisin korruption tekniikka, jossa lahjottu osapuoli tekee sovituksen ja josta hän saa sovituksen kompensaaation. Teot ja palkkiot voivat olla myös epätarkemmin määriteltyjä, mutta lahjottu henkilö noudattaa tietoisesti lahjan antajan preferenssejä. Myös lahjat saattavat olla mitä tahansa eduista ja palveluksista henkilökohtaiseen kunniaan. (Heidenheimer 1989, 149–150.) Vaikka korruption itsestään selvimpänä muotona pidetään lahjontaa tai epäasiallista vaikuttamista etujen muodossa, käsitetään korruptioon yleensä kuuluvaksi myös muita tekoja, kuten kiristäminen, vaikutusvallan kauppaaminen, petos, nepotismi eli sukulaisten suosiminen, kavallus ja byrokraatiaan usein liittyvät voitelurahat (Tiihonen, S. 2003, 5). Rikosten laaja kirjo ja niiden tapauskohtaiset olosuhteet eivät tee korruption konkreettisesta tutkimisesta helppoa.

Viimeiseksi otan esille vielä käsitteen klientilismi, josta usein puhutaan korruption yhteydessä. Klientilismi perustuu ajatukselle sosiaalisista verkostoista, jotka muodostavat epäformaalin järjestelmän (Muno 2010). Korruptio voidaan nähdä muodollisen järjestelmän rinnalla vallitsevana epämuodollisena poliittisena järjestelmänä. Korruptio tarjoaa yksilöille ja ryhmille kumouksellisen vaikutuskanavan saada toiveensa kuuluville. Epämuodollinen järjestelmä toimii vaikutuskanavana etenkin silloin, kun toiveet ovat epälegitiimejä tai jätettäisiin muutoin huomiotta. (Scott 1989, 129, 137.) Klientilismi voidaan lyhyesti käsittää vaihdantasuhteena, jossa jonkinlaisia palveluksia tarjotaan poliittista kannatusta vastaan (della Porta 1997, 36). Klientilismi sisältää molempia osapuolia hyödyttävää vastavuoroisuutta ja vapaaehtoisuutta, mutta joskus myös hyväksikäyttöä ja manipulointia. Persoonallinen tai traditionaalinen klientilismi perustuu henkilökohtaisille suhteille, joita leimaa kunnioitus ja lojaalisuus asiakkaan ja suosijan välillä. (Kitschelt 2000, 849–850.) Vaikka osapuolten välinen luottamus on tärkeää, on suhde silti usein epäsymmetrinen, sillä suosijalla on poliittisena päätöksentekijänä enemmän henkisiä ja aineellisia resursseja kuin asiakkaalla (Muno 2010). Toisena klientilismin tyyppinä pidetään modernia klientilismiä, jota leimaa laajat, kasvottomat institutionaaliset verkostot, joissa kilpaillaan kannustimien tarjoajista (Kitschelt 2000, 849–850; della Porta 1997, 37). Klientilimiä pidetään usein erityisesti kehittyvien maiden ongelmana.

Olen edellä pyrkinyt mahdollisimman monipuolisesti käsittelemään korruption määrittelyn problematiikkaa, mutta en aio työhöni valita mitään tiettyä määritelmää. Löysänä viitekehyksenä voi kuitenkin toimia ja lähinnä tutkimuskohdettani vastaa yksinkertaisin määrittelyn muoto poliittisesta korruptiosta virkamiehen eli tässä työssä kansanedustajan tai ministerin aseman väärinkäyttönä yksityisen edun saavuttamiseksi (van Klaveren 1989, 25).

### **3.2 Korruption sääntely**

Poliittista korruptiota pidetään yleisesti vakavana ongelmana, sillä yhteiskuntien menestys ja ihmisten hyvinvointi riippuvat hyvästä hallinnosta. Korruptio vahingoittaa yhteiskuntia poliittisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti muun muassa väheksymällä lainsäädäntöä, heikentämällä institutionaalista vakautta, sosiaalista yhtenäisyyttä ja talouskasvua. Korruptiotutkimuksissa on löydetty selviä viitteitä siitä, että korruption esiintyminen on vähäisempää vahvoissa ja avoimissa, mutta vähäisen byrokratian yhteiskunnissa, joissa säännöt ja toimintakäytännöt ovat selviä sekä hyvin ohjattuja. Korruption ehkäisemisessä myös lainsäädännöllä ja viranomaisten eettisellä ohjeistuksella on tärkeä tehtävä. (Tiihonen, S. 2003, 3–4.) Tästä syystä olen halunnut tarkastella pro gradu -työssäni myös lainsäädännöllistä puolta ja sääntelyn merkitystä. Seuraavaksi käsittelem kuitenkin niitä perimmäisiä politiikoiden käyttäytymisen syitä, jotka johtavat laittomiin tai moraalittomiin tekoihin ja jotka puoltavat sääntelyn tarpeellisuutta.

#### **3.2.1 Oman edun tavoittelu ja intressikonfliktit**

Eri maissa vallitsevat erilaiset kulttuurit ja erilaiset arvot, mutta korruption olemassaololle löytyy yksi universaali piirre – oman edun tavoittelu. Oman edun tavoittelu koskee henkilön itsensä lisäksi hänen perhettään tai muuta lähiryhmäänsä, jonka parasta henkilö toimiessaan tavoittelee. Oman edun tavoittelua voidaan kutsua myös ahneudeksi tai ekonomien piirissä hyödyn maksimoinniksi. Keskeiseksi kysymykseksi eri maiden ja niiden korruptoituneisuuden asteessa nousee se, miten hyvin tai huonosti maat ovat onnistuneet kanavoimaan oman edun tavoittelun tuottaviin tarkoituksiin. (Rose-Ackerman 1999, 2.) Tässä myös korruption laillisella sääntelyllä on

oma tehtävänsä. Oman edun tavoittelua pidetään yleensä merkittävä motivaation lähteenä korruptiolle (Miller ym. 2005, 68). Oman edun tavoittelu ei itsessään ole välttämättä moraalisesti väärin, mutta siitä tulee moraalisesti väärää silloin, kun se rikkoo perustuvanlaatuisia moraaliperiaatteita, mistä aiheutuu haittaa muille yksilöille tai instituutioille. Yksilön omassa edussa voi olla kyse lähes mistä vain, kuten vallasta, rahasta tai asemasta. (Mts. 70–71.)

Intressikonfliktista voidaan puhua silloin, kun henkilön oman edun tavoittelu on konfliktissa henkilön aseman tai roolin kanssa. Eli henkilölle itselleen paras ratkaisu on ristiriidassa virasta johtuvan moraalisen vastuun kanssa. Tällaista tilannetta pidetään korruption syntymiselle alttiina, sillä yksilö saattaa kaksoisroolissaan kallistua oman etunsa puolelle. (Miller ym. 2005, 71, 47.) Halusin ottaa intressikonfliktin esille, sillä se liittyy parillakin eri tavalla korruption sääntelyyn. Ensinnäkin, kansanedustajat ovat ristiriitaisessa tilanteessa eli intressikonfliktissa päättäessään itse korruptiota koskevasta juridisesta sääntelystä, koska heillä on intressi pitää sääntely mahdollisimman vähäisenä, mutta samalla he ovat kansanedustajan roolinsa puolesta moraalisisessa vastuussa oikeudenmukaisesta päätöksenteosta. Toiseksi, intressikonflikti liittyy useisiin konkreettisiin korruptiotapauksiin, joiden katsotaan olevan laillisuuden rajoilla, jos esimerkiksi esteellisyyssäädöksiä on rikottu, niin kuin on monessa esimerkkitapauksessani.

Keskusteluun on tarpeen ottaa mukaan vielä kolmanneksi käsitteeksi julkinen intressi eli yleinen etu, jonka lyhyesti käsitelin jo Heidenheimerin kolmantena määritelmäluokkana. Hyvän valtion tehtävänä on sovittaa yksityisten toimijoiden erityisintressit ja julkiset intressit niin, että molemmilla on mahdollisimman hyvin tilaa toteutua. Julkisen vallan ongelmaksi kuitenkin muodostuu intressikonflikti silloin, kun nämä intressit ovat ristiriidassa keskenään. (Uusitalo 1990, 289.) Paavo Uusitalon (1990, 289) mukaan julkisen hallinnon pitäisi tällöin kyetä ratkaisemaan konflikti yleisen edun mukaisesti. Suomalainen poliittinen kulttuuri suosii kuitenkin erityisintressejä, mikä johtuu intressikonfliktien heikosta sääntelystä, mikä on puolestaan johtanut pienen taloudellisen ja poliittisen eliitin läheisiin suhteisiin. Korruptio voidaan nähdä siis julkisen vallan heikkoutena puolustaa julkista intressiä lukuisten erityisintressien ristitulessa. (Mts. 297, 303–304.) Poliitikkojen työn luonne



vaatii yleensä laajaa verkostoitumista, joka kuitenkin johtaa paradoksiin yksityisen ja julkisen välillä. Kun teoriassa demokraattinen poliittinen järjestelmä vaatii yksityisen ja julkisen tiukkaa erottelua, niin poliitikoiden käytännön työssä yksityisen ja julkisen välinen raja on todellisuudessa hämärtynt. (Allen & Birch 2012, 98.)

### 3.2.2 Korruptio ja lainsäädäntö

Kaikissa valtioissa tapahtuu isojen etujen jakamista sekä toimeenpannaan kalliita yhteiskunnallisia hankkeita, joista päättävät viranomaiset ovat vastuussa. Yksilöillä ja yrityksillä voi olla kannustimia päästä osallisiksi tästä rahojen jaosta. Kun yksityiset toimijat maksavat viranomaisille laittomia maksuja saavuttaakseen rahallisia etuja tai välttääkseen pakollisia maksuja, voidaan toiminta nimetä korruptioksi. Korruptio on merkki siitä, että julkisessa hallinnossa on jotain vialla. Se myös horjuttaa hallinnon legitimitettiin sekä tehokkuutta. (Rose-Ackerman 1999, 9.)

Niukkojen resurssien jakamisella on keskeinen osa hallinnossa ja viranomaisissa syntyvässä korruptiossa (Rose-Ackerman 1999, 52). Seuraavaksi tarkastellaan sitä, minkälaisilla lainsäädännöllisillä toimilla ja uudistuksilla pystytään vähentämään korruption etuja ja lisäämään väärinkäytösten haittoja. Monissa valtioissa on säädelty jotenkin sitä, mikä on laitonta lahjontaa ja mikä normaalia vieraanvaraisuutta (mts. 52). Esimerkiksi Suomen rikoslain 40 luvun 4 §:ssä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sanotaan seuraavaa:

” Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle

1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka

2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen - -” (Finlex, rikoslaki.)

Suomen laissa ei ole säädelty tarkkaan sitä, mikä on oikeudeton etu, mutta etu ei saa vaikuttaa virkamiehen toimintaan hänen palvelussuhteessaan.

Lainsäädännön sanktiostrategiat voivat toimia kahdella tavalla, sillä ne luovat sekä pelotteluvaiikutteen rangaistuksen muodossa että kannustinvaikutteen palkitsemalla

niitä, jotka korruption uskaltavat paljastaa. Pelotteluvaikutteen teho riippuu kiinnijäämisen todennäköisyydestä ja rangaistuksen ankaruudesta, johon vaikuttaa niin oikeuslaitoksen antama rangaistus kuin julkinen häpeä ja maineen menetyskin. (Rose-Ackerman 1999, 52.)

Korruption paljastumista voidaan edistää osittain paradoksaalisella tavalla: määräämällä syylliselle ankaria rangaistuksia, mutta korruption paljastajalle lievempiä rangaistuksia, sillä usein korruption paljastuminen vaatii sisäpiiriläisen, joka ilmoittaa tapahtuneesta korruptiosta (Rose-Ackerman 1999, 53). Näin tapahtui esimerkiksi Juhantalon lahjontatapauksessa. Joissain maissa esimerkiksi lahjusten maksajat saavat lievemmat rangaistukset kuin lahjusten vastaanottajat ja joissain maissa lahjusten maksamista ei ylipäätään ole kriminalisoitu. On myös valtioita, joiden laeissa on eritelty aktiivinen ja passiivinen lahjonta, jolloin aktiivisena osapuolena usein pidetään lahjuksen tarjoajaa ja passiivisena lahjuksen vastaanottavaa viranomaista. Tosin myös viranomainen voi olla aktiivinen ja kiristää tai vaatia lahjusta itselleen. (Mts. 53.) Susan Rose-Ackerman (1999, 54) ehdottaa, että korruption rangaistusten tulisi olla suhteessa korruptiosta saavutettuun hyötyyn. Jos rangaistus korruptiosta on suuri, se vähentää korruption esiintyvyyttä, mutta nostaa lahjusten summia, jotta korruption osallistumiseen olisi riittävästi kannustimia. Siksi vaihtoehtoina ovat, että joko rangaistuksen tulee olla suuri suhteessa saavutettuun taloudelliseen hyötyyn tai sitten kiinnijäämisen riskin täytyy kasvaa suhteessa korruption hyötyyn. (Mts. 54.)

Rose-Ackermanin (1999, 56) mukaan yksi ongelma korruptiosta tuomitsemisessa on todisteiden puute, sillä usein osapuolet sopivat vain sanallisesti keskenään laittomista käytännöistä. Siksi hän ehdottaa, että korruptiosta kiinnijäämistä voisi edesauttaa paljastajalle luvatut lievemmat rangaistukset tai jopa palkkio, jotka toimisivat hyvinä kannustimina. Tämä käytäntö voisi toimia esimerkiksi tapauksissa, joissa toinen osapuoli kiristää toiselta lahjuksia tai tapauksissa, joissa toinen osapuoli on kieltäytynyt antamasta lahjuksia ja täten kokenut taloudellisia menetyksiä. (Mts. 56.)

### 3.3 Toimija ja rakenne

Yhteiskuntatieteissä on vallan tutkimuksen alalla pitkään problematisoitu kysymys toimijan ja rakenteen merkityksestä. Toimijakeskeinen näkemys sai alkunsa 1950-luvun yhteisöjen vallankäytön tutkimuksessa ja rakenteen näkökulman keskusteluun nostivat erityisesti Michel Foucaultin genealogiset työt. (Hayward & Lukes 2008, 5.) Otan toimijan ja rakenteen välisen keskustelun esiin, koska se nousee merkittävällä tavalla myös aineistostani. Toimijan ja rakenteen ongelma liittyy läheisesti myös syyllisyyden ja vastuun kysymyksiin.

Steven Lukes painottaa vallan tutkimuksessa toimijan näkökulmaa. Hän näkee vallan laajassa merkityksessä, jossa toimijoilla on valtaa silloinkin, kun sitä ei käytetä, mutta myös silloin, kun käytön tai käytön puuttumisen vuoksi vallan seuraukset ovat e-intentionaalisia. Tätä käsitystä hän perustelee sillä, että toimijoita pidetään joka tapauksessa vastuullisina seurauksista. Moraalisessa mielessä yhteiskunnan vastuuhenkilöt pitäisi pystyä jäljittämään ja osoittamaan linkki vallan ja vastuun välissä. Moraalinen vastuu ei kuitenkaan ole ainoa tavoite, vaan vallan käyttäjien täytyy osoittaa myös poliittista vastuunkantoa. Poliittinen vastuu on tärkeää, sillä se osoittaa suunnan myös tulevaisuuteen eli toimijan rankaisemisella tai ylistämisellä voidaan muuttaa tulevaa käytöstä. Lukes haluaa siis erotella toimijan vallan rakenteellisesta järjestyksestä. Vaikka institutionaaliset rakenteet vaikuttavatkin toimijan mahdollisuuksiin, rooleihin ja normeihin, niin toimijalla on aina valta päättää itse toiminnastaan rakenteessa. Rakenteet muodostavat vain kehyksen, jossa politiikkaa tehdään ja sosiaalista järjestystä luodaan. Toimija myös itse luo tulkintansa häneen kohdistuvista rakenteen odotuksista. (Hayward & Lukes 2008, 7–8.) Toimijalähtöisen mallin mukaan korruptioon osallistuva poliitikko on itse vastuussa päätöksistään, eikä rakenne ole luonut välttämätöntä pakkoa korruption käytännöille. Kun toimijan syyllisyys voidaan osoittaa, on hänen kannettava moraalinen ja poliittinen vastuunsa tapahtuneesta.

Clarissa Hayward kyseenalaistaa Lukesin toimijaa painottavan valtanäkemyksen ja nostaa sen rinnalle rakenteen merkityksen. Haywardin mukaan institutionaalisissa rakenteissa on tietoisesti valtaa käyttävien toimijoiden lisäksi niitä toimijoita, jotka eivät

pysty omilla päätöksillään vaikuttamaan asioiden muuttumiseen. Tämä luo rakenteen, jossa kaikilla toimijoilla ei ole valtaa eikä täten vastuuta, vaikka he ovat osana yhteistä rakennetta. Siksi vallan analyysissa on huomioitava ennalta määrätty merkittävät ja epätasa-arvoiset sosiaaliset rajoitteet. Haywardin mukaan systeemien rakenteellisuus on pohjimmiltaan juuri sosiaalista. Hän ei silti kiistä toimijoiden moraalista ja poliittista vastuuta, vaikka onkin sitä mieltä, että kaikille teoille ei löydy pahaa tarkoittanutta syyllistä. Vallan tutkimuksessa pitäisi keskittyä tutkimaan rakenteellisia rajoitteita, jotka muokkaavat vallan toimijoiden suhteita. (Hayward & Lukes 2008, 9–11.) Korruption ollessa kyseessä voidaan rakenteen merkitys nähdä olennaiseksi silloin, kun korruption sosiaalisessa rakenteessa on mukana epätasa-arvoisia toimijoita, joilta puuttuu vaikutusvalta. Tällaisia rakenteita löytyy etenkin monista kehittyvistä maista.

Suomessa korruption yhteydessä usein puhutaan maan tavasta ja hyvä veli -verkostoista. Suomalaisen poliittisen eliitin toiminta on näissä tapauksissa kuitenkin ristiriidassa weberiläisen mallin mukaan luodun julkishallinnon kanssa, jossa korostetaan objektiivisuuden, puolueettomuuden ja rationaalisuuden arvoja (Isaksson 1997, 121). Hyvä veli -verkostot perustuvat esimerkiksi ystävyys- ammatti- ja yhdistystoiminnan suhteille. Suomessa suhteita luodaan myös tunnetuissa eliittien kerhoissa, kuten Vapaamuurarit, Rotary ja Lions Club. Ystävyyssuhteita käytetään myös puolustuksena esimerkiksi lahjontaväitteisiin. Nämä suhteet kuitenkin luovat usein asetelmia, jotka johtavat kiitollisuudenvelkaan ja vastavuoroisiin palveluksiin. (Mts. 121–123.) Tällaisia henkilöiden keskinäisiä lojaalisuuteen ja vallan väärinkäyttöön perustuvia suhteita on kuitenkin äärimmäisen vaikea havaita ja todistaa. Tulkitsen työssäni kuitenkin maan tavan käsitteen sekä puheen hyvä veli -verkostoista toistensa synonyymeiksi, sillä molemmat ovat sisällöltään määrittelemättömiä käsitteitä, mutta mielestäni ne viittaavat samoihin suomalaisen poliittisen kulttuurin korruptiivisiin käytäntöihin. Tulkitsen molemmat myös korruption rakenteeseen kohdistuviksi, sillä kun niitä käytetään puheessa, yksilön vastuu hämärtyy ja viitataan pikemmin vanhoihin ja institutionalisoituneisiin politiikan tekemisen tapoihin.

### 3.4 Moraali vastaan laillisuus

Tässä luvussa aion tarkastella korruptiivista käyttäytymistä moraalien ja etiikan kannalta sekä sitä, mikä moraalien suhde laillisuuteen on. Etiikka on noussut merkittäväksi teemaksi erilaisten organisaatioiden, kuten myös julkishallinnon organisaatioiden tutkimisessa. Korruptio loukkaa monia eettisiä periaatteita, kuten oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa, avoimuutta ja luottamusta, jotka ovat poliittisen järjestelmämme perustavanlaatuisia ja hallinnon legitimeettiä ylläpitäviä periaatteita. Viranomaisille kuuluu tietty integriteetti, mikä tarkoittaa viranomaisen koskemattomuuden tai loukkaamattomuuden säilyttämistä.<sup>6</sup> Korruptioon osallistuminen vahingoittaa tätä kyseisen viranomaisen integriteettiä pysyvästi. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 195–196.) Julkinen etiikka tarkoittaa sellaista kokoelmaa arvoja, normeja, moraalistandardeja ja periaatteita, jotka luovat perustan virkamiehen integriteetille sekä hallinnon toiminnalle kehyksen. Periaatteiden moraalinen luonne sisältää arvion oikeasta ja väärästä. Integriteetti tarkoittaa kuitenkin laajempaa virkamiehen tai organisaation kykyä toimia yhteiskunnan tai organisaation moraalisten arvojen ja standardien mukaan. Tästä syystä integriteetin rikkominen on samalla moraalisten arvojen rikkomista. Vaikka korruptio on yksi pahimpia integriteettirikkomuksia, sisältää käsite muutakin epäeettistä käytöstä kuin korruption. (Kolthoff ym. 2009, 197–198.)

Korruptio liitetään usein kirjallisuudessa ja käytännönkin elämässä moraalikysymyksiin. Erityisen haastavaa tällöin on moraalien ja laillisuuden välinen dikotomia. Seumas Miller, Peter Roberts ja Edwards Spence (2005, 2) ovat ottaneet lähtökohdakseen juuri sen, että korruptiossa on pohjimmiltaan kyse moraalista, mitä he perustelevat kaikenlaisten väitteiden eettis-normatiivisella luonteella. Korruption ajatellaan usein sisältävän laitonta toimintaa, mutta näin ei välttämättä ole, vaan korruptio voi olla myös laillista. Kaikki lait eivät ole moraalisesti hyviä, eivätkä kaikki huonot moraaliset teot ole laittomia. Näin ollen laki ja moraalit eivät ole sama asia, kuten eivät ole myöskään laittomuus ja korruptio. Kaikki korruptiiviset teot ovat moraalittomia, mutta kaikki moraalittomat teot eivät ole korruptiota. (Mts. 2–3.) Tämä tulee erityisesti esiin Arja Alhon tapausesimerkin yhteydessä.

---

<sup>6</sup> Transparency International on teettänyt aiheesta tutkimuksen *Kansallinen Integriteettitutkimus – Suomi*, joka julkaistiin vuonna 2012.

Moraalisesti väärä toiminta rikkoo yleensä sosiaalisia normeja ja on myös lainvastaista. Asiaa ymmärtääkseen täytyy erotella konventioiden, lakien ja sosiaalisten normien ero. Lait ovat luonnollisesti auktoriteetin määräämiä ja niihin liittyy usein sanktio. Konventiot ovat yleensä toiminnan säännönmukaisuuksia, joita useimmat noudattavat, sillä ne edistävät yhteisön yhteisiä päämääriä. Sosiaaliset normit ovat puolestaan yhteisön käsityksiä oikeasta ja väärästä ja ne koostuvat erilaisista moraalista normeista. Sosiaalisetkin normit ovat käyttäytymistä ohjaavia tapoja. (Miller ym. 2005, 14–15.)

Sosiaalisia normeja ja moraalialia on tutkittu viime aikoina myös niin, että on vertailtu poliitikkojen ja tavallisten kansalaisten välisiä asenne-eroja etiikan kysymyksissä. Arkielämässä on ainakin ollut selvästi nähtävissä, että paljastuneisiin korruptiotapauksiin liittyy aina poikkeuksetta laajaa moraalista närkästystä ja paheksuntaa, erityisesti lehdistön ja kansalaisten puolelta. Nicholas Allenin ja Sarah Birch (2012, 90) tuoreessa tutkimuksessa tutkittiin brittiläisten parlamentaarikoiden, parlamentaarikkoehdokkaiden ja kansalaisen arvoja ja asenteita erilaisiin eettisiin väittämiin liittyen. Korruption harmaa alue on hyvä tutkimuskohde, sillä se osoittaa, miten eri ihmisryhmät suhtautuvat politiikan moraalisiin. Poliitikoihin kohdistuvat myös odotukset luottamuksesta, oikeudenmukaisuudesta ja lain kirjaimen noudattamisesta. (Mts. 90.) Tutkimus osoitti, että parlamentaarikoiden ja kansalaisten välillä todella esiintyy asenne-eroja siinä, mitä pidetään korruptiona, sillä parlamentin jäsenet suhtautuivat kaikkein suopeimmin moraalien rajamailla oleviin tekoihin (mts. 108–109). Tutkijat yrittivät myös löytää selityksiä, mistä tällainen ero johtuu. Yhtenä selittäväenä teoriana voidaan pitää instituutioiden sosiaalistavaa vaikutusta. Myös aiempien tutkimusten mukaan puoluejäsenyys ja kansanedustuslaitos muokkaavat jäsentensä arvomaailmaa ja uskomuksia. Instituutioiden vaikutus voidaan myös nähdä niin, että instituutiot toimivat kehyksinä, jotka muokkaavat toimijoiden arvioita. Tietyissä institutionaalisissa käytännöissä, tavoissa ja rooleissa mukana oleva toimija ehdollistuu myös uudenslaisille eettisille arvoille, jotka poliitikkojen tapauksessa laajentavat toimijan näkemystä hyväksyttävästä eettisestä käyttäytymisestä. Todennäköisimpänä poliitikoiden asenteen muokkaajana Allen ja Birch pitävät puolelta ja kansanedustuslaitosta, joissa toimivat vahvat traditiot, säännöt ja roolijaot, joiden

omaksuminen toimii jopa edellytyksenä uralla menestymiselle. (Mts. 96–97.) Asennekuilua parlamentaarikoiden ja kansalaisten välillä voidaan pitää ongelmana, koska näkemyserot voivat nakertaa kansalaisten luottamusta poliitikkoihin ja demokratiaan. Toisaalta, on mahdotonta arvioida, kenen näkemys moraalista on oikea. Tutkijat muistuttavat myös siitä, että politiikassa saattaa tietty moraalinen joustavuus olla jopa tarpeellista asioiden sujuvuuden takaamiseksi. (Mts. 110–111.)

### **3.5 Legitimointi ja itseään vahvistava vaikutus**

Korruptiivisia toimia voidaan rationalisoida erilaisilla tavoilla, jotka saavat ne näyttämään oikeutetuilta ja järkeviltä. Poliitikko voi esimerkiksi ajatella, että jos hän ei ota lahjusta vastaan, niin joku toinen ottaa, joten mikään ei kuitenkaan muutu. Rationalisointi voi liittyä myös henkilön asemaan yhteisössä tai organisaatiossa, jolloin henkilö voi ajatella lahjuksen ottamisen olevan hänen asemaansa liittyvä velvollisuus, joka palvelee yhteisön suurempaa moraalista tarkoitusta. Yksi rationalisoinnin keino on myös uskotella itselleen, että tietyssä korruptoituneessa ympäristössä on itsekin käyttäytyttävä samalla tavalla, mikä on erityisen houkuttelevaa, jos sillä on saavutettavissa isoja etuja. (Miller ym. 2005, 81, 83.) Tämä logiikka näyttäisi toimivan suomalaisessakin maan tapa -järjestelmässä. Miten maan tapa sitten loppuu, jos jokainen toimija kokee oikeudekseen korruption, sillä oikeutuksella, että muutkin tekevät niin? Nämä kaikki korruption oikeuttamisen rationalisoinnit kuitenkin vain vahvistavat järjestelmää ja toimivat korruption legitimoinnin perustana (mts. 81).

Simcha B. Werner (1983, 198) on kirjoittanut samankaltaisia ajatuksia korruption rationalisoimisesta, minkä hän näkee johtavan spillover-vaikutukseen. Hän luokittelee valkoisen korruption yhteiskunnalle kaikkein tuhoisimmaksi ja pitää sitä osoituksena leviämiskaivutuksesta vastoin Heidenheimeria, joka pitää harmaata korruptiota vaarallisimpana korruption muotona. Valkoinen korruptio määritellään niin, ettei suurin osa kansasta eivätkä myöskään viranomaiset tai eliitti pidä sitä tuomittavana. Wernerin mukaan valkoista korruptiota suvaitaan kuitenkin siitä syystä, että sitä pidetään niin yleisenä, mutta tämä korruption mitätöinti toimii itseään toistavana mekanismina. Samoin tällainen vähäisen korruption oikeuttaminen voi johtaa vakavampaankin

korruptioon, sillä järjestelmä ei pysty määrittelemään sitä, koska korruptiosta tulee liian tuhoisaa. Korruption legitimoitintprosessi johtaa vähitellen siihen, että myös harmaan ja mustan korruption sävyt vaalenevat, mikä on seurausta spillover-vaikutuksesta. Lisäksi Werner uskoo, että tällöin korruption legitimoinnista tulee vallitseva tekniikka, jossa syyllisenä pidetään järjestelmää ja sen luomaa pakkoa eikä yksilöä itseään. (Mts. 200.) Korruption itseään toistavaa kehää vahvistaa myös se, että järjestelmä sisältää aina rajallisen hyötyjien määrän lisäksi suuren määrän uhreja. Koska korruptiivinen toiminta tapahtuu salassa, niin järjestelmän uhrin eivät voi puolustaa itseään, mikä jälleen vahvistaa korruption olemassaoloa ja jatkuvuutta. (Becquart-Leclercq 1989, 195–196.)

### **3.6 Korruption seuraukset**

Korruption seurauksia, joita pääasiassa pidetään negatiivisina, voidaan käsitellä monella eri hallinnan ja yhteiskunnan tasolla. Globaalissa mittakaavassa korruptiota pidetään uhkana taloudelliselle kehitykselle, koska se tuottaa lisäkustannuksia talouskasvuun ja investointeihin, lisää epävarmuutta sekä horjuttaa kaupankäynnin laillista perustaa. Korruptio myös vähättelee ja kyseenalaistaa valtioiden poliittisen järjestelmän legitimitetin ja heikentää esimerkiksi julkisten palveluiden tuottamista. Jos valtio ei pysty ylläpitämään legitimitettiään, niin myös sen moraalinen oikeutus katoaa. (Tiihonen, S. 2003, 3.)

Käytännön tasolla korruptiosta aiheutuvat seuraukset voidaan jakaa viiteen luokkaan. Henkilökohtainen haitta tarkoittaa maineen menetystä, taloudellisia menetyksiä ja rangaistuksesta johtuvia seuraamuksia. Perheelle aiheutuva haitta voi samalla tavalla sisältää taloudellisia menetyksiä, mutta myös häpeää ja negatiivista julkisuutta. Korruption aiheuttama ammatillinen haitta ja organisaatiolle aiheutuva haitta sisältävät luottamuksen menetyksen henkilön ammattitaitoon, organisaatioon tai koko henkilön ammattikuntaan. Korruption seurauksista voi kärsiä myös koko yhteiskunta, joka kokee isoja taloudellisia menetyksiä. Myös yhteiskunnalliset instituutiot, joissa korruptio tapahtuu, saattavat menettää kansalaisten luottamuksen ja erityisesti poliittinen korruptio voi heikentää koko yhteiskunnan rakenteita ja poliittista järjestelmää. (Miller ym. 2005, 77.) Täytyy kuitenkin muistaa, että korruption taloudellisetkin seuraukset



yhteiskunnille ovat todellisia. Monien viime aikaisten tutkimusten mukaan korruption kustannukset ovat moninkertaiset hyötyihin nähden. (Mts. 79.)

Korruption seuraukset eivät ole kuitenkaan yksiselitteisesti arvioitavissa. Ei esimerkiksi voida sanoa, että raskas korruptio, joka on pesiytynyt korkeimpiin virkamiehiin ja poliitikkoihin ja johon liittyy suurimmat lahjukset, olisi absoluuttisesti pahempaa kuin pienimuotoinen korruptio, joka hallitsee jokapäiväistä arkea. (Rose-Ackerman 1999, 125–126.) Raskas korruptio kuitenkin liittyy usein isoihin taloudellisiin investointeihin ja projekteihin, jolloin niihin sekaantuu monikansallisia suuryrityksiä ja korkean tason poliitikkoja ja virkamiehiä. Tällainen korruptio vääristää valtion budjettia ja talouskasvua. Raskas korruptio on tuttua myös niissä läntisissä valtioissa, joita pidetään yleisesti vähän korruptoituneita. (Mts. 27–28.)

Lopuksi on syytä pitää mielessä, että korruption esiintyvyyden laajuus ja muodot sekä siitä seuraavat ongelmat ovat hyvin erilaisia eri puolilla maailmaa. Läntisten kehittyneiden valtioiden tilanne verrattuna köyhimpiin, esimerkiksi Aasian ja Afrikan maihin, ei ole vertailukelpoinen, vaikka asioista puhuttaisiinkin samalla korruption käsitteellä. (Amundsen 1999, 21.) Tässä pro gradu -työssäni olen tarkoituksella keskittynyt korruption niihin puoliin, jotka ovat havaittavissa suomalaisessa poliittisessä elämässä. Inge Amundsen (1999, 21) esittää, että vakaissa demokraattisissa maissa, joissa kunnioitetaan ihmisoikeuksia, lakia ja vallan jakamisen periaatetta, voidaan jopa hyötyä korruption olemassaolosta. Korruptioskandaalin voi paljastaa oikeusviranomainen tai vapaa lehdistö ja näillä skandaaleilla on seuraukset, jotka voivat johtaa korruption kontrollin kasvattamiseen. Silloin kun yhteiskunnassa osataan käsitellä harvat korruptiotapaukset avoimesti ja oikein, niin se saattaa jopa vahvistaa poliittista järjestelmää. (Mts. 21.)

#### **4 POLITIIKAN TOIMINTATILA JA POLIITTINEN ELIITTI**

Tässä luvussa käsittelen teoreettista viitekehystä poliitikkojen toimintatilan muuttumisen ja poliittisten eliittien vallankäytön osalta. Viimeiseksi tuon esille vielä sen, miten politiikkaa voidaan tutkia toiminnan eli reaalimaailman tutkimuksen näkökulmasta.

#### 4.1 Poliitikkojen toimintatilan muuttuminen

Edellisessä luvussa kuvattujen korruption osatekijöiden muuttuminen johtaa poliitikkojen toimintatilan muuttumiseen. Toimintatila tarkoittaa työssäni niitä muodollisen ja epämuodollisen rakenteen asettamia rajoja, joiden sisällä poliitikot tekevät strategiset valintansa. Poliitikon toimintatila on jatkuvassa muutoksessa, eikä muutos ole aina yksisuuntainen. Kun yhdestä paikasta toimintatila avautuu, se saattaa toisesta paikasta sulkeutua. Muutos voi liikkua kohti entistä tuttua tai kohti jotain täysin uutta tai pysyä melkein paikallaan. Korruptio ei ole ainoa poliitikon toimintatilaan vaikuttava asia, joten esittelen nyt muita korruption rinnalla vaikuttavia tekijöitä (liite 1), joita löytyy esimerkiksi puolueiden muutoksen kirjallisuudesta. Jo 1950-luvulta lähtien valtio-opin tutkimuksessa on keskusteltu puolueiden muuttumisesta, minkä klassikoiksi ovat nousseet muun muassa Otto Kirchheimer, Peter Mair, Angelo Panebianco ja Anthony Downs. Koska puolueiden muutoksen kirjallisuus on jo hyvin tunnettua ja klassikot vanhoja teoksia, niin en aio perehtyä niihin tässä sen enempää. Puolueiden muuttuminen liittyy työhöni kuitenkin niin, että aion kääntää näkökulman puolueista yksittäisiin poliitikkoihin eli siihen, millaisia haasteita poliitikot ovat joutuneet kokemaan puolueiden toimintaympäristön muuttuessa.

Poliitikon toimintaympäristöä on muokannut joukkopuolueiden muuttuminen vaalipuolueiksi, mikä on seurausta laajoista yhteiskunnallisista muutoksista, kuten yhteiskunta- ja luokkarakenteen muuttumisesta sekä taloudellisesta ja poliittisesta integraatiosta ja globalisaatiosta. Nämä syyt ovat johtaneet myös puolueuskollisuuden ja luokkaanestämisen heikkenemiseen. Vaalipuolueistuminen on puolestaan vahvistanut äänestäjän merkitystä ja yksittäisten poliitikkojen suhdetta äänestäjiinsä. Muutos on tarkoittanut poliitikolle henkilöitymisen tärkeyttä puolueen kustannuksella sekä politiikan ammatillistumista. Puolueorganisaatiot nojaavat myös yhä enemmän asiantuntijuuden korostamiseen ideologian sijaan. (Pekonen 2003, 49–51.) Paljon on kirjallisuudessa myös huomioitu ideologioiden merkityksen heikkenemistä, kun puolueiden tavoitteeksi on noussut mahdollisimman suuren äänimäärän voittaminen vaaleissa, mikä on johtanut puolueiden valumiseen kohti ideologista keskustaa (mts. 51–52). Kyösti Pekonen (2003, 53) kuitenkin näkee muutoksessa myös hyviä puolia, sillä hänen mielestään traditioiden murtuminen luo uudenlaista pelivaraa ja laajemman

toimintatilan poliitikoille ja puolueille. Vapauden lisääntyminen toisaalta merkitsee yksilölle lisääntyneitä kilpailua, jossa menestyminen mitataan poliitikoiden kyvyllä hyödyntää uutta toimintatilaa. Pekonen mainitsee myös, että poliittisen palkitsemisen käytännöt ovat muutoksessa, sillä ne saavat osakseen nykyään yhä enemmän kritiikkiä. Poliittinen palkitseminen tarkoittaa esimerkiksi puoluepoliittisia nimityksiä sekä politiikan korruptiivisia tapoja ja verkostoja. (Mts. 50.)

Yhtenä poliitikon toimintatilaa muuttaneena tekijänä voidaan pitää politiikan viestinnällistymistä, joka tarkoittaa sitä, että vaalikampanjointi tapahtuu yhä enemmän itsenäisten ja kaupallisten medioiden kautta. Tähän kehitykseen vaikutti myös 1990-luvun alussa tehty, kansainvälisestäkin tarkasteltuna poikkeuksellinen päätös vapauttaa vaalikampanjoinnin sääntely. (Moring & Mykkänen 2009, 29, 35.) Poliitiikan viestinnällistyminen on johtanut julkisuuden hallinnan ja imagokysymysten korostumiseen sekä politiikan henkilöitymiseen (Moring 2003, 86). Henkilöityminen vaikuttaa politiikassa monilla eri tavoilla, mutta poliitikon näkökulmasta se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että journalismi keskittyy enemmän yksittäisiin henkilöihin samoihin kuin vaalikampanjat, jotka korostavat henkilöitä puolueen kustannuksella. (Moring & Mykkänen 2009, 49).

Samat tekijät, jotka ovat vaikuttaneet esimerkiksi politiikan ammatillistumiseen, henkilöitymiseen sekä asiantuntijuuden korostumiseen, ovat vaikuttaneet myös korruption käyttöön politiikan resurssina. Vaalipuolueistuminen muuttaa korruptiota niin, että puolueverkoston löyhentyessä, yksittäisellä poliitikolla on enemmän omaa harkintavaltaa omista valinnoistaan. Tämä näkyy poliitikon oman toimijuuden, mutta samalla myös vastuun korostumisena. Täten myös toimintatila muuttuu yksilökeskeisemmäksi, mikä saattaa rikkoa puoluepoliittisen lojaaliuden siteitä. Ideologioiden merkityksen vähentymisen myötä yksittäiset asiakysymykset nousevat politiikassa tärkeiksi, mikä jälleen muuttaa korruption luonnetta. Poliitikot voivat tällöin käydä poliittista vaihtokauppaa yksittäisistä ratkaisuista, mikä tekee toimintatilasta joustavampaa kuin aiemmin. Samoin puoleraajat menettävät silloin merkitystään. Puolueuskollisuuden väheneminen myös laajentaa poliittisen korruption markkinoita. Poliitiikan viestinnällistymisen seuraukset korruptiolle ovat haitallisia. Riippumattomat ja aktiiviset toimittajat kasvattavat poliitikoiden kiinnijäämisen riskiä, joten poliittista

korruptiota voidaan pitää yhä riskialttiimpana strategisena keinona politiikassa. Median uutisoinnista seuraava julkinen tuomio aiheuttaa myös runsaasti haittaa poliitikon uralle. Poliitikko voi vain yrittää hallita julkisuutta niin, ettei se kutista hänen omia toimintamahdollisuuksiaan.

#### **4.2 Eliittien strateginen vallankäyttö**

Korruption käyttö politiikan välineenä on poliitikolle aina vaarallista, mutta silti sitä käytetään. Kysymykseen siitä, miksi korruptiiviset politiikan käytännöt säilyvät, lähdän vastaamaan eliittien strategisen vallankäytön näkökulmasta. Väitän siis, että korruptio johtuu siitä, että poliitikot käyttävät sitä keinona tiettyjen päämääriensä tavoittelemiseen. Korruptiivisella toiminnalla on sellaisia funktioita, jotka pitävät yllä korruption järjestelmää. Funktionaalisella korruption selittämällä voidaan nähdä kaksi erilaista näkökulmaa: toinen koskee selittämistä toimijan lähtökohdista käsin ja toinen rakenteen lähtökohdista.

Toimijalähtöisenä selitysmallina voidaan pitää Paavo Isakssonin (1993, 105) käsitystä, jonka mukaan korruptio on juuri eliittien strategista vallankäyttöä. Tällöin toimija eli eliitin jäsen ajaa omia etujaan ja vahvistaa omaa valtaansa käyttämällä korruptiota keinona päämääriensä tavoittelussa. Tämä erityisintressien tavoittelu tapahtuu epäasianmukaisin keinoin ja julkisen viran velvollisuuksista poiketen. (Mts. 105–106.) Isakssonin mukaan poliittis-hallinnollisen päätöksenteon ja liike-elämän lähentyneet suhteet lisäävät tätä epäeettistä ja epäasianmukaista vaikuttamista. Eliittien toiminnan tarkasteluun voidaan ottaa mukaan käsite strateginen rationaalisuus, joka laajentaa funktionaalista näkökulmaa. (Mts. 95, 101.) Käsite nojaa ajatukselle, että eliittitoimija toimii tarkoituksenmukaisesti ja on tietoinen muista toimijoista sekä ympäristöstään. Tällainen strateginen toimija tähtää rationaaliin päämääriinsä. (Moring 1989, 16.) Korruption tapauksessa strateginen rationaalisuus aiheuttaa sen, että eliitti ottaa käyttöönsä rationaalisina pitämänsä vaikutusstrategiat, vaikka ne olisivatkin korruptiota. Olennainen osa poliittisen korruption logiikan ymmärtämisessä on ymmärtää eliittien toimintaa ja strategisia valintoja, sillä poliittinen eliitti toimii ristiriitaisessa ja monien intressien värityksessä toimintaympäristössä. (Isaksson 1993, 101.) Poliitikot eli

strategiset toimijat muodostavat oman toimijoiden ryhmänsä, joka toimii samassa viitekehyksessä muiden poliitikoiden kanssa. Tässä yhteisessä viitekehyksessä tai universumissa strategian merkitys toimijoille korostuu, sillä itse toiminta voi muuttaa kehyksen tilaa kaikkien osalta. (Moring 1989, 45–46.) Tätä taustaa vasten korruption käyttö strategiana on yksi strategia muiden joukossa.

Toinen funktionaalisen selityksen malli perustuu rakenteen funktioon, mitä esittelen seuraavaksi lyhyesti. Esimerkiksi Jeanne Becquart-Leclercq (1989, 192) on lähestynyt korruptiota tästä näkökulmasta, joka korostaa usein korruptiivisen toiminnan mahdollisia hyviä seurauksia. Korruption tehtäviä ovat esimerkiksi linkkinä toimiminen eri toimijoiden välissä, suoran edustuksellisuuden korvaaminen, vallankäytön tehokkuuden lisääminen sekä julkisten resurssien uudelleen jakaminen (mts. 192). Myös Isaksson (1993, 96) esittää korruption funktionaaliseksi seurauksiksi esimerkiksi yhteiskunnan modernisaation ja stabiilisuuden sekä uusien eliittien integroinnin. Epävirallinen suhdeverkosto voi toimia järjestelmän tukkeutumien poistamiseksi palauttamalla valtaa sen menettäneille toimijoille tai uusille toimijoille. Toisaalta korruptio usein kumuloi valtaa sinne, missä sitä jo ennestään on, mutta toisaalta se myös yhdistää vallan eri tasoja. Poliittista korruptiota voidaan pitää salaisena puolena elitististen suhdeverkostojen toiminnassa. (Becquart-Leclercq 1989, 192–193.)

Becquart-Leclercq ei kuitenkaan itse puolusta tällaista rakenteen funktionaalista näkökulmaa korruption oikeutukseksi, vaan ankarasti kritisoi sitä. Hänen mielestään ajattelutavassa sekoittuvat tosiasialliset järjestelmän tarpeet ja eliittiryhmien omat tarpeet. Se hämärtää sosiaalisen ja poliittisen todellisuuden kerrostuneisuutta, eikä huomioi sitä, että kaikilla toimijoilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia käyttää korruptiota keinona päämääriensä tavoittelussa. (Becquart-Leclercq, 193.) Eräs mielenkiintoinen korruption funktio on kuitenkin sen tehtävä toimia eliittitoimijoiden välisenä sementtinä. Korruptio sitoo eliittiverkostoja yhteen, sillä toimijoilla on yhteisiä salaisuuksia puolustettavana ja täten se lisää toimijoiden välistä solidaarisuutta. (Mts. 194.) Tällaisen korruption tehtävän voidaan ajatella vaikuttavan myös toimijan rationaalisen strategian valinnassa.

Oleennaista Becquart-Leclercqin funktionalismin kritiikissä on hänen vaihtoehtoinen rakenteen käsityksensä. Kaikkien sosiaalisten ryhmien kulttuurisissa järjestelmissä vallitsee kaksoisrakenne: symbolinen ulottuvuus sekä operationaalinen eli strateginen ulottuvuus. Symbolinen ulottuvuus toimii idealisoituna visiona yhteiskunnasta ja myyttinä virallisista säännöistä, kun taas operationaalisessa ulottuvuudessa toimijat kohtaavat todellisuuden ja sen käytännöt erilaisine tapoineen. Symbolisen ja operationaalisen ulottuvuuden välinen kuilu vaihtelee monista yhteiskunnan tekijöistä riippuen. Ne voivat olla lähes limittäin tai hyvinkin kaukana toisistaan. (Becquart-Leclercq 1989, 202–203.) Poliittisen korruption tapauksessa strategisessa ulottuvuudessa vaikuttavat politiikan, hallinnon ja liike-elämän eliitti, jotka luovat rakenteeseen omat käyttäytymissääntönsä, jotka voivat olla hyvinkin mielivaltaisia. Rakenteeseen kuulumisen ja ylläpito luovat verkoston välistä solidaarisuutta, millä on esimerkiksi seuraavanlaisia seurauksia: eliitin ja kansan välinen kuilu kasvaa, yhteiskunnan periaatteista ja normeista tulee suhteellisia, tietyt yksilöt valitaan syntipukeiksi kantamaan syyllisyys korruptiosta, vallitsee hiljaisuuden salaliitto sekä eliitti jakautuu ytimeen ja satelliitteihin, joista jälkimmäiset kopioivat eliitin käytäntöjä. (Mts. 205.)

### **4.3 Poliitikka ja kieli toimintana**

Käsittelen työssäni korruptiota poliittisena ilmiönä ja toiminnallisena käsitteenä. Korruption muutoksen tutkimisen kohteena ovat reaali maailman rakenteet, jotka muuttavat poliitikkojen toimintatilaa, mikä puolestaan vaikuttaa eliittien strategiaan valintoihin. Seuraavaksi avaan hieman Kari Palosen ajatuksin sitä, miten tekstien tutkimuksen kautta on mahdollista päästä kiinni politiikkaan toimintana. Tämä on tärkeä näkökulma, sillä tutkin korruption reaali maailman muutosta poliitikoiden omien puheiden kautta.

Palosen (1988, 4) mukaan sekä politiikkaa että kieltä voidaan tarkastella inhimillisen toiminnan aspekteina. Kieltä voidaan pitää toiminnan instrumenttina, vaikka kieli asettaakin käyttäjälleen samalla toimintamahdollisuuksien rajoituksia (mts. 4–5). Poliitiikan tai tässä tapauksessa korruption toiminnallista aspektia ei pidä redusoida

pelkästään kieleen, sillä vaikka yhteiskunnallisia rakenteita voidaan ymmärtää vain kielen avulla, muutoksissa on kyse myös toiminnasta. Palosen mukaan tutkijan haasteena on ylittää käsitteiden symbolinen ulottuvuus ja pystyä analysoimaan muutosta myös reaalisen toiminnan tasolla. Yhtenä haasteena tehtävässä on myös se, että poliitikko voi yrittää kielenkäytöllään peitellä ja salailta toimintansa sisältöä ja tarkoitusta. (Mts. 9–10.) Tämän ongelman olen huomionut analyysissäni käyttämällä korruption eri analyysiluokkia, jotka toivon mukaan paljastavat myös puhujien salailupyrkimyksiä.

Palosen mielestä politiikan objektina on yhteiskunnallisten rakenteiden muuttaminen, joka tapahtuu konkreettisten asiakysymysten ratkaisujen kautta. Asiakysymykset ovat siis autonomisia, mutta ne samalla muodostavat yhteiskunnan rakenteita. Kieli on se tekijä, joka sitoo asiakysymykset yhteen ja kiinni rakenteeseen. (Palonen 1988, 12.) Korruptio on työssäni yhteiskunnan rakenteellinen ilmiö, johon vaikuttavat institutionaaliset käytännöt ja ratkaisut. Tutkimani asiakysymykset koskevat konkreettisten korruptiotapausten keskustelua ja ratkaisuja, jotka muodostavat ajallisen korruption muutoksen ja tulkinnan ketjun. Myös lainsäädännön muutokset luovat yhteiskunnallista rakennetta sen sijaan, että ne olisivat toisistaan irrallisia päätöksiä. Tekstien tutkimisen avulla pystyn siis hahmottamaan yhteiskunnallista korruption rakenteen muutosta.

Palosen käsitehistoriallisessa ajattelussa politiikka nähdään moninaisten toimijoiden välisenä kamppailuna, jonka seuraukset ovat mahdottomia ennustaa. Asioiden politisointi avaa aina uusia pelikenttiä toimijoille. Poliitikko tapahtuu siis kontingentissa maailmassa, jossa vallitsee tietty epävarmuus ja jossa pelikenttä antaa toimijoille eli poliitikoille aina mahdollisuuden toimia myös toisin. (Palonen 1998, 181; Palonen 1997a, 271.) Poliitiikan käsitteiden tutkimisessa olennaista on itse kielen muutosten analyysin lisäksi tutkia näitä kontingenssista syntyviä ei-intentionaalisia seurauksia (Palonen 1988, 9). Tutkimuksessani tarkoittamattomia korruption muutoksen seurauksia ovat muutoksen vaikutus poliittiseen toimintatilaan ja eliittien strategiseen vallankäyttöön. Ajatus toimijoiden mahdollisuudesta valita toisin näkyy eliittien strategisen vallankäytön kontekstissa, sillä korruption muuttuessa poliitikot joutuvat harkitsemaan toimintatapojaan uudella tavalla.

Käsitteiden merkitys voidaan nähdä Kosellekin mukaisesti niin, että poliittiset käsitteet avaavat reittejä tutkijoille sellaisten käsitteiden tutkimukseen, jotka ovat epäpolitisoituneita ja jotka sisältävät kiistoja (Palonen 1998, 184). Tämä merkitsee sitä, että käsitteitä ei voi jäädyttää paikalleen, vaan ne sisältävät monia merkityksiä ja kilpailevia tulkintoja. Käsitteet ovat siis konstruktioita siitä, mitä on tapahtunut. (Palonen 1998, 184; Palonen 1997b, 127.) Tällainen ajattelutapa puoltaa myös korruption käsitteen tutkimusta ja siihen läheisesti liittyvien alaluokkien tutkimusta. Alaluokkien teemat eli korruption laillinen sääntely, toimija ja rakenne, moraalit ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset avaavat uusia väyliä, joilla korruption käsitettä voidaan problematisoida ja joiden kautta myös korruption muutosta voidaan tutkia.

Palonen ottaa esille sen tosiasian, että tieto politiikasta on aina epätäydellistä. Toisaalta, pelkästään toiminnallista ja ei-kielellistä keinoa politiikan tutkimiseen ei ole. Tärkeintä onkin sanojen tutkimisessa nähdä sanat poliittisen toiminnan tekoina, joita arvioidaan suhteessa käyttötapaan ja toiminnan kontekstiin. (Palonen 1988, 16–17.) Palosta mukaillen korruption tekoja ei voi tutkia ilman sanoja. Suomalaisen korruption sekä poliittisuutta että sisältöä voidaan tulkita sanoista ja teksteistä, jotka antavat keinoja korruption tekojen ja muutoksen ymmärtämiseen. (Mts. 32.)

## **5 TUTKIMUSASETELMA JA AINEISTO**

Pro gradu -tutkielmani tutkimusongelmana on tutkia, miten suomalaisen poliittisen eliitin toimintamahdollisuudet ovat muuttuneet osana poliittisen korruption muutosta vuosina 1988–2011. Aineisto ja analyysi vastaavat korruption muutoksen kysymykseen ja se muodostuu kahdesta osasta: korruption esimerkkitapauksista, joiden tapahtumat kuvasin jo luvussa kaksi sekä lainsäädäntöaineistosta. Yhdessä ne muodostavat kuvan korruption rakenteiden mahdollisesta muuttumisesta. Työni viimeisessä luvussa rakennan puolestaan kuvan korruption muutoksen seurauksista poliitikon toimintatilalle ja eliittien strategiselle vallankäytölle. Tässä luvussa keskityn kuitenkin perustelemaan aineiston ja analyysin valintojani koskien korruption muutoksen tutkimista.



## 5.1 Korruptioskandaalien aineisto ja rajaukset

Kolme merkittävää suomalaista korruptiotapausta muodostavat työni esimerkkiaineiston: Kauko Juhantalo (1992–1993), Arja Alho (1997–1998) ja uusimpana vaalirahakohu (2008–2011). Juhantalon tapauksessa keskustelun ytimessä kulkivat pohdinnat politiikan luottamuksen ja puolueettomuuden säilymisestä. Alhon skandaalissa keskusteltiin erityisesti politiikan moraalista sekä kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Vaalirahakohua vallitsi kysymys moraalista ja avoimuudesta, mutta myös kiista siitä, oliko toiminta laillista vai laitonta eli oliko tapahtumissa kyse korruptiosta. Juhantalon ja vaalirahakohun tapauksissa oli esillä tyypillisimpänä korruption muotona pidetty lahjonta, joka on yksiselitteisesti rikoslaissa tuomittavaa. Alhon tapaus ei sen sijaan johtanut tuomioon, mutta sitä laajasti pidettiin tuomittavana ja näin ollen voin tarkastella myös sitä korruptiona. Korruptio ei välttämättä aina ole laitonta, mutta se on aina moraaliselta kannalta tuomittavaa. Juhantalon ja Alhon tapausta yhdistää lisäksi se, että molemmat koskevat ministereiden väärinkäytöksiä. Myös vaalirahakohussa aineiston osana on pääministeri Matti Vanhasta koskeneet syytökset, mutta en halunnut rajata sitä pelkästään Vanhaseen, sillä silloin mielestäni ulos olisi rajautunut paljon tärkeää korruptiokeskustelua. Näiden esimerkkitapausten avulla pyrin siis analyysissäni tuomaan esille, mitä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia keskusteluissa on viimeisen parinkymmenen vuoden aikana esiintynyt.

Kaikissa valitsemisiani esimerkkitapauksissa analysoin kansanedustajien täysistuntokeskusteluja. Olen käynyt läpi tärkeimmät asiakirjat, jotka toimivat keskusteluiden alkuunpanijoina sekä aiheeseen liittyvät valiokuntamietinnöt, vaikka analyysissä näkyvätkin ainoastaan täysistuntokeskusteluiden pöytäkirjat. Juhantalon tapausta (taulukko 1) käsiteltiin eduskunnassa kahteen otteeseen: ensimmäisen kerran, kun kansanedustajat joutuivat päättämään syytteen nostamisesta valtakunnanoikeudessa (M 6/1992) ja toisen kerran, kun eduskunta joutui päättämään Juhantalon kansanedustajatoimen lakkauttamisesta (M 11/1993).

### Taulukko 1. Juhantaloon aineisto

Asia	Pvm	Analyysin pöytäkirjat	Pvm
M 6/1992 vp. Kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.	20.10.1992	PTK 77/1993 vp PTK 90/1993 vp	14.6.1993 24.6.1993
M 11/1993 vp. Ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun edustajatoimen pysyvyyttä koskevan asian tutkimisesta.	4.11.1993	PTK 159/1993 vp	3.12.1993

Arja Alhoa (taulukko 2) koskeva aineistoni koostuu eduskunnan täysistuntokeskusteluista syksyltä 1997, jolloin oppositio jätti välikysymyksen pankkikriisin vahingonkorvausvelvollisten tasapuolisesta kohtelusta (VK 3/1997) sekä syksyltä 1998, jolloin perustuslakivaliokunta oli saanut valmiiksi mietintönsä ministerivastuulain nojalla tehdystä entisen ministeri Alhon toimien lainmukaisuuden tarkastamisesta (M 1/1997).

### Taulukko 2. Alhon aineisto

Asia	Pvm	Analyysin pöytäkirjat	Pvm
VK 3/1997 vp. Välikysymys: Pankkikriisin johdosta vahingonkorvausvelvollisuuden joutuneiden tasapuolisesta kohtelusta.	3.10.1997	PTK 129/1997 vp PTK 130/1997 vp	21.10.1997 22.10.1997
M 1/1997 vp. Kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.	30.9.1997	PTK 113/1998 vp	29.9.1998

Vaalirahakohun (taulukko 3) aineistonani ovat täysistuntokeskustelut koskien valtioneuvoston tiedonantoa eduskunnalle vaalirahoitukseen liittyvistä kysymyksistä (VNT 1/2009) sekä oikeuskanslerin ilmoitusta Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi (M 6/2010). Tässä yhteydessä on mainittava, että

tiedonannosta käytyä täysistuntokeskustelua leimaa vahvasti hallitus–oppositio-jako<sup>7</sup>, jossa hallitus pyrkii keskustelemaan uudesta lainsäädännöstä, kun taas oppositio haluaa tuoda esille vaalirahakohun ja sen selvittämättömät tapahtumat. On kuitenkin huomattava, että myös hallituksen sisällä kulkee jakolinja keskustan ja kokoomuksen sekä vihreiden ja ruotsalaisen kansanpuolueen välillä, sillä nämä kaksi jälkimmäistä puoluetta pyrkivät tekemään eroa kahteen suureen hallituspuolueeseen, jotka olivat pahimmin sotkeentuneita vaalirahakohuun. Tämän eron teen myös analyysissa puhumalla keskusta–kokoomuksesta ja hallituksen pienistä puolueista. Vaalirahakohun ympäriltä tehtiin eduskunnassa myös paljon kirjallisia ja suullisia kysymyksiä sekä laki- ja toivomusaloitteita, mutta rajasin nämä ulos työstäni, jotta aineistoni ei sirpaloituisi liikaa.

### Taulukko 3. Vaalirahakohun aineisto

Asia	Pvm	Analyysin pöytäkirjat	Pvm
VNT 1/2009 vp. Valtioneuvoston tiedonanto vaalirahoitukseen liittyvistä kysymyksistä.	30.9.2009	PTK 85/2009 vp	30.9.2009
M 6/2010 vp. Perustuslain 115 §:n mukainen valtioneuvoston oikeuskanslerin ilmoitus entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi.	16.9.2010	PTK 159/2010 vp	22.2.2010

## 5.2 Korruptiolakien valinta ja rajaukset

Toisen osan aineistostani muodostaa lainsäädäntöaineisto. Niin kuin on jo aiemmin työssäni käynyt ilmi, ei korruption käsitettä voi yksiselitteisesti määritellä. Sama ongelma nousi esille, kun ryhdyin tutkimaan, mikä kaikki lainsäädäntö voisi liittyä korruptioon. Ilmiö on kuitenkin niin monimuotoinen, ettei siitä voi laatia tyhjentävää

<sup>7</sup> Vanhasen II:een hallitukseen kuului keskusta, kokoomus, rkp ja vihreät. Hallitus lopetti toimintansa 22.6.2010, jonka jälkeen uusi pääministeri Mari Kiviniemi jatkoi samalla puoluekokoonpanolla. (Valtioneuvosto, hallituksen tiedot ja kokoonpano.)

listausta. Niinpä päädyin lähestymään lainsäädäntöä niiden lakien kautta, joita käsiteltiin tapausesimerkkieni yhteydessä. Suomen lainsäädännössä ei missään mainita korruption käsitettä eli mitään omia korruptiolakeja ei ole olemassa (Juslén & Muttilainen 2009, 13). Valitsemistani laeista tutkin niiden lakihistorialliset polut kaikkine niihin tehtyine muutoksineen. Seuraavaksi esittelen lyhyesti, millaiset lait olivat keskeisiä korruptiotapauksien käsittelyssä ja miten lait ovat muuttuneet tarkasteluajanjaksollani.

### *Ministereiden sidonnaisuudet*

Ministereiden sidonnaisuuksien ongelma tuli esille kaikissa tarkastelemissani esimerkkitapauksissa. Ennen Juhantalon tapausta ministereille ei ollut olemassa säännöksiä sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Tämä asia kuitenkin korjattiin hallituksen esityksellä 284/1994, jolla Suomen Hallitusmuotoon lisättiin uusi pykälä 36 c. Sen mukaan ministeri ei saa hoitaa virkakautensa aikana sellaisia tehtäviä, jotka saattavat vaarantaa hänen luottamuksensa valtioneuvoston jäsenenä ja samalla ministereille asetettiin velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Pykälä siirtyi sisällöllisesti muuttumattomana Suomen perustuslakiin vuonna 2000.

### *Ministereiden esteellisyys*

Myös ministereiden esteellisyysäännökset herättivät keskustelua kaikkien käsittelemieni tapausten kohdalla. Ministereille ei tässäkään ollut omaa lainsäädäntöä, mutta virkamiesten esteellisyyttä koskevat pykälät 10 ja 11 Hallintomenettelylaissa tulkittiin koskevan myös valtioneuvoston toimintaa. Lakia laajennettiin hallituksen esityksellä 26/1997 koskemaan esimerkiksi myös liikelaitosten hallintoa. Sittenmin virkamiesten esteellisyysäännökset on siirretty osaksi hallintolakia hallituksen esityksellä 72/2002, jolloin esteellisyyskäytäntöjä myös tarkennettiin.

### *Lahjusrikokset*

Lahjusrikokset olivat keskeisessä asemassa Juhantalon ja vaalirahoituksen skandaalissa. Lahjusrikosten uudistus oli osa virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistusta, josta

hallituksen esitys annettiin vuonna 1988. Tämä uudistus on mielestäni looginen aloitus korruption lainsäädännöllisten toimenpiteiden tarkastelulle. Lahjusrikoslainsäädäntö koski ministereitä, jotka laissa rinnastettiin virkamiehiksi, mutta kansanedustajia se ei koskenut. 1990-luvun puolivälin jälkeen lainsäädäntöön tehtiin muutamia muutoksia Euroopan yhteisöjen korruptiosopimusten takia, mutta muutoksissa oli lähinnä kyse soveltamisalan laajenuksista. Vuonna 2003 astui Suomessa ensimmäistä kertaa voimaan laki kansanedustajien lahjusrikoksien kriminalisoinnista, jonka lähtökohtana oli Euroopan neuvostossa solmittu sopimus. Samasta syystä säädöksiä kiristettiin vielä vuonna 2011.

### *Vaalirahoitus*

Vaalirahoituksen käsittelyä ei voi sivuuttaa, vaikka se liittyy vain viimeisimpään esimerkkitapaukseeni. Keskustelua vaalirahoituslain säätämiseksi käytiin hallituksen esityksen 48/1998 yhteydessä, jolloin Suomeen luotiin ensimmäistä kertaa vaalilaki. Aloite ei kuitenkaan tuolloin mennyt läpi, mutta sen valmistelemiseksi asetettiin komitea, jonka valmistelutyö johti hallituksen esitykseen 8/2000 ensimmäiseksi laiksi Suomessa vaalirahoituksen ilmoittamisesta. 2000-luvun lopulla vaalirahoituslakia tiukennettiin kolmesti lyhyen ajan sisään sen jälkeen, kun vaalirahakohu oli noussut julkisuuteen. Näistä tiukennuksista hallituksen esitys 13/2009 oli laajin ja sillä kumottiin kokonaan vanha laki.

Tutkin kaikista laeista hallituksen esitykset ja niihin liittyvät täysistuntokeskustelut sekä valiokuntamietinnöt. Muutamia vähäpätöisempiä lainsäädännön muutoksia en ole maininnut työssäni ollenkaan, sillä muutokset ovat olleet esimerkiksi hyvin teknisiä tai epärelevantteja aiheeni kannalta. Pääsääntöisesti olen myös sivuuttanut lakialoitteet tutkimuksestani, sillä mielestäni toteutuneet hallituksen esitykset kertovat riittävästi yhteiskunnallisesta muutoksesta, joka lainsäädäntötyössä on tapahtunut. Kaikista työhön valitsemistani laeista ei täyskeskustelua syntynyt ollenkaan, joten aina en ole voinut niitä analyysissäni käsitellä. Tekstejä analysoidessani olen erityisesti keskittynyt argumentteihin, joita sääntelyn puolesta tai vastaan esitetään. Tärkeimpänä tavoitteena pidän kuitenkin sitä, että saan näkyviin, miten korruptio on ylipäättään esiintynyt lainsäädäntötyössä sekä sen mahdolliset muutokset, joten itse keskusteluilla on

vähemmän painoarvoa. Seuraavaksi esitän kaikki lakimuutokset, jotka olen käsitellyt analyysissäni (taulukko 4). Olen jakanut lait korruptioskandaalien väleihin sen päivämäärän perusteella, jolloin hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

**Taulukko 4. Analyysissä esiintyvät lainmuutokset**

<b>Tarkas- teluväli (luku)</b>	<b>Lain teema</b>	<b>HE</b>	<b>Säädös</b>	<b>Laki</b>
1988– 1992 (6.1)	Lahjusrikokset	HE 58/1988	792/1989	Virkarikoslainsäädännön uudistaminen
1993– 1997 (6.3)	Ministereiden sidonnaisuudet	HE 284/1994	270/1995	Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta
1993– 1997 (6.3)	Lahjusrikokset	HE 6/1997	563/1998	Laki rikoslain muuttamisesta
1993– 1997 (6.3)	Ministereiden esteellisyys	HE 26/1997	543/1997	Laki hallintomenettelylain 10 §:n muuttamisesta
1998– 2007 (6.5)	Lahjusrikokset	HE 46/1998 HE 102/1998	815/1998	Laki rikoslain 16 ja 40 luvun muuttamisesta
1998– 2007 (6.5)	Vaalirahoitus	HE 48/1998	714/1998	Vaalilaki
1998– 2007 (6.5)	Vaalirahoitus	HE 8/2000	414/2000	Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta
1998– 2007 (6.5)	Lahjusrikokset	HE 77/2001	604/2002	Laki rikoslain muuttamisesta
1998– 2007 (6.5)	Ministereiden esteellisyys	HE 72/2002	434/2003	Hallintolaki
2008– 2011 (6.7)	Vaalirahoitus	HE 81/2008	604/2008	Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3§:n muuttamisesta
2008– 2011 (6.7)	Vaalirahoitus	HE 13/2009	273/2009	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta
2008– 2011 (6.7)	Vaalirahoitus	HE 6/2010	684/2010	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta
2008– 2011 (6.7)	Lahjusrikokset	HE 79/2010	637/2011	Laki rikoslain muuttamisesta

### 5.3 Strategiset valinnat ja aineiston käsittely

Olen kirjoittanut seuraavan luvun analyysini kronologiseen muotoon, sillä mielestäni se on paras tapa tarkastella korruption muutosta ajassa. Myös lainsäädäntöä koskevan analyysin olen kirjoittanut kronologisesti tapausesimerkkien väliin, jotta lain muutokset näyttäytyvät ajallisessa kontekstissaan sekä suhteessa konkreettisiin tapahtumiin.

Tutkimusongelmaani ryhdyin lähestymään niin, että pilkoin poliittisen korruption ajatuksen pienemmiksi alakysymyksiksi, jotta saisin korruption mahdollisesta muutoksesta tarkemman otteen. Suunnittelin tutkimuskysymykset sen perusteella, millaisia korruption käsittelyn puolia aineistoni teksteissä toistui.

#### *Analyysin tutkimuskysymykset*

1. Mitä argumentteja esitetään korruption sääntelyn lisäämisen puolesta ja vastaan?
2. Millaisia syitä korruptiolle esitetään toimijan ja rakenteen näkökulmasta?
3. Millaisia moraalisia ja laillisia arvioita korruptiotapahtumasta esitetään?
4. Millaisilla argumenteilla korruptiota legitimoidaan?
5. Mitä positiivisia ja negatiivisia seurauksia korruptiotapahtumalla nähdään olevan?

Näistä tutkimuskysymyksistä rakensin analyysille luokittelurungon (taulukko 5). Tutkimuskysymykset ja taulukon alaluokat vastaavat toisiaan. Nämä alaluokat tai -teemat, jotka ovat tulleet työssäni jo useasti esille, ovat laillinen sääntely, toimija ja rakenne, moraalit ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset. Korruption alaluokat ohjaavat analyysini rakennetta ja korruption muutoksen tutkimista, mutta käsittelen niitä myös itsenäisinä politiikan toimintatilaan vaikuttavina tekijöinä työni viimeisessä luvussa.

**Taulukko 5. Analyysin luokittelurunko**

Pääluokka	Aineisto	Alaluokka	Ulottuvuudet
Poliittinen korruptio	Hallituksen esitykset	1. Korruption laillinen sääntely	Argumentit puolesta – vastaan
	Tapauskeskustelut	2. Toimija ja rakenne	Syyllisyys – vastuu
		3. Korruption moraalinen ja laillinen arviointi	Rajanveto
		4. Korruption legitimointi	Mitätöinti
		5. Korruption seuraukset	Positiiviset – negatiiviset seuraukset

Pääluokkana analyysissä on luonnollisesti korruptio, jota hahmotan sen alaluokkien kautta. Lakiesitysten aineisto vastaa ainoastaan korruption sääntelyä koskevaan kysymykseen (1.) ja eduskunnan tapauskeskusteluista etsin vastauksia jälkimmäiseen neljään kysymykseen (2.–5.). Tähän ratkaisuun olen päätenyt siksi, että voisin aineistostani hahmottaa sitä, miten korruptio näkyy ja miten se huomioidaan eduskunnan puheissa muulloin kuin skandaaleista keskusteltaessa, mihin ei paljoa muita keinoja ole. Sääntelyn ja kontrolloinnin kysymystä en näe tarpeellisena tapausten aineistoa tutkittaessa, sillä skandaali herättää aina ryöpyn vaatimuksia uusista lakiuudistuksista. Analyysin luokittelurunkoon olen lisäksi jäsennellyt alaluokkien ulottuvuudet, jotka tukevat kunkin alaluokan analyysia ja helpottavat näin käsitteen jäsentelyä. Vaikka analyysirunkoni auttaa tekstien analysoinnissa, on muistettava, että kiinnostuksen kohteenani ei ole tekstianalyysi itsessään, vaan poliittisen korruption tutkiminen reaali maailman ilmiönä ja toiminnallisena käsitteenä. Tekstit toimivat työssäni osoituksena korruptiivisen toiminnan rakenteiden muutoksesta.

Suurin osa analyysistäni tukeutuu kansanedustajien omaan puheeseen korruptiotapausten ympärillä. On huomattava, että tutkin siis kansanedustajien tekemää korruptiota kansanedustajien omien puheiden kautta. Tämä ei kuitenkaan ole ongelma, koska täysistuntokeskustelut rakentuvat usein niin, että yksi korruptiosta syytetty puolustautuu muita kansanedustajia vastaan. Kansanedustajat toimivat työssäni ikään kuin yhteiskunnan ilmapiirin, odotusten ja ajatusten peilinä, sillä kansanedustajille täysistuntokeskustelut ovat julkinen areena, joka tavoittaa myös äänestäjät. Korruptio on



myös äärimmäisen sensitiivinen ja jopa omantunnon aihe, joka ylittää ainakin jossain määrin puolue- ja hallitusrajat. Puheisiin täytyy kuitenkin säilyttää tietty kriittisyys, sillä poliitikoilla voi olla erilaisia intressejä, jotka vaikuttavat puheen sisältöön. Olen pyrkinyt huomioimaan tämän ottamalla analyysissäni esiin eri näkökantoja mahdollisimman monipuolisesti.

#### **5.4 Eettiset ongelmat**

Työni lähtökohtana on se, että valitsemani tapaukset ovat korruptiota siitä huolimatta, että asiasta esiintyy aina niin juridisia kuin moraalisiakin mielipide-eroja, eikä kaikkia tapauksiin liittyviä tosiasioita saada ikinä selville. Eettiseltä näkökannalta on kuitenkin huomautettava, että korruption tapausesimerkkeinä toimivat henkilöt ovat kaikki itse julkisuudessa ja myös tuomioistuimissa kiistäneet syyllisyytensä korruptiivisiin tekoihin, joista heitä on syytetty. Siitä huolimatta uskallan ottaa heidät esimerkeiksi korruptiosta, sillä ilman tällaista ennakko-oletusta korruptiotapauksia olisi mahdoton tutkia. Työssäni en myöskään ota kantaa henkilöiden syyllisyyteen tai syyttömyyteen, vaan tutkimukseni kohdistuu pikemminkin siihen, millaisia keskusteluita heidän tapauksistaan on eduskunnassa julkisesti käyty. Kaikissa keskusteluissa on esiintynyt myös puolustavia argumentteja, jotka olen tuonut analyysissäni esille.

## **6 KANSANEDUSTAJIEN KORRUPTIOKESKUSTELU JA KORRUPTIOLAKIEN MUUTOKSET**

Analyysilukuni koostuu korruption muutosten tutkimisesta. Aloitan luvun vuoden 1988 lainsäädäntöuudistuksella, jonka jälkeen työ etenee niin, että lainsäädännön muutokset ja korruptiotapaukset vuorottelevat kronologisesti. Korruption tapausesimerkit on jaettu alalukuihin, jotka noudattavat teemoja: toimija ja rakenne, moraalit ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset.

### 6.1 1988–1992 Virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistus

Ensimmäinen tarkasteltava laki koskee hallituksen esitystä 58/1988 virkarikoslainsäädännön kokonaisuudistuksesta, jonka tarkoituksena oli uudistaa ja selkeyttää vanhoja säännöksiä (HE 58/1988, 1, 14). Virkatoiminnan rikosoikeudellisen vastuunalaisuuden merkitystä perusteltiin hallituksen esityksessä kansalaisten julkista valtaa kohtaan tuntemalla luottamuksella (mts. 5). On huomattava, että virkarikoslainsäädännössä kansanedustajia ei pidetty virkamiehinä, mutta ministereitä pidettiin. Esityksen mukaan virkarikoksina rangaistaviksi jätettiin vain yhteiskunnan tai kansalaisten kannalta erityisen moitittavina pidetyt teot ja laiminlyönnit, joihin kuuluivat lahjusrikokset, salassapitorikokset, virka-aseman väärinkäyttö sekä virkavelvollisuuden rikkominen. (Mts. 1–2.) Nämä argumentit puhuivat siis sääntelyn ja etenkin rikosoikeudellisen sääntelyn puolesta.

Hallituksen esityksen (58/1988, 46) mukaan lahjusrikoslainsäädännön tavoitteena oli turvata viranomaistoiminnan tasapuolisuus, oikeellisuus ja riippumattomuus. Esityksessä oli myös noussut esille kysymys kansanedustajien lahjusrikosten kriminalisoinnista, mutta oli tultu siihen lopputulokseen, että samoja säännöksiä ei voida sellaisenaan soveltaa kansanedustajiin, joten vain kansanedustajille laadittua lainsäädäntöä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi (mts. 42). Tämä oli ainoa argumentti, joka esitettiin kontrolloinnin lisäämistä vastaan. Missään tekstissä ei kuitenkaan avattu, mitä tämä ”ei tarkoituksenmukaista” tarkoittaisi.

Virkarikoslainsäädännön uudistuksesta eduskunnassa käydyissä täysistuntokeskusteluissa käsiteltiin todella vähän lahjontaan liittyviä asioita, joten siitä on mahdotonta muodostaa mitään yleiskuvaa. Otan kuitenkin esille pari puheenvuoroa, joissa lahjuskysymyksiä jotenkin argumentointiin.

”Rikoslainsäädäntö on kaikissa yhteiskunnissa ehdottoman poliittinen kysymys. Rikoslain avulla käytetään yhteiskunnallista valtaa, jaetaan yhteiskunnallista syyllisyyttä ja osoitetaan hyväksyttävän käyttäytymisen rajat.” (Ed. Andersson, PTK 67/1989, 1863.)

Puhuja painottaa lainsäädännön yhteiskunnallista ja poliittista merkitystä, jotka toimivat perusteluina sääntelyn tarpeellisuudeksi. Hän vielä jatkaa tästä liittämällä lahjontaa

koskevan rikoslainsäädännön toimivan hallinnon edellytykseksi, sillä niin kansalaiset kuin talouselämänkin toimijat asettavat vaatimuksia sille, mikä on virkamiehiltä hyväksyttävää toimintaa. (Ed. Andersson, PTK 67/1989, 1863.)

Toinen puhuja ottaa esille lahjonnan moraaliselta kannalta ja sen mahdolliset seuraukset.

”- lahjussäännöstö on periaatteellisesti erittäin tärkeä. Onhan lahjonta eräs pahimmista virkarikostyypeistä, moraalisesti varsin paheksuttava teko, joka raunioittaa yhteiskunnan perusteita.” (Ed. Björkstrand, PTK 65/1989, 1809.)

Sääntelyä perustellaan tässä puolestaan sillä, että lahjonta raunioittaa yhteiskunnan perusteita. Kuvaavinta koko lainsäädäntökeskustelun kannalta on se, että lahjonta ja korruptio herättivät aiheina erittäin vähän mielenkiintoa kansanedustajien keskuudessa. Tämä lakiesitys jäi ainoaksi tällä tarkasteluajanjaksolla ennen Juhantalon korruptioskandaalia.

## **6.2 Juhantalo toverituomioistuimessa**

Keskustelut Juhantalon korruptiotapauksesta herättivät arvioita suomalaisesta poliittisesta kulttuurista. Monissa puheenvuoroissa otettiin esille se, kuinka Juhantalo edustaa vain jäävuoren huippua, jonka alta löytyy laajasti väärinkäytöksiä koskien erilaisia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita (esim. ed. Savolainen, PTK 77/1993, 1773). Puheenvuoroissa viitattiin myös kuntatasolla tapahtuvaan lahjontaan ja korruptioon, josta juuri kukaan ei uskalla puhua, koska se vahingoittaisi omaa asemaa. Suomalaisen poliittisen järjestelmän valtaa pidettiin vahvana, sillä kansantalous ja yritystoiminta ovat riippuvaisia julkisesta sektorista. (Esim. ed. Taina, PTK 77/1993, 1777.)

”Yksityinen sektori on pitkälti saatu riippuvaiseksi poliittisesta vallankäytöstä. Tästä kaikesta seuraa se, että politiikassa harrastetaan myös likaista peliä ja oman vallan väärinkäyttöä.” (Ed. Taina, PTK 77/1993, 1777.)

Kriittisiä huomioita herätti myös lainsäädännön vanhentuneisuus, sillä lain mukaan ministeriltä vaaditaan ainoastaan rehellisyyttä ja taitavuutta, mutta muita rajoituksia ei

ole (esim. ed. Pokka, PTK 77/1993, 1765). Äärimmäisimmän tulkinnan poliittisesta kulttuurista antaa edustaja Ukkola.

”Syynä ei ollut pelkästään se, että halusin ristiinlaulita mädän poliittisen kulttuurin mädän tuloksen, vaan kysymys oli järjestelmästä paljon, paljon laajemmin.” (Ed. Ukkola, PTK 77/1993, 1754.)

Suomalaisesta korruptiokulttuurista löytyi kuitenkin myös positiivisempia kuvauksia. Edustaja Alho (PTK 77/1993, 1769) puhui, kuinka poliittisen järjestelmän moraalinen muutos ja menettelytapojen siistiytyminen tapahtui jo 1980-luvun alussa, minkä vuoksi järjestelmä kestää kriittisenkin tarkastelun. Arvo- ja moraalikeskustelut ovat vieneet Suomea toisenlaiseen poliittiseen kulttuuriin, jonka ilmentymänä Juhantalon tapaus voidaan pitää (PTK 77/1993, 1769).

### **6.2.1 Juhantalo sijaiskärsijänä**

Tässä luvussa käsittelemme sitä, mitä syitä kansanedustajat esittivät korruptiotapahtumalle: onko vika rakenteessa vai toimijassa? Suurin osa puheenvuoroista etsi selityksiä rakenteen ongelmista.

”Ed. Kauko Juhantalo on omalla tavallaan sijaiskärsijä, hän kantaa maan tapaa ja systeemin syntejä Golgatalle.” (Ed. Jaakonsaari, PTK 77/1993, 1758.)

Tällaisia puheenvuoroja, joissa Juhantalo nähtiin sijaiskärsijänä, esiintyi melko paljon. Todellisena syyllisenä voidaan tässä pitää maan tapaa sen sijaan, että poliitikko olisi itse vastuussa tekemisistään. Kärsijöinä nähtiin Juhantalon lisäksi myös demokratia ja kansalaiset silloin, kun poliitikot joutuvat noudattamaan maan tapaa (ed. Kaarilahti, PTK 90/1993, 2163). Lisää rakenteellisia syitä korruptiolle löytyi lainsäädännöstä.

”- - vanhentuneet perustuslakimme säännökset - - ovat nyt omalta osaltaan johtaneet koko poliittisen järjestelmän uskottavuutta vavisuttavaan kriisiin.” (Ed. Andersson, PTK 77/1993, 1774.)

Puhujan ajatus jatkui vielä niin, että korruptiota ei olisi päässyt tapahtumaan, jos säännökset olisivat olleet kunnossa, mikä siirtää vastuun jälleen Juhantalon sijaan rakenteelle (ed. Andersson, PTK 77/1993, 1774). Eräs kansanedustaja löysi syyn Juhantalon toiminnalle hänen ja hänen puolueensa uusliberalistisesta ideologiasta, joka

rakentuu häikäilemättömälle oman edun tavoittelulle ja itsekkyydelle (ed. Gustafsson, PTK 90/1993, 2148). Ideologiaakin voidaan pitää rakenteellisena syyllisenä, joka hämärtää toimijan omaa vastuuta.

Toimijalähtöisenä selityksenä sen sijaan voidaan pitää sitä, kun poliitikkojen kaveruussuhteista nähtiin syntyvän riippuvuuden ongelmia, mikä ei kuitenkaan ole vältettävissä, sillä Suomi on pieni maa, jossa kaikki tuntevat toisensa (ed. Helle, PTK 77/1993, 1760). Keskusteluissa esiintyi hyvin vähän puheenvuoroja, joissa olisi suoranaisesti syyllistetty tai moitittu Juhantalon menettelyä, mutta tällaisesta yksi esimerkki.

”- - ministerin on täytynyt jo ministeriyden alkaessa ymmärtää, että hän joutuisi ainakin asiallisesti arkaluontoiseen tilanteeseen, mikäli hän virkatoimissaan ylipäättään joutuisi käsittelemään tai ratkaisemaan kysymyksiä, joihin liittyisi samojen rahalaitosten intressejä, kuin missä hänellä oli intressejä.” (Ed. Moilanen, PTK 77/1993, 1777.)

Edustaja Moilanen esittää tässä, että Juhantalon on täytynyt ymmärtää toimensa kyseenalaisiksi. Edustaja korostaa lisäksi myös sitä, että ministerin tulee noudattaa oikein erityistä varovaisuutta puolueettomuutensa ja luotettavuutensa säilyttämiseksi. (Ed. Moilanen, PTK 90/1993, 2148.) Tällainen argumentti korostaa toimijan omaa käyttäytymistä korruptiotapahtuman syynä.

Vastuunkannon kysymys tapauksessa oli hankala, sillä keskustelujen pohdinta keskittyi siihen, oliko mitään korruptiota ylipäättään tapahtunut. Ne, jotka pitivät Juhantaloa syyllisenä, kannattivat kuitenkin valtakunnanoikeuden tuomion jälkeen sitä, että Juhantalon tulee kantaa poliittisen vastuun lisäksi oikeudellinen vastuu.

”Tämä nyt ainakin osoittaa sen, että poliitikko voi joutua vastuuseen.” (Ed. Rinne, PTK 159/1993, 4769.)

## **6.2.2 Korruptio oikeuden ja moraalin kysymyksenä**

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että moraalin käsitettä esiintyi runsaasti keskusteluissa, mutta sen sisältöä tai rajanvetoja pohdittiin erittäin vähän. Suureen rooliin nousi kuitenkin periaatteellinen kysymys siitä, oliko eduskunnan tehtävänä arvioida Juhantalon tapausta juridiselta vai myös moraaliselta kannalta. Toisten mielestä

tapauksen ratkaisemiseen sai käyttää vain oikeudellista arviointia, mutta monien mielestä politiikan ja poliitikkojen moraalitapa oli yhtä tärkeä tekijä.

”On kuitenkin rehellisesti myönnettävä, että tässä liikutaan myös politiikan, poliittisen moraalin ja oikeuden rajamailla.” (Ed. Jäätteenmäki, PTK 77/1993, 1772.)

Laillisuuden ja moraalin välinen ristiriita esiintyi pääasiassa keskusteluissa, joissa päätettävänä oli syytteen nostaminen valtakunnanoikeudessa Juhantaloa vastaan. Sitä ei juurikaan enää esiintynyt edustajatoimen lakkauttamista koskeneessa keskustelussa, kun Juhantalo oli jo tuomittu syylliseksi.

Edustajat esittivät myös muutamia yleisiä kommentteja moraalista ja moraalikeskustelun käymistä pidettiin yleisesti hyvänä asiana (esim. ed. Ukkola, PTK 90/1993, 2184). Vaikka moraalin koettiin jääneen politiikan ja talouden jalkoihin, niin suomalaisilla katsottiin olevan hyvä moraalitaju (ed. Jaakonsaari, PTK 77/1993, 1759; ed. Viljanen, PTK 90/1993, 2160). Moraalin arviointi sai osakseen myös kritiikkiä, mistä tässä yksi esimerkki, jossa puhuja kyseenalaistaa moraalivaatimusten esittämisen.

”Jos mietimme kysymystä, kuinka korkea moraalinen vaatimustaso ed. Juhantalolle voidaan asettaa, me ymmärrämme, että se vaatimustaso voi kohota kuinka korkeaksi tahansa.” (Ed. Laukkanen, PTK 159/1993, 4761.)

Sellaisia puheenvuoroja, joissa Juhantalon toiminta tuomittiin suoraan moraalilla perusteella, oli melko vähän. Jotkut kuitenkin kutsuivat Juhantalon toimintaa moraalisesti vääräksi tai ahneeksi ja epäeettiseksi (ed. Gustafsson, PTK 90/1993, 2148; ed. Laivoranta, PTK 90/1993, 2186). Eräs puhuja esimerkiksi siteeraa professori Juhani Pietarisen kannanottoa.

”- - hänen pysymiselleen toimessaan ei ole riittävää eettistä pohjaa. - - hän osoittaa vielä aikaisempaa selvemmin moraalisen vastuuntunnon tai peräti moraalitajun puutetta.” (Ed. Ukkola, PTK 159/1993, 4758.)

Moraalin lisäksi keskusteluissa nousi muutamia kertoja esille rajojen vetämisen vaikeus, mutta näitäkään kannanottoja ei paljoa ollut. Yksi kansanedustaja muistutti, että eduskunnan itsensä tehtävänä on rajojen määrittely.

”Eduskunta vain voi itse määrittellä ne rajat, minkä se katsoo olevan sallittua poliitikoille ja poliittisen järjestelmän uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta.” (Ed. Alho, PTK 77/1993, 1769.)

Juhantalon kansanedustajatoimen jatkamisesta keskustellessaan edustajat pohtivat, voiko kunnioituksensa ja luottamuksensa menettänyt kansanedustaja jatkaa tehtävässä (esim. ed. Nikula, PTK 159/1993, 4766). Monien mielestä ei, mutta painotettiin, että tuomion kärsittyään hän on jälleen kelvollinen yhteiskunnallisiin tehtäviin, jos kansa näin päättää (esim. ed. Stenius-Kaukonen, PTK 159/1993, 4766). Joitakin puhujia häiritsi se, ettei Juhantalo ollut osoittanut minkäänlaista katumusta tai syyllisyyttä, mikä osoitti, että yhteiskunnallinen viesti ei ole mennyt perille (esim. ed. Aittoniemi, PTK 159/1993, 4767). Edustaja Haavisto (PTK 159/1993, 4772) teki ainoana edustajana rajanvetoa siihen, millaisissa rikoksissa kansanedustaja voidaan erottaa ja millaiset rikokset ovat korkeintaan moraalisesti paheksuttavia.

### 6.2.3 Nakkivaras Juhantalo

Nyt käsittelen sitä, millaisilla argumenteilla Juhantalon menettelyä puolustettiin eli kuinka korruptio legitimoitiin ja rationalisoitiin keskusteluissa. Käytännössä rinnastan tässä siis Juhantalon puolustamisen korruption puolustamiseksi. Juhantaloa puolustavia puheenvuoroja oli vähemmän kuin tuomitsevia, mutta niitä oli kuitenkin suhteellisen paljon ja ne olivat sitäkin värikkäämpiä. Yksi yleisimmin toistuneita argumentteja oli se, että Juhantaloa ei pidä tuomita, koska suurempiakin talousrikollisia on vapaalla jalalla (esim. ed. Suhola, PTK 90/1993, 2164). Toisen yleisen argumentin mukaan Juhantaloa ei tule tuomita, koska negatiivinen julkisuus ja ministerin viran menetys ovat riittäviä rangaistuksia.

”- - Juhantalo on menettänyt ministerin virkansa ja se on ollut erittäin raskas seuraamus. Toinen painava perustelu on se, että se julkisuus, mikä on kohdannut häntä ja hänen perhettään, on ollut varmasti sanoinkuvaamattoman raskas ja ankara.” (Ed. Laukkanen, PTK 90/1993, 2170.)

Mitätöinti on yksi keino, jolla korruptiota voidaan legitimoida, mistä näkyi teksteissä paljon esimerkkejä. Mitätöinti tapahtuu vähättelemällä tapausta ja rinnastamalla se vähäpätöisiin asioihin, kuten seuraavassa, jossa korruptio rinnastettiin voin kirnuamiseen ja murhaajiin.

”- - asiaa on jo riittävästi kirnuttu, kuten meijerimiehen terminologia tämän ilmaisee. Tuon kirnuamisen yhteydessä voisaalis on jäänyt todella olemattomaksi - -.” (Ed. Saapunki, PTK 90/1993, 2151.)

”- - samaan aikaan, kun todelliset ryöstäjät ja murhamiehet ovat vapaina, me iloitsimme nakkivarkaan kiinni joutumisesta?” (Ed. Suhola, PTK 90/1993, 2164.)

Näiden esimerkkien lisäksi tapauksesta esiintyi epäilyjä, että Juhantaloa vastaan nostetut syytökset ovat kostotoimenpiteitä katkerilta kansalaisilta (esim. ed. Louvo, PTK 159/1993, 4771). Korruption puolustamiseksi kelpasivat myös sellaiset argumentit, että Juhantaloa ei tarvitse tuomita, koska kansanedustajienkaan lahjontaa ei ole kielletty ja koska Juhantalo ei ole aiheuttanut kenellekään taloudellista haittaa (ed. Laukkanen, PTK 90/1993, 2170; ed. Saapunki, PTK 90/1993, 2152). Tästä luvusta nähdään, että korruption oikeuttamisen perusteita löytyy aina.

#### **6.2.4 Hyvä veli -järjestelmän loppu?**

Viimeisenä aihepiirinä käsittelen niitä positiivisia ja negatiivisia seurauksia, joita korruption paljastumisella nähtiin olevan. Juhantalon tapauksen oletetut seuraukset jakautuivat melko tasaisesti molempiin ryhmiin. Juhantalon korruptiotapauksen negatiiviset seuraukset liittyivät pääasiassa kansalaisten luottamuksen ja uskon menettämiseen eduskuntalaitosta kohtaan.

”- - tapaus paljastaa poliittisen järjestelmämme haavoittuvuuden. Tämä on omalta osaltaan heikentänyt kansalaisten uskoa politiikkaan.” (Ed. Jaakonsaari, PTK 77/1993, 1758.)

Edustaja näkee tämän luottamuksen heikentymisen vaikuttavan myös poliittisen järjestelmän kykyyn vastata tuleviin haasteisiin ja saada aikaan suuria päätöksiä (ed. Jaakonsaari, PTK 77/1993, 1758). Erään toisen edustajan mielestä korruption paljastumisesta ei suinkaan seurannut tuuletusta, vaan pyörremyrsky (ed. Suhola, PTK 90/1993, 2164).

”Prosessi Juhantalo on nostanut pintaan kaiken sen padotun pettymyksen, vihan ja halveksunnan, jonka yleinen poliittinen, milloin isänmaan, milloin oman edun nimissä tapahtunut kähmintä on synnyttänyt - -.” (Ed. Suhola, PTK 90/1993, 2164.)

Tapaus Juhantalon seurauksia monet pitivät siis yhteiskunnan kannalta huonoina. Skeptiset kansanedustajat eivät myöskään allekirjoittaneet toiveikkaimpien odotuksia



uudesta poliittisesta kulttuurista, vaan epäilivät, ettei mikään tule muuttumaan, vaikka yksi edustaja saisikin tuomionsa (esim. ed. Laukkanen, PTK 90/1993, 2168).

Positiivisimmat arviot korostivat puolestaan poliittisen kulttuurin suurta muutosta sekä hyvä veli -järjestelmän loppumista (esim. ed. Ukkola, PTK 159/1993, 4760). Monilla oli toiveita, että hyvä veli -järjestelmästä päästään eroon ja että politiikan menettelytavat muuttuvat paremmiksi (esim. ed. Paloheimo, PTK 159/1993, 4770).

”On siis aika romuttaa kabinettikulttuuri ja siirtää päätöksenteko päivänvaloon.” (Ed. Luukkainen, PTK 90/1993, 2175.)

Keskusteluissa esitettiin toiveita myös sen puolesta, että puolueilla tulisi tulevaisuudessa olla rohkeutta myös omaan puhdistautumiseensa ja moraalittomuuksien selkeään tuomitsemiseen (ed. Taina, PTK 77/1993, 1777). Yksi puhuja toivoi myös, että koplaamisen tuomittavuus ja samanlaisten tekojen vakavuus ymmärrettäisiin myös yleisellä yhteiskunnallisella tasolla (ed. Hassi, PTK 159/1993, 4776). Skandaalit herättivät monissa toivoa siitä, että skandaali on viimeinen laatuaan ja että tämän kaltaisilla tapahtumilla olisi laajoja yhteiskunnallisia seurannaisvaikutuksia.

Viimeiseksi lainaukseksi esitän lauseen, joka sisälsi kaikista keskusteluista lähes ainoana käsitteen korruptio ja jossa vaadittiin korruption tutkimista ilmiönä, mikä oli keskusteluissa esitettyjen vaatimuksien joukossa ainutlaatuinen.

”Tässä mielessä koko tämä suomalainen korruptio, jos sitä voisi sillä nimellä kutsua, vaatisi tarkempaa selvitystä - -.” (Ed. Haavisto, PTK 159/1993, 4773.)

### **6.3 1993–1997 Sovellusalojen laajennuksia**

Tähän tarkasteluajanjaksoon eli Kauko Juhantalon ja Arja Alhon korruptioskandaalin väliin sisältyy kolme hallituksen esitystä, jotka koskevat ministerien sidonnaisuuksia, lahjontaa ja esteellisyyttä. Mitkään esityksiin liittyvät pöytäkirjat eivät sisältäneet kansanedustajien keskustelua korruptiosta, joten esittelen vain hallituksen esitykset lyhykäisyydessään. Myöskään valiokuntalausunnat eivät sisältäneet mitään tutkimukseni kannalta relevanttia, joten en aio käsitellä niitäkään.

Hallituksen esityksellä 284/1994 lisättiin Suomen Hallitusmuotoon uusi pykälä, jossa määrättiin, ettei ministeri voi enää ministeriaikanaan hoitaa sellaista tehtävää tai virkaa, joka voi haitata ministeritoimen hoitamista tai vaarantaa ministerin luottamuksen. Laissa määrättiin myös ministerin joutuvan antamaan virkakautensa aluksi eduskunnalle selvitys sidonnaisuuksistaan. (HE 284/1994.) Lakiesitys liittyi todella läheisesti juuri niihin asioihin ja muutostarpeisiin, joista käytiin Kauko Juhantalon skandaalin yhteydessä keskustelua, vaikka lakiesityksessä tapaukseen ei suoraan viitattu. Lain tarpeellisuutta myös perusteltiin laajasti. Hallituksen esityksen mukaan ministerin oikeudellisen ja poliittisen vastuun toteutumisen rinnalle tarvittiin myös ennakkollisia keinoja. Väärinkäytösten estäminen oli tärkeää poliittisen järjestelmän legitimitietin suojelemiseksi, sillä kansalaiset asettavat poliittiselle toiminnalle myös moraalisia vaatimuksia. Ministerisyytemenettelyä ei pidetty toivottavana poliittisen järjestelmän kannalta, vaan sen käyttämisen tulisi olla poikkeuksellista. Myöskään esteellisyyssäännökset eivät olleet riittävä keino estää väärinkäytöksiä. Lakiesityksessä oli huomattavaa, että sidonnaisuuksien ilmoittamisen mahdollisuus annettiin samalla kansanedustajille, vaikka heille se tulikin olemaan vielä vapaaehtoista. (HE 284/1994.)

Lahjusrikoslainsäädäntöön tehtiin muutos hallituksen esityksellä 6/1997. Muutos tosin koski ainoastaan laajennusta lain soveltamisalaan, sillä se laajennettiin kattamaan Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevat. Laki liittyi syksyllä 1996 Euroopan unionissa allekirjoitettuun yleissopimuksen pöytäkirjaan, joka velvoitti jäsenmaat kriminalisoimaan myös Euroopan yhteisöön kohdistuvat lahjusrikokset. Laki koski sekä lahjuksen antamista että lahjuksen ottamista. Lakiesityksessä mainittiin myös myöhemmin käsitteeseen tuleva Yleissopimus korruption torjunnasta. Lahjusrikoslainsäädännön tarpeellisuutta argumentoitiin sillä, että viranomaistoiminnan on oltava lainmukaista, tasapuolista, riippumatonta ja kansalaisten luottamusta herättävää. Merkittävää oli myös se, että taloudellinen tuki kohdistuu tarkoitetulla tavalla, eikä siihen liity epäasiallista vaikuttamista. (HE 6/1997.)

Viimeisenä tässä käsittelen hallituksen esityksen 26/1997 Hallintomenettelylain 10 §:n muutoksesta, joka koski virkamiesten esteellisyyssäännösten laajennusta. Ministereihin oli sovellettu näitä esteellisyyssäännöksiä, vaikka kansanedustajien säännökset olivatkin eri laissa. Esteellisyyssäännösten soveltamisalaa haluttiin laajentaa, erityisesti

koskemaan liikelaitosten johtokuntaa ja hallintoneuvostoja, jotka olivat tulleet yhä yleisemmiksi valtionhallinnossa. Toinen tärkeä kohta uudistuksessa oli ohjauksen ja valvonnan eriyttäminen toisistaan. Esteellisyyssäännösten merkityksestä hallituksen esityksessä mainittiin se, että niillä turvataan hallintotoiminnan tasapuolisuus ja objektiivisuus sekä luottamus toiminnan puolueettomuuteen. (HE 26/1997.)

#### **6.4 Arja Alho ja pankkikriisin seuraukset**

Arja Alhon ja Ulf Sundqvistin tapaus herätti paljon kohua julkisuudessa, jossa se koettiin pankkikriisin epäoikeudenmukaisuuden huipentumana, sillä pankkikriisi aiheutti vakavia seurauksia isolle osalle kansalaisia ja koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Sundqvistin kohtelua entisenä pankinjohtajana pidettiin tätä taustaa vasten epäreiluna, mikä näkyy myös läpi täysistuntokeskusteluiden.

”Tämän tapauksen käsittelyyn heijastuu nyt kaikki se pahoinvointi ja tukahdutettu raivo, jonka jokseenkin kaikkia suomalaisia tavalla tai toisella koskettaneen pankkikriisin seuraukset ovat synnyttäneet.” (Ed. Tuomioja, PTK 129/1997, 4277.)

Alho–Sundqvist-tapausten nähtiin ilmentävän vanhaa poliittista kulttuuria, johon kuuluvat suosintajärjestelmät.

”Vanhaa poliittista kulttuuria ylläpitävien veljesten verkosto on tottunut siihen, että kun kamelin kuormaa lisätään vähän kerrallaan ja varovasti, se tuntuu kestävän melkein mitä vain.” (Ed. Tarkka, PTK 129/1997, 4297.)

Monet kansanedustajat yhdistivät tapahtuman myös suorasanaisesti korruptioon, jossa suositaan omia jäseniä, sillä Alho sosiaalidemokraattina teki tämän sopimuksen Sundqvistin kanssa, joka puolestaan oli entinen puolueen puheenjohtaja ja puolueen merkittävä hahmo.

”Sopimus räätälöitiin Sundqvistin puoluejohtajataustan ja yhteiskuntasuhteitten ansiosta, ehkä myös palkkiona vasemmistopuolueiden STS-säätiön saamista palveluista.” (Ed. Pykäläinen, PTK 129/1997, 4350.)

Puolueyhteyden perusteella tapahtumaa voidaan pitää korruptiona, vaikka mitään näyttöä Alhon saavuttamasta henkilökohtaisesta hyödystä ei olekaan, vaan pikemminkin tapahtuman taustalla nähtiin olevan juuri suhdeverkostot. Monet kansanedustajat

näivät Alhon tapauksen myös osoituksena eliittien itsekeskeisestä ja väärästä vallankäytöstä.

”Pohjimmiltaan on kysymys siitä, että kansa on saamassa tarpeekseen eliitistä, jolla on oma elämänsä ja omat lait - -.” (Ed. Kääriäinen, PTK 130/1997, 4373.)

Alho–Sundqvist-tapauksen yhteys korruptioon näkyi myös siinä, kuinka tapausta verrattiin Juhantalon tapaukseen, jossa sentään oli kyse lahjonnasta.

”Tässä ei ole pienintäkään eroa tapaus Juhantalon, paitsi että Juhantalon tekohan oli huomattavasti vakavampaa luokkaa ja johti syytteeseen.” (Ed. Niinistö, PTK 129/1997, 4314.)

Vaikka näitä vertauksia tehtiinkin, niin monet kansanedustajat kuitenkin kiistivät tapausten yhtäläisyydet (esim. ed. Kemppainen, PTK 130/1997, 4367).

#### **6.4.1 Alho poliittisen vastuun kantajana**

Kolmesta poliitikkojen tapausesimerkistä tässä Alhon tapauksessa syyllisyyden osoittaminen vaikuttaa selvimmältä. Syyllisenä tapaukseen pidettiin melko yksiselitteisesti Alhoa, joka oli Sundqvistin kanssa sopimuksen solminut ja tästä johtuen myös tehtävästään eronnut. Alhon syyllisyys on selvempi kuin Juhantalon tai vaalirahakohun poliitikkojen, jotka kaikki kiistivät osallisuutensa korruptioon. Alhokaan ei korruptiota myöntänyt, mutta piti läpi skandaalin kiinni ajatuksesta, että sopimus oli yhteiskunnan ja valtion kannalta paras mahdollinen ratkaisu. Näistä syistä syyllisyyden ja vastuun puheet ovat hyvin toimijakeskeisiä. Koska syyllisyyden kysymyksestä seuraa aina vastuun kysymys, niin käsittelen tässä molempia. Alhon toimia pidettiin yleisesti pahana poliittisena virhearviona.

”- - ministeri Alho on toiminut poliittisesti kovin epäviisaasti ottaen huomioon erityisesti tällaisen ajan - -.” (Ed. Aittoniemi, PTK 113/1998, 4429.)

Näissäkin eduskunnan keskusteluissa nousi esille käsitys, että Alhon itse olisi pitänyt ymmärtää, että Sundqvistin sopimus ei ole hyväksyttävä.

”- - viimeistään Vakuusrahaston virkamiesten ja ministeri Alhon olisi pitänyt ymmärtää, että valtion sopiessa vahingonkorvausten anteeksiannosta kyseessä ovat muutkin arvot kuin pelkästään markat.” (Ed. Sasi, PTK 129/1997, 4284.)

Alho sai läpi poliittisen kentän runsaasti kiitosta osakseen siitä, että hänen katsottiin kantaneen poliittisen vastuunsa erottuaan ministerin tehtävästä.

”Ministeri Alho on tässä tapauksessa kyllä osoittanut esimerkillistä uutta näkemystä eroamalla aikanaan virastaan poliittisten virheiden vuoksi.” (Ed. Aittoniemi, PTK 113/1998, 4429.)

Muuten vastuun kannon laajuus herätti paljonkin eriäviä mielipiteitä. Monien mielestä Lipponen olisi osavelvollinen vastuuseen, koska hän oli aiemmin ilmoittanut kantavansa täyden vastuun asiasta (esim. ed. Räsänen, PTK 129/1997, 4311). Joidenkin kansanedustajien mielestä sosiaalidemokraattinen ryhmä tai koko hallitus oli vastuussa tapahtumista (esim. ed. Immonen, PTK 129/1997, 4331; ed. Ala-Nissilä, PTK 113/1998, 4435). Toisaalta, monet hallituspuolueiden edustajat kuitenkin kiistivät yksin hallituksen vastuun tapahtumista (esim. ed. Sasi, PTK 129/1997, 4285). Toki oli myös niitä, joiden mielestä selvästi epäonnistuneen lainsäädännön vuoksi koko kansanedustuslaitos oli vastuullinen (esim. ed. Virtanen, PTK 113/1998, 4422).

Vaikka täysistuntokeskusteluissa Alhon rooli aktiivisena toimijana korostuikin, jotkut edustajat esittivät viittauksia myös rakenteelliseen maan tapaan. Suhdeverkostojen harrastamat suosimisen käytännöt ovat korruption rakenteeseen juurtuneita piirteitä.

”Sunqvistin sopimus on vanhaa maan tapaa röhkeimmillään. Samanlaisia puhalluksia on tehty tietysti vuosikymmenien mittaan ennenkin - -.” (Ed. Tarkka, PTK 129/1997, 4297.)

#### **6.4.2 Moraalisesti väärä sopimus**

Aivan keskeisintä koko Alho–Sundqvist-keskustelussa oli kysymys laillisuuden ja moraalien välisestä suhteesta sekä kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Yleisesti ottaen kaikki kansanedustajat pitivät sopimusta vääränä, sillä Sundqvistin erityiskohtelu oli sellaista, että tavallisilla kansalaisilla ja velkaantuneilla ei olisi ollut mahdollista vastaavia sopimuksia saada.

”- - minkä takia Sundqvistin kohdalla tehtiin erilainen päätös, vai oletteko te, herra pääministeri sitä mieltä, että verrattuna näihin muihin päätöksiin tapaus Sundqvist on yhdenvertainen ja oikeudenmukainen?” (Ed. Isohookana-Asunmaa, PTK 130/1997, 4377.)

Pankkikriisi ja tavallisten kansalaisten kokema velkaantuminen pahensivat tapauksen moraalisia arvioita. Myöskään hallituksen, erityisesti pääministeri Lipposen, antamia selityksiä ei pidetty riittävinä, sillä niistä puuttui kokonaan moraalisen puolen käsittely.

”- - Suomen kansa odottaa arviotanne siitä, menikö tämä prosessi oikein vai väärin, mikä on teidän käsityksenne oikeasta ja väärästä.” (Ed. Korkeaoja, PTK 129/1997, 4318.)

Yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden ongelma nähtiin suureksi myös valtion kannalta, sillä monien mielestä valtio on myös eettinen toimija, jonka tehtävänä olisi varmistaa, ettei tämän kaltaisia tapahtumia voisi tapahtua.

”Kyse on tuolloin julkisen vallan käytöstä. Samalla kyse on julkisen vallan moraalista. Valtio on eettinen toimija - -.” (Ed. Jäätteenmäki, PTK 129/1997, 4280.)

Myöskään itse Ulf Sundqvistin toimet eivät säästyneet kansanedustajien moraaliselta tuomiolta. Sundqvisthan sai edullisen vahingonkorvaussopimuksen, sillä häntä pidettiin varattomana, vaikka tätä ei sen enempää julkisuudessa kuin kansanedustajienkaan keskuudessa uskottu.

”Nyt voi vain kysyä, minkälainen moraalinen signaali syntyy - - kun taitava velallinen vain riittävän ovelasti kierrättää avoimesti ilmoittamansa miljoonatulot ulosottajan ulottumattomiin.” (Ed. Sasi, PTK 129/1997, 4284.)

Lähes koko poliittinen kenttä allekirjoitti seuraavan puhujan ajatuksen, mitä lain ja moraalin väliseen suhteeseen tapauksessa tulee.

”Tehty sopimus voi olla juridisesti ja teknisesti oikea, mutta moraalisesti ja eettisesti väärä kontekstissaan.” (Ed. R. Korhonen, PTK 129/1997, 4330.)

Todella monet puhujat problematisoivat ja pohtivat lain ja moraalin suhdetta. Lakeja ei voi esimerkiksi koskaan pitää täydellisinä ja aukottomina, vaan päätöksenteko sisältää myös välttämättä moraalista harkintaa (esim. ed. Aho, PTK 129/1997, 4321). Erittäin monet kansanedustajat pitivät lakia ja moraalialtoisiinsa yhteen kietoutuneina, eivätkä suinkaan erillisinä asioina (esim. ed. Virtanen, PTK 129/1997, 4306).

”Laki on yhteinen toimintaohjeemme, jota meidän tulisi noudattaa yhteisten eettisten ja moraalisten koodien mukaan. ’Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei saata olla lakikaan!’” (Ed. R. Korhonen, PTK 129/1997, 4330.)

Moraali herätti Alho–Sundqvist-tapauksen kohdalla siis melkoisen paljon pohdintaa, sillä moraalisesti tapaus oli selvästi tuomittavissa puoluepoliittisesta taustasta riippumatta. Käytännössä skandaalin suurin ongelma oli siinä, että sopimus oli täysin laillinen, joten kansanedustajat olivat melko aseettomia vääryyden edessä.

### 6.4.3 Poliittinen ajojahti

Vaikka Alhon syyllisyys sopimuksen solmijana oli periaatteessa selvä, niin joissakin puheenvuoroissa nähtiin kuitenkin hänen joutuneen liiallisen tuomitsemisen kohteeksi ja että tapaus oli paisunut pankkikriisin johdosta. Tämä ajattelutapa noudattaa korruption legitimoinnin mitätöinnin tekniikkaa.

”Alho ja Sundqvist joutuivat pitkään muhineen katkeruuden ja oikeudenkaipuun ukkosenjohdattimiksi.” (Ed. Koskinen, PTK 113/1998, 4419.)

”Hänestä on tullut selvästi sijaiskärsijä, niin kuin monta kertaa politiikassa tahtoo käydä.” (Ed. Kääriäinen, PTK 130/1997, 4373.)

Puhujat mitätöivät tapahtunutta korruptiota sillä, että tekijät ovat vain kansalaisten katkeruuden välikappaleita ja Alho poliittinen sijaiskärsijä. Tämä sijaiskärsijän argumentti esiintyi myös paljon Juhantalon tapauksen yhteydessä. Alhoa puolustettiin myös sillä, että Alhon tapauksesta tehty välikysymys on poliittista teatteria (esim. ed. M Pohjola, PTK 129/1997, 4336.) Myös erityisesti oppositiota kritisoitiin poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta.

”- - täällä on tapahtumassa juuri niin, mikä on pahinta: tuomioita langetetaan poliittisten intohimojen ja poliittisten mielipiteiden perusteella eikä juridisin perustein.” (Ed. Puisto, PTK 129/1997, 4319.)

Hallituspuolueet puolestaan ottivat esille sen, että koko pankkikriisi oli keskustan syytä, millä voidaan hämärtää käsiteltävää asiaa (esim. ed. Biaudet, PTK 129/1997, 4289). Jotkut kansanedustajat kuitenkin tuomitsivat Alhon tapauksen puolustamisen ja vähättelyn.

”Näin on annettu - - järkyttävä kuva siitä, millä tavalla niin sanottu eliitti toimii, ja sitten sitä puolustetaan ja sen hyväksi toimitaan. - - Tässä puolustus menee poliittisen rationaliteetin yläpuolelle ja yli, ja siitä voi olla aika kurja tulos.” (Ed. Pulliainen, PTK 113/1998, 4459.)

Monet edustajat pitivätkin hallituspuolueiden asennetta vähättelevänä ja yhteiskunnallisen merkityksen aliarviointina (esim. ed. Vehviläinen, PTK 130/1997, 4384). Seuraava puhuja puolestaan argumentoi, miksi tapauksessa ei ole kysymys poliittisesta ajojohdista.

”- - oli erittäin tärkeätä, että perustuslakivaliokunta pystyi tekemään täysin yksimielisen mietinnön. Samalla putosi pohja niiltä väitteiltä, joiden mukaan kyse olisi poliittisesta ajojohdista.” (Ed. Jäätteenmäki, PTK 113/1998, 4438.)

Tässäkin korruptioesimerkissä pyrittiin tapahtunutta legitimoimaan vähättelemällä. Toisaalta kyse oli laillisesta korruptiosta, mikä näkyi erityisesti Lipposen ja Alhon puheenvuoroissa, joissa ei hyväksytty sitä, että laillinen sopimus voisi olla jotenkin väärin.

#### **6.4.4 Eriarvoisuuden paljastumisen seuraukset**

Seuraavaksi käsittelemme sitä, miten tapauksen negatiiviset ja positiiviset seuraukset nähtiin kansanedustajien keskuudessa. Negatiivisten seurausten teemat kulkivat pitkälti samoja linjoja kuin, mitä aiemminkin on tullut jo esille. Monet kansanedustajat huomioivat esimerkiksi sen, että tapaus oli osoitus kansalaisten eriarvoisuudesta.

”Mielestäni Alho–Sundqvist-ratkaisulla maamme poliittinen päätöksentekokoneisto osoittaa Suomen kansan olevan eriarvoistetussa asemassa toisiinsa nähden. Tämä lisää entisestään jo kytymässä olevaa herravihaa.” (Ed. Saapunki, PTK 113/1998, 4425.)

Puhuja vie eriarvoistumisen seuraukset vielä asteen pidemmälle ja esittää, että tapaus on omiaan lisäämään herravihaa. Lisäksi monet puhujat pitivät Alho–Sundqvist-tapausta kaikille puolueille ja poliittiselle järjestelmälle vahingollisena.

”Tapaus Sundqvist on koko politiikan ja kaikkien puolueiden yhteinen tappio riippumatta siitä, mikä on kunkin osuus itse ajankohtaisessa asiassa. Uskottavuus ja luottamus menevät nopeasti, mutta luottamus syntyy tai palautuu hitaasti.” (Ed. Kääriäinen, PTK 130/1997, 4373.)

Myös kansalaisten luottamuksen menetystä koskeva argumentointi oli yleistä, kuten oli Juhantalonkin tapauksessa. Seuraava puhuja huomioi lisäksi lain ja moraalien välisestä problematiikasta aiheutuvat seuraukset.



”Kuilu kansalaisten ja vallanpitäjien välillä ei voi kasvaa liian suureksi jälkiä jättämättä. Ristiriidat lain ja moraalien välillä syövät sekä oikeudellisen että poliittisen järjestelmämme uskottavuutta.” (Ed. Jätteenmäki, PTK 129/1997, 4282.)

Positiivisiakin seurauksia kansanedustajat löysivät, vaikkakin vähemmän kuin negatiivisia. Joidenkin edustajien mielestä oli hyvä, että tällaista keskustelua kansalaisten yhdenvertaisuudesta jouduttiin käymään (esim. ed. Huotari, PTK 130/1997, 4388) ja toisten mielestä keskustelun hyvä puoli oli, että myös tavallisten velallisten asiat nousivat esille (esim. ed M. Korhonen, PTK 129/1997, 4285). Monet edustajat laittoivat luottamuksensa siihen, että tapauksesta olisi otettu opikseen, kuten seuraava puhuja sanoi.

”Tämä prosessi toivottavasti päättyy nyt tähän. Toivottavasti ne opit otetaan, mitä tästä on saatavissa.” (Ed. Helle, PTK 113/1998, 4448.)

Yleisesti tapahtumiahan pidettiin osoituksena suomalaisen eliitin toimintatavoista, mihin liittyen löytyi myös positiivisia puolia.

”Kansalaisten reaktio Sundqvist-jupakkaan osoittaa, että poliittinen eliitti ei voi enää tehdä mitä tahansa pelkästään maan tavan perusteella.” (Ed. Tarkka, PTK 129/1997, 4298.)

Kansalaisten reaktioita muutenkin pidettiin usein merkinä kansan hyvästä moraalintajusta ja oikeudenmukaisuuden hengestä (esim. ed. Jätteenmäki, PTK 113/1998, 4439). Seuraavalla puhujalla oli optimistinen toive tulevaisuudesta, jossa koittaa uuden poliittisen kulttuurin aika.

”Toivottavasti joka tapauksessa tästä alkaa Suomen sisäpoliittisen kulttuurin uusi aika.” (Ed. Tarkka, PTK 129/1997, 4298.)

Täysistuntokeskusteluissa huomionarvoista oli vielä se, että korruption käsitettä ei käytetty kertaakaan. Korruption liittyviä viittauksia tehtiin puhumalla maan tavasta ja hyvä veli -verkostoista, yhteisestä puoluetäustasta sekä Juhantalon tapauksesta, mutta korruptioksi kukaan ei uskaltanut tapausta esittää, mikä on myös ymmärrettävää, sillä Alhon menettely oli kuitenkin täysin laillinen.

### 6.5 1998–2007 Vaalirahoituksen ja lahjonnan uudistuksia

Vuonna 1998 eduskunnalle annettiin toinenkin hallituksen esitys liittyen korruption torjuntaan Euroopan unionissa. Esityksessä yhdistettiin esitysten HE 46/1998 ja HE 102/1998 käsittely. Esityksellä hyväksyttiin korruptiopöytäkirja, joka liittyi Euroopan yhteisöjen taloudellisia etuja suojaavaan yleissopimukseen, sekä korruptiosopimus, joka pyrki lahjonnan torjumiseen Euroopan unionin ja Euroopan yhteisöjen virkamiesten keskuudessa. Korruptiopöytäkirjan päämääränä oli kriminalisoida Euroopan yhteisöjen varoja loukkaavat lahjusrikokset. (HE 46/1998.) Korruptiopöytäkirja ja -sopimus toimivat lähtökohtana jo aiemmassa hallituksen esityksessä 6/1997. Täysistuntokeskustelua ei näistä sopimuksista juurikaan syntynyt.

Hallituksen esityksellä 48/1998 Suomeen luotiin ensimmäistä kertaa yhtenäinen vaalilaki. Esityksen ohessa keskusteluun nousi kansanedustaja Irina Krohnin tekemä lakialoite 50/1998, jossa vaadittiin vaalirahoituslain säätämistä. Lakialoitteessa rahoituksen sääntelyä perusteltiin 1990-luvulla lisääntyneen julkisuuden ja avoimuuden arvoilla sekä sillä, että vaalirahoituksen julkistaminen voisi palauttaa luottamuksen politiikkaan ja täten lisätä äänestysaktiivisuutta (LA 50/1998). Lakialoite herätti runsaasti keskustelua ja suurin osa kansanedustajista suhtautui siihen positiivisesti. Aloitteen kannattajat perustelivat näkemystään muun muassa sillä, että rahoituksen julkisuus varmistaisi edustajien riippumattomuuden, kun heidän taustavoimansa olisivat kaikkien tiedossa (PTK 105/1998). Myös korruption käsitteeseen viitattiin muutaman kerran keskustelussa ja esityksen nähtiin ehkäisevän korruptoivia käytäntöjä.

”Me tiedämme kuitenkin, että kunnallistasolla on ollut hyvin ikäviä korruptio- ja kaiken maailman tosiasioita, rahan antamisen ja päätösten välisiä kytköksiä.” (Ed. Krohn, PTK 62/1998, 2487.)

Lakialoite ei kuitenkaan mennyt vielä läpi, mutta vaalirahoituksen julkisuuden selvittämiseksi asetettiin komiteatyöryhmä.

Komiteatyöryhmän pohjalta tehty hallituksen esitys 8/2000 vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettiin keväällä 2000. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koski presidentin- ja europarlamenttivaaleissa yli 20 000 markan lahjoituksia ja kunnallis- ja

eduskuntavaaleissa yli 10 000 markan lahjoituksia. Lain noudattamatta jättämisestä ei myöskään sanktioitu. (HE 8/2000.) Täysistuntokeskusteluissa keskityttiin tällä kertaa yksityiskohtaisempaan sisällön pohtimiseen ja laki sai osakseen melko paljon kritiikkiä siitä, että se oli tehty liian lempeäksi. Monet kansanedustajat toivoivat matalampia rajoja lahjoitusten ilmoittamiseen sekä parempia valvontamahdollisuuksia ja sanktioita. (PTK 23/2000.) Lakia puoltavat argumentit noudattivat jo edellisen lakialoitteen yhteydessä nousseita käsityksiä. Mielenkiintoista oli sen sijaan, että jo hallituksen esityksessä nostettiin esille lain merkitys korruption ehkäisykeinona, vaikka tässä yhteydessä viitattiinkin pikemmin kansainvälisiin trendeihin avoimuuden lisäämisestä (HE 8/2000). Kaikki kansanedustajat eivät kuitenkaan hyväksyneet lakiehdotusta vaalirahoituksen julkisuudesta, vaan pitivät sitä turhana muun muassa siksi, että asiaan sisältyy paljon ratkaisemattomia hankaluuksia (PTK 23/2000).

Hallituksen esityksen 77/2001 pohjalta tehty lainuudistus oli merkittävä, koska siinä kriminalisoitiin ensimmäistä kertaa kansanedustajien lahjusrikokset. Samalla hyväksyttiin vuonna 1998 Euroopan neuvoston tekemä rikosoikeudellinen yleissopimus lahjusrikoksia koskien. (HE 77/2001.) Lakiesitys jakoi kuitenkin runsaasti mielipiteitä. Perustuslakivaliokunta ei kannattanut kansanedustajien lahjusrikosten kriminalisointia, sillä se ei täyttänyt laillisuusperiaatteeseen sisältyvää täsmällisyysvaatimusta. Perusteluiden mukaan kriminalisointi jäisi liian epämääräiseksi, mikä voisi vakavasti haitata kansanedustajien työtä, sillä heidän työnsä on herkkä kielteiselle julkisuudelle. Kansanedustajien tehtävillä oli perusteluiden mukaan poikkeuksellinen luonne, jota pitää suojata häiriöiltä. (PeVL 29/2001.) Lakivaliokunta taasen päätyi vastakkaiseen kannanottoon katsoessaan, että lahjonnan kriminalisointi voisi jopa vähentää perusteettomia lahjontaväitteitä. Valiokunta myös korosti lain kansainvälistä merkitystä ja sitä, että Suomi tukee korruptionvastaista toimintaa ja noudattaa kansainvälisiä sopimuksia. (LaVM 10/2002.) Täysistunnon puheenvuorot toistivat pääasiassa joko perustuslakivaliokunnan tai lakivaliokunnan kantoja. Lain vastustajat käyttivät argumenttina paljon myös sitä, että kansanedustajien oma moraalinen harkinta riittää väärinkäytösten estämiseksi, kuten esimerkiksi seuraava puhuja esittää.

”Riippumattomuus on meille kunnia-asia. Moraalinen vastuu on meidän kannettava yksilönä, ei sitä pidä jättää lakipykälien varaan eikä sitä ratkaista pykälillä.” (Ed. Leppänen, PTK 73/2002.)

Puolustajat perustelivat lakia demokratian uskottavuuden lisäämisellä, mutta myös kansainvälisten sopimusten tärkeydellä.

”Siksi varaumien tekeminen Euroopan neuvoston sopimukseen näyttäisi ulkopuolisten silmissä vähintäänkin oudolta ja nakertaisi kansainvälistä uskottavuuttamme. Minusta se olisi häpeällistä.” (Ed. Ojansuu, PTK 73/2002.)

Molemmat osapuolet kuitenkin keskustelivat myös siitä, tarvitaanko lakia ylipäättään, sillä Suomessa ei ole korruptiota. Jotkut kuitenkin uskalsivat epäillä, että Suomessakin korruptiota saattaa olla, mutta sitä ei ehkä vain tunnisteta.

Ministereitä koskevia esteellisyysäännöksiä muutettiin hallintolakia muutettaessa hallituksen esityksellä 72/2002. Esteellisyysäännöksistä mainittiin erikseen, että niitä sovelletaan virkamiesten ohella myös valtioneuvoston jäseniin. Vanhat esteellisyysäännökset löytyivät hallintomenettelylaista, josta ne siirrettiin hallintolakiin ja muutokset koskivat pääasiassa sukulaisuuden tarkentamista sekä uutta pykälää siitä, miten esteellisyyssyyksymykset tulisi ratkaista. Täysistuntokeskustelua asiasta ei paljoa syntynyt. Esityksen perusteluita ei myöskään avattu kuin sen verran, että uuden pykälän tarkoitus on turvata hallintotoiminnan puolueettomuus. (HE 72/2002.)

## 6.6 Eduskunnan vaalirahakohu

Vaalirahakohun myötä näkyviin tulleet suomalaisen politiikan tekemisen tavan juuret löytyivät joidenkin edustajien mielestä jo suomettumisen ajalta.

”Suomettumisen aiheuttama itsesensuuri ja sulkeutuneisuuden kulttuuri ovat aiheuttaneet vanman suomalaisen politiikan sieluun.” (Ed. Niinistö V, PTK 85/2009.)

Tämä kulttuuri oli puhujan mielestä syynä siihen, että Suomessa ei ole totuttu avoimuuden käytäntöihin (ed. Niinistö V, PTK 85/2009). Erityisesti keskusta–kokoomus-puolueiden edustajat korostivat runsaasti keskustelussa vuosikymmeniä jatkuneita käytäntöjä, jotka ovat vaalirahakohun myötä osoittautuneet vanhentuneiksi.

”Vuosikymmeniä on toimittu vuosien aikana muotoutuneiden kirjoittamattomien sääntöjen pohjalta. Tämän päivän valossa moitittaviksi osoittautuneet käytännöt on hylättävä.” (Ed. Kalli, PTK 85/2009.)

Kaikki kansanedustajat olivat yksimielisiä siitä, että uuden ja kattavan vaali- ja puoluerahoitusta koskevan lainsäädännön luominen on ehdottoman tarpeellista avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamiseksi (esim. ed. Katainen, PTK 85/2009).

Vaikka kaikki osapuolet myönsivät, että käytännöt ovat olleet virheellisiä, niin oppositio vei arvostelunsa luonnollisesti vielä pidemmälle. Oppositiopuolueet selvästi rinnastivat vaalirahakohun korruptioksi, kuten seuraavassa esimerkissä, jossa hallituksesta puhutaan liikemies Merisalon hallituksena.

”Kysymys on siitä, että edustuksellisen demokratian uskottavuus vaalirahakohujen ja tämän istuvan Merisalon ykköshallituksen aikana on tuonut aiheellisen kysymyksen siitä, keitä sellaisia on pureutunut hallinnon ja politiikan rakenteisiin, joita kansanvalta ei ole sinne pyytännyt.” (Ed. Rajamäki, PTK 159/2010.)

Keskusta–kokoomuksen edustajat antoivat puolestaan optimistisempia arvioita nykytilanteesta ja kiistivät kaikki korruptioon liittyvät vihjaukset. Myös poliittisen vallan ostamisen mahdollisuus kiistettiin jyrkästi.

”- - sillä pitkällä kokemuksella, mikä minulla on kansanedustajan työstä, en usko, että suomalainen demokratia, mikään puolue tai yksikään meistä olisi rahalla ostettavissa.” (Ed. Kalli, PTK 85/2009.)

### **6.6.1 Korruptio maan tapana**

Kysymys syyllisyydestä ja vastuusta ei jakautunut puheissa niin selvästi rakenteen tai toimijan väliseksi dikotomiaksi, vaan molempia puolia tuotiin tasaisesti esille. Vastuu tapahtuneesta vaalirahakohusta nousi jopa suuremmaksi puheenaiheeksi kuin syyllisyys. Keskusta–kokoomus-puolueet pyrkivät antamaan korruptiolle rakenteellisia selityksiä, maan tavasta erityisesti puhuen, mutta niin, että ongelma koskettaa aivan kaikkia puolueita, eikä ainoastaan heidän omia puolueitaan.

”Tapamme toimia ei ole seurannut lain henkeä, vaan olemme olleet kiinni vanhoissa maan tavoissa, jotka ovat nyt kerta kaikkiaan tulleet tiensä päähän. - - Yksin hallitus tai pääministeri ei voi kantaa vastuuta tästä luottamuskriisistä, vaan vastuu kuuluu niin oppositiolle kuin hallitukselle ja koko poliittiselle kentälle - -. (Ed. Orpo, PTK 85/2009.)

Keskusta–kokoomuksen pyrkimystä vierittää vastuuta kaikille toimijoille, puolueille ja kansanedustajille eivät oppositio ja hallituksen pienet puolueet voineet hyväksyä. Nämä

puolueet kiistivät rakenteellisen maan tapa -selityksen sekä oman vastuunsa vaalirahakohusta niiden osalta, jotka eivät siihen olleet sekaantuneet. Pienemmät uudet puolueet puolestaan vetivät periaatteellisen jakolinjan vanhojen ja uusien puolueiden välille siinä, keitä maan tapa koskee.

”Kysymyksessä ei kuitenkaan ole maan tapa, vaan vanhojen puolueiden tapa toimia. Historiallinen totuus on, että pitkäaikainen vallassaolo altistaa kaikenlaiselle korruptiolle.” (Ed. Ruohonen-Lerner, PTK 85/2009.)

Oppositio toi selkeästi esille myös toimijanäkökulman korruption syylliseksi, sillä keskustelussa esiintyi jatkuvasti syytöksiä Nova Groupia ja Kehittyvien maakuntien Suomea kohtaan sekä niitä hallituksen poliitikkoja kohtaan, jotka olivat niiltä vaalirahaa vastaanottaneet (esim. Arhinmäki, PTK 85/2009). Kovin paljoa oppositiopuolueet eivät kuitenkaan yksittäisiä kansanedustajia syytöksissään nimenneet, poikkeuksena kuitenkin Matti Vanhanen, jonka pääministerinä katsottiin olevan velvollinen vastuuseen, mistä seuraava lainaus esimerkkinä.

”- - pääministeri, puheenjohtaja Matti Vanhasen olisi kokeneempana tullut estää tuo epäilyttävä hanke, mutta hän salli sen tapahtuvan. Siitä hänen tulee kantaa vastuunsa.” (Ed. Söderman, PTK 85/2009.)

Kaiken kaikkiaan käydyn keskustelun voi tiivistää niin, että hallituksen suuret puolueet yleistivät korruption käytännöt suomalaisen politiikan rakenteeseen kuuluneiksi, kun taas oppositiopuolueet asettivat toimijat suoraan vastuuseen tapahtumista ja kiistivät rakenteellisen korruption olemassaolon.

### **6.6.2 Salattu vaalirahoitus – moraalitonta vai laitonta?**

Vaalirahakohua koskevissa eduskuntakeskusteluissa esiintyi jälleen runsaasti moraalin käsitettä. Hallituksella ja oppositiolla oli kuitenkin hieman erilaisia tapoja käsitellä moraalin, laillisuuden ja niiden välisen rajanvedon ongelmia. Hallitus selvästi vältteli moraalin ottamista mukaan keskusteluun, vaikka jotkut mainitsivatkin, että ongelmat ovat myös moraalisia.

”Meidän on myönnettävä, että kaikki ei ole mennyt oikein moraalisesti ja eettisesti.” (Ed. Nylund, PTK 85/2009.)

Keskusta–kokoomuksen linja vaikutti olevan pääasiassa sellainen, että pienet laittomuuden virheet myönnettiin, mutta korruption mahdollisuus tapahtumissa kiellettiin, joten moraalistakaan ei tarvinnut argumentoida. Oppositio antoi luonnollisesti suuremman painoarvon moraaliselle pohdinnalle ja yritti myös painostaa – huonolla menestyksellä – hallitusta vastaamaan väitteisiinsä oikeasta ja väärästä.

”- - onko niin, pääministeri, että te ette näe vielääkään, vielääkään, tämän puolentoista vuoden sotkukeskustelun jälkeen, mitään pahaa tässä Novan toiminnassa. Tämäkö on johtopäätös kaiken tämän jälkeen?” (Ed. Urpilainen, PTK 85/2009.)

Oppositio myös tuomitsi selväsanaisesti menettelyjä ja toimintatapoja, joita vaalirahakohussa oli tullut esille ja tällä tavoin he piirsivät konkreettisesti hyväksyttävän poliittisen toiminnan rajoja.

”Suuret vaalirahat ovat peräisin rikkaalta ay-liikkeeltä, parhaita liikepaikkoja haluavilta suurliikemiehiltä ja näiden apureilta sekä kansalta kerätyistä ja Raha-automaattiyhdistyksen ja säätiöiden kautta kierrätetyistä varoista. Tällainen ei ole hyväksyttävää.” (Ed. Kankaanniemi, PTK 85/2009.)

Moraalisesti vääräksi toiminnaksi kuvailtiin lukuisia kertoja muun muassa vaalirahakohun liikemiesten toimet ja siihen liittyneet vastikkeelliset odotukset sekä säätiöiden ja veroparatiisien kautta kierrätetty raha. Erityisesti huomiota saa se, miksi poliitikot piilottelivat ja salailivat vaalitukea, jos heillä ei olisi ollut syytä hävetä sitä (esim. ed. Filatov, PTK 85/2009). Tällä perusteella monet kansanedustajat pitivät toimia yksiselitteisesti moraalittomina. Hallitus vastavuoroisesti nosti esille vasemmistopuolueiden ammattiyhdistysliikkeeltä saaman vaalituen yhtä lailla moraalittomaksi (esim. ed. Ukkola, PTK 85/2009). Keskusteluissa nousivat myös esille selkeät laittomuudet, vaikka lain ja moraalin välistä rajanvetoa ei paljoa käsiteltykään.

”Mutta tässähän ei ole nyt kysymys virheistä vaan lain rikkomisista. Meillä on kymmenen ministeriä, jotka ovat vannoneet ministerivalansa tilanteessa, jossa he ovat – selkeästi olemme nähneet – rikkoneet lakia.” (Ed. Kiljunen, PTK 85/2009.)

Lisäksi oppositiossa yhdistettiin moraalittomuus valtavien vaalirahojen keräämiseen samalla, kun yhteiskunnassa lisääntyy köyhyys (ed. Oinonen, PTK 85/2009). Eräs kansanedustaja puolestaan kyseenalaisti koko hallituksen oikeutuksen ja sen, mitä hallitus edustaa, jos sitä ei ole saavutettu rehellisesti (ed. Skinnari, PTK 85/2009).

Entisen pääministeri Matti Vanhasen esteellisyyttä koskeva keskustelu sisälsi myös negatiivisia moraalisia arvioita tapahtumista, mutta myös moraalista pohdintaa siitä, olisiko oikein asettaa Vanhanen syytteeseen valtakunnanoikeudessa.

”Olen tutkinut kuluneen viikonlopun ajan asiaan liittyviä papereita ja pohtinut vakaumukseni ja omantuntoni pohjalta, mikä on oikein ja mikä on väärin.” (Ed. Oinonen PTK 159/2010.)

Monet opposition edustajat eivät pitäneet oikeana sitä, että syytettä ei nosteta, mutta joutuivat tekemään tämän nostamatta jättämispäätöksen lain perusteella. Tässä tulee esiin, kuinka moraalin ja lain välillä koettiin jälleen ristiriitaa.

### 6.6.3 Loukkaavat korruptiosyytökset

Vaalirahakohua koskevat täysistuntokeskustelut eroavat aiemmista tapauksista siinä, että korruptiota ei juurikaan pyritä legitimoimaan. Tämä johtunee siitä, että opposition yrittäessä esittää todisteita, miksi vaalirahakohun toimet ovat korruptiota, keskusta-kokoomus johdonmukaisesti kieltää, että tapahtumat olisivat korruptiota ylipäättään. Tästä syystä keskityn tässä luvussa erittelemään legitimoinnin lisäksi sitä, millä argumenteilla vaalirahakohun tapahtumia puolustetaan sekä sitä, millä argumenteilla oppositio pyrkii kumoamaan hallituksen puolustavia puheenvuoroja. Keskusta-kokoomuksen edustajilta löytyi ensinnäkin selityksiä sille, mistä korruptioepäilyt johtuvat.

”Julkisuudessa kansaan on haluttu luoda lynkkausmielialaa, jossa syyllinen ja sopiva rangaistus tiedetään jo etukäteen. Vain rikos puuttuu.” (Ed. Kalli, PTK 85/2009.)

Kansanedustaja Kallin mielestä julkisuus on syynä väitteille korruptiosta, vaikka mitään rikoksia ei ole tehty.<sup>8</sup> Puhuja myös esittää, että julkisessa keskustelussa tosiasiat on korvattu perusteettomilla väitteillä ja epäluuloilla (ed. Kalli, PTK 85/2009). Samoilla linjoilla oli toinenkin kansanedustaja, jonka mukaan myös media oli syynä sille, että korruptioväitteitä ilmenee.

”Olen pöyristynyt siitä tavasta, kuinka lehdistö on alkanut sotkea keskenään laillisten vaaliavustusten antamisen ja samaan syssyyn korruption.” (Ed. Rajala, PTK 85/2009.)

<sup>8</sup> Täysistuntokeskustelun aikaan 30.9.2009 oli käynnissä jo lukuisia rikostutkintoja.



Näiden puhujien argumentit pyrkivät osoittamaan, että korruptiota ei todellisuudessa ole tapahtunut. Korruptiota legitimoidaan esittämällä se käsitteiden sekaannuksena. Ministeri Katainen pyrki puolestaan osoittamaan, että korruption tapahtuminen ei ollut mahdollista hänen puolueensa kohdalla, koska Kehittyvien maakuntien Suomelta ja Nova Groupilta saadut summat olivat pieniä.

”- - niin kuka uskoo, että tällaisella summalla olisi ollut vaalitulosessa merkittävästi ratkaiseva voima?” (Ed. Katainen, PTK 85/2009.)

Puhuja legitimoii mahdollisen korruption sillä, että rahoituksen suuruus olisi ainoa edellytys korruptioksi määrittelylle. Pienet summat mitätöivät väärinkäytön mahdollisuuden. Keskusta-kokoomuksen edustajat käyttivät muutakin mitätöintiä tapahtumien legitimoimiseksi, vaikka sitä käytettiin melko vähän.

”- - puheenvuorot täällä keskittyvät vaan syytelyyn siitä, mitä on tullut ja mistä päin ja kellekin. Kyllä se suuri ongelma, mikä on kansalaisten luottamus tätä järjestelmää kohtaan, on jäänyt tänään vaille huomiota.” (Ed. Jokinen, PTK 85/2009.)

Puhujalla on mitätöinnille tyypillinen vähättelevä suhtautuminen vaalirahakohun tapahtumien selvittämistä ja keskustelua kohtaan, sillä hänen mielestään tärkeämpiäkin asioita olisi tehtävänä. Puolustuksena käytettiin myös sitä, että korruptioväitteet loukkaavat sekä kansanvaltaa, poliitikkoja ja äänestäjiä.

”Se on loukkaus suomalaista kansanvaltaa ja yksittäisiä poliitikkoja kohtaan.” (Ed. Kalli, PTK 85/2009.)

”Ensinnäkin se aliarvioi äänestäjiä, että heidän päätöksensä voidaan vaikuttaa tällä tavalla - -” (Ed. Satonen, PTK 85/2009.)

Tällä keinolla korruptiosta syytetyt kääntävät asetelman pääläelleen ja esittävät kansalaiset sekä itsensä uhreina. Näistä keskusteluista huomataan, että korruption legitimoinnin tavat riippuvat myös siitä, kuinka selvästi tapahtumia voidaan pitää korruptiona.

Seuraavaksi siirryn käsittelemään, miten oppositio esitti puolestaan kritiikkiä korruption legitimointia kohtaan. Oppositio ei hyväksynyt vaalirahakohutapahtumien vähättelyä ja mitätöintiä.

”Olen itse ollut todella pahoillani siitä, että puhutaan maan tavasta. - - Se oikeastaan kertoo siitä, että koko se rakenteellinen korruptio, joka on liittynyt suomalaiseen vaalirahoitukseen, halutaan peittää tällaisen maan tapa -terminologian alle, joka itse asiassa mielestäni väheksyy tätä suurta ongelmaa.” (Ed. Lapintie, PTK 159/2010.)

Puhujan mielestä rakenteellista korruptiota on, mutta keskusta–kokoomuksen tapa puhua maan tavasta vähättelee sitä. Kritiikkiä esitettiin myös siitä, kuinka keskusta–kokoomuksen puolueet syyttivät kaikkia puolueita omista vaalirahoitukseen liittyvistä ongelmistaan.

”Tilanteessa, jossa oven yllättäen avauduttua te olette jääneet kiinni käsi syvällä Novan piparipurkissa, ei silloin auta sanoa, että päiväkodin muutkin lapset käyvät samalla purkillä, kun se ei edes pidä paikkaansa.” (Ed. Tuomioja, PTK 85/2009.)

#### **6.6.4 Suomen menetetty maine**

Täysistuntokeskustelujen seurauksia koskevat puheenvuorot voidaan jälleen jakaa tapahtumien negatiivisiin seurauksiin ja vaikutuksiin sekä positiivisiin seurauksiin ja toiveisiin. Seuraukset jatkavat aika samalla linjalla kuin aiemmissakin korruptiotapauksissa, mutta huomionarvoista on se, että oppositio esitti seurauksia negatiivisessa valossa, kun taas hallitus löysi enemmän positiivisia puolia. Monet kansanedustajat olivat ensinnäkin huolissaan Suomen maineesta. Toiseksi myös otettiin esille se, että monissa muissa poliittisissa järjestelmissä poliittista vastuuta kannetaan eroamalla, kuten seuraava esimerkki osoittaa.

”- - en voi kuvitella, että missään muussa läntisessä demokratiassa poliittinen elämä jatkuisi tällaisen jälkeen tällä tavalla normaalisti kuin täällä Suomessa - - ja onhan tämä vaalirahakohu kaiken kaikkiaan jo vaikuttanut meidän kansainväliseen maineeseemme vähän korruptoituneena maana.” (Ed. Kallio, PTK 85/2009.)

Tämän lisäksi negatiivisista seurauksista löytyi monessa korruptiotapauksessa tyypilliset väitteet poliittisen järjestelmän ja demokratian kriisistä sekä kansalaisten luottamuksen menetyksestä. Näitä kuvailuja antoivat niin hallitus- kuin oppositiopuolueidenkin edustajat.

”Meidän kansanedustuslaitoksemme on keskellä poikkeuksellisen laajaa ja syvää poliittista kriisiä.” (Ed. Orpo, PTK 85/2009.)

”- - me pidämme tätä demokratiakriisiä hyvin vakavana. Me kannamme huolta siitä, että kansalaisten luottamus poliittiseen päätöksentekoon on romuttunut.” (Ed. Urpilainen, PTK 85/2009.)

Synkimmät kansanedustajien ennustukset koskivat korruption paljastumisen aiheuttamia pitkäaikaisia seurauksia. Monia erityisesti huolestuttivat seuraukset, jotka aiheutuvat kansanvallalle (esim. ed. Laitinen PTK 85/2009).

”Taakse jäävän vaalikauden vaalirahoituskandaali kaikkine ilmiöineen jättää pysyviä jälkiä suomalaiseen yhteiskuntaan.” (Ed. Gustafsson, PTK 159/2010.)

Edelleen muutamat jopa uskoivat, että mikään ei tule poliittisessa järjestelmässä muuttumaan, vaikka suurin osa suhtautuikin tuleviin muutoksiin optimistisesti.

”Kun täällä on semmoisia hurskaita toiveita esitetty, että tehdään semmoinen laki, jossa nyt kaikki sitten kirkastuu ja kaikki tulee läpinäkyväksi, minä en usko siihen.” (Ed. Lahtela, PTK 85/2009.)

Kaikesta huolimatta kansanedustajat löysivät myös muutamia hyviä seurauksia vaalirahakohua koskien. Erityisesti hallituksen edustajat näkivät konkreettisia muutoksia parempaan jo tapahtuneen.

”Keskustelu vaalirahoituksesta on jo muuttanut suomalaista poliittista järjestelmää sekä sen poliittisia toimintatapoja.” (Ed. Kalli, PTK 85/2009.)

Kansanedustaja Ville Niinistö (PTK 85/2009) puhui myös siitä, kuinka vaalirahoituksen avoimuus ehkäisee korruption syntymistä ja lisää kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan. Sama edustaja myös jatkaa, että on mahdollista saavuttaa avoin ja vahvempi demokratia.

”Politiikan luottamukselle kivuliaasta prosessista huolimatta vaalirahakriisin lopputuloksena voi olla avoimempi ja vahvempi suomalainen demokratia.” (Ed. Niinistö V, PTK 85/2009.)

Erotuksena aiempiin korruptiotapauksiin voidaan vielä todeta, että kansanedustajat käyttivät paljon rohkeammin korruption käsitettä keskusteluissa, sillä oppositiopuolueiden lisäksi käsitettä käyttivät myös keskusta–kokoomuksen edustajat, vaikkakin kiistäessään sen olemassaolon. Joka tapauksessa se kertoo siitä, että korruptio on alettu näkemään ilmiönä, joka voi tapahtua myös Suomessa.

## 6.7 2008–2011 Kiristyvää sääntelyä

Ensimmäinen hallituksen esitys, jolla reagoitiin keväällä 2008 alkaneeseen vaalirahakohuun oli esitys 81/2008. Esityksen tavoitteena oli laskea ainoastaan kunnallisvaaleissa vaalirahoituksen ilmoittamisen alarajaa aiemmasta 1700:sta eurosta 1000:en euroon sekä vaatia ilmoituksessa kulujen erittelyä. Tämä esitys oli hyvin pikaisesti tuotettu tulevia kunnallisvaaleja varten ja siinä viitattiinkin siihen, että myöhemmin vaalirahailmoitusten menettelyjä tullaan suuremminkin uudistamaan. Hallituksen esitykseen vaikutti myös Suomessa vuonna 2007 maatarkastuksen tehnyt Euroopan neuvoston alainen Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO), joka antoi Suomelle paljon erilaisia suosituksia vaali- ja puoluerahoituksen uudistamiseksi. (HE 81/2008.) Täysistuntokeskusteluissa näkyi julkisuudessa alkanut vaalirahakohu, vaikka keskustelu keskittyikin pääasiassa lakiuudistuksen käsittelyyn. Kritiikkiä nousi sekä lain tarpeellisuutta kohtaan että muutosten vähäisyyttä kohtaan. Vaalirahoituksen ilmoittamisen rajoista ja hankaluudesta käytiin myös runsaasti keskustelua.

Kattavampi hallituksen esitys 13/2009 vaalirahoituslain uudistamiseksi annettiin eduskunnalle helmikuussa 2009 ja se kumosi kokonaan vanhan vaalirahoituslain. Esityksen mukaan lahjoitussummien ilmoittamisen alarajaa laskettiin kaikkien vaalien osalta ja yksittäisille lahjoituksille asetettiin tukikatto. Tärkeänä uudistuksena pidettiin myös vaalirahoituksen valvonnan siirtymistä oikeusministeriöltä riippumattomalle valtionalouden tarkastusvirastolle. Hallituksen esityksessä pyrittiin myös täyttämään GRECO:n Suomelle antamat suositukset ja ne esiintyivätkin perusteluissa. Lainsäädäntöä perusteltiin jälleen avoimuuden lisäämisellä, mutta myös vaalikampanjoiden kulujen rajoittamisella. Vaalirahoituksen sääntelyn tavoitteeksi esitettiin myös korruption ehkäiseminen. (HE 13/2009.) Kansanedustajat kävivät jälleen aktiivisesti keskustelua vaalirahoitusta koskevan esityksen tiimoilta ja yksi merkittävimmistä puheenaiheista oli vaalirahotuskatto, jolla tarkoitettiin, mitä vaalikampanjat saisivat ehdokkaalle enimmillään maksaa. Kampanjakatto ei silti sisällynyt lakiehdotukseen, vaikka sen puolustajien mielestä se tasa-arvoistaisi ehdokkaiden välisiä eroja. Edelleen kritiikki lain suhteen kohdistui siihen, mitä kaikkea toimintaa ja tukea voidaan pitää vaalirahoituksena. Korruption käsite nousi

keskusteluissa muutaman kerran esiin, samoin kuin käynnissä oleva vaalirahakohu, kuten seuraavassa lainauksessa huomataan.

”Hämärä vaalirahoitus on ollut Suomessa ongelma jo vuosikymmeniä, ja on hyvä, että siitä on vihdoinkin alettu keskustella myös julkisuudessa.” (Ruuhonen-Lerner, PTK 34/2009.)

Puoluerahoituksen kokonaisuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksellä 6/2010 kiristettiin vaalirahoituslakia jälleen hieman lisää niiden epäkohtien osalta, jotka edellisen lakiuudistuksen jäljiltä oli havaittu. Presidentin- ja europarlamenttivaalien ilmoitusrajaa laskettiin sekä kiellettiin ottamasta ulkomaista tukea ja eräiden julkisyhteisöjen tukea. Samalla myös kiellettiin saman lahjoittajan tuen kierrättäminen kolmannen osapuolen kautta ehdokkaalle. (HE 6/2010.) Täysistuntokeskustelut ajautuivat vähän väliä vaalirahakohusta kiistelemiseen, joten lienee selvää, että se edelleen vaikutti lakien tiukentamisen taustalla. Kampanjakatot eivät sisältyneet tähänkään lakiin, mutta keskustelu niistä jatkui vilkkaana. Korruptiosta puhuttiin myös suoraan ja paljon.

”- - Suomen maine korruptoimattomana maana putosi rankasti tässä kansainvälisessä vertailussa, jota Transparency International pitää, ja viimeistään silloin olisi luullut, että niidenkin silmät aukenivat, jotka ovat kuvitelleet, että meillä ei ole rakenteellista korruptiota.” (Ed. Annika Lapintie, PTK 20/2010.)

Tämänkin hallituksen esityksen suurimmat kriitikot korostivat sitä, että lakia ei ole vielä kukaan kiristetty riittävästi.

Viimeinen analyysiini mukaan ottamani hallituksen esitys 79/2010 käsittelee kansanedustajien lahjontasäännösten tiukennusta. Esitys annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2010. Hallituksen esityksen mukaan Suomi hyväksyi esityksen myötä Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan. Lisäpöytäkirjan määräyksien mukaisesti lakiin lisättiin kansanedustajien lahjusrikoksiin törkeät tekemuodot eli törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana sekä törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle. Myös GRECO oli suositellut Suomea jo vuoden 2007 raportissaan korjaamaan lahjusrikoslainsäädäntöään, sillä kansanedustajien lahjusrikoksien kynnystä pidettiin liian korkeana. Hallituksen esityksen tavoitteena oli, että Suomi kehittää lainsäädäntöään korruption torjunnassa ja osallistuu uskottavasti kansainväliseen korruptionvastaiseen yhteistyöhön. (HE 79/2010.) Vaikka lakia ei

eduskunnan keskusteluissa laajamittaisesti vastustettu, eniten kritiikkiä herättivät lain sanamuotoilut, joita pidettiin hyvinkin ongelmallisina ja liian epämääräisinä, mitä puolestaan pidettiin täsmällisyysperiaatteen vastaisena. Korruption käsitettä käytettiin avoimesti lahjonnasta puhuttaessa ja myös vaalirahoituksen ja lahjonnan välistä suhdetta pohdittiin. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointi ei päätynyt hallituksen esitykseen, vaikka GRECO sitä oli suositellut, mikä herätti sekä kannatusta että vastustusta. Suomalaisen korruption olemassaolo herätti myös eriäviä mielipiteitä, sillä joidenkin edustajien mukaan sitä selvästi oli, kun taas toiset pitivät Suomea erittäin vähän korruptoituneena maana. Suomalaista korruption torjuntaa ja sen keinoja jotkut kansanedustajat pitivät edelleen riittämättöminä, kuten esimerkiksi seuraava kansanedustaja.

”On toivottavaa, että seuraavan hallituksen ohjelmassa korruption vastustaminen nostettu arvoonsa ja että tulee semmoinen oikeusministeri, joka haluaa korruptiota vastustaa.” (Ed. Jacob Söderman, PTK 170/2010.)

Varsinaisesti eurooppalaisen korruptiosopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisen vastustajia ei eduskunnasta kuitenkaan enää löytynyt, toisin kuin oli aikaisemman korruptiosopimuksen hyväksymisen kanssa.

## **7 KORRUPTION MUUTOS JA POLITTIKAN TOIMINTATILA**

Seuraavaksi tulen esittämään, mitä analyysin perusteella voidaan suomalaisen poliittisen korruption muutoksesta havaita vuosilta 1988–2011 ja miten se vaikuttaa poliitikoiden toimintatilaan. Käsittelen ensin esimerkkitapausten muutokset ja niiden vaikutukset poliitikon toimintatilaan alaluokkien teemoihin jaoteltuna, minkä jälkeen pohdin vielä lainsäädännön muutoksia sekä korruption käsitettä. Viimeisessä alaluvussa kuvailen muutosten vaikutusta eliittien strategisen vallankäytön teoriaan ja laajempaan toimintaympäristön kontekstiin.

## 7.1 Suomalaisen korruption muutos vuosina 1988–2011

### *Toimija ja rakenne*

Juhantalon tapauksessa korostuivat maan tapaan viittaavat selitykset, joiden mukaan Juhantalo oli sijaiskärsijä, joka edusti vain jäävuoren huippua suomalaisissa korruption käytännöissä. Alhon tapauksessa puolestaan suuressa roolissa olivat syyllisyyden ja vastuun kysymykset, sillä Alhon syyllisyyden osoittaminen oli helppoa. Maan tapana pidettiin kuitenkin sitä, kuinka puoluetoveria voidaan suosia tapauksen kaltaisissa poliittisissa päätöksissä. Vaalirahakohu erosi aiemmista skandaaleista siinä, että monet puolueet yksiselitteisesti kiistivät maan tavan koskevan kaikkia puolueita tai edustajia. Vaalirahakohussa pyrittiinkin korostamaan yksittäisten toimijoiden virheitä ja vastuuta teoistaan. Aiemmin skandaalien yhteydessä kansanedustajat hiljaisesti hyväksyivät viittaukset järjestelmän korruptoiiviin käytäntöihin. Mielenkiintoista on myös se, että suomalaisessa korruptiokeskustelussa esiintyvät jatkuvasti käsitteet maan tapa ja hyvä veli -verkostot, joita käytetään suomalaisen korruption synonyymeinä tai kiertoilmaisuuina.

Aineistosta voidaan päätellä, että korruption toimijakeskeisyys on lisääntynyt. Samoin voidaan päätellä, että yksilön vastuu on kasvanut, sillä maan tapaan eli rakenteeseen vetoavaa selitystä ei enää hyväksytä. Poliitikon toimijuuden korostuminen rakenteen kustannuksella vaikuttaa myös poliitikon toimintatilaan. Yhteiskunnallisten rakenteiden muuttuminen korruptiolle kielteisemmiksi vaatii toimijaa etsimään korruption käytäntöjä muista yksittäisistä toimijoista. Korruption riskialttius myös kasvaa, sillä paljastumisen seuraukset jäävät enemmän yksilön omalle vastuulle, kun korruption oikeutuksen peruste ”koska muutkin tekevät niin” katoaa. Rakenne ja institutionalisoitunut käyttäytyminen on tärkeä korruptiota ylläpitävä tekijä.

### *Moraali ja laillisuus*

Kaikissa korruption tapausesimerkeissäni käytiin keskustelua lain ja moraalin välisestä dikotomiasta ja niiden keskinäisestä painoarvosta. Juhantalon esimerkissä pohdittiin, tuleeko eduskunnan ratkaista tapaus laillisesta vai moraalista näkökulmasta.

Suoranaista moraalista kritiikkiä ei Juhantaloa kohtaan silti juurikaan osoitettu. Suurimpana moraalisenä ongelmana Alhon tapauksessa pidettiin kansalaisten yhdenvertaisuuden arvон rikkomista. Tapaus osoitti myös mielenkiintoisella tavalla sen, että se mikä on laillista, ei välttämättä ole moraalisesti oikein. Tämän ajatuksen takana seisoi melkein koko eduskunta. Jos Juhantalo joutui ensisijaisesti juridisen arvioinnin kohteeksi, niin Alho joutui ensisijaisesti moraalisen arvioinnin kohteeksi. Vaalirahaskandaalissa moraalikeskustelut velloivat jälleen vilkkaana, vaikka vaalirahakohuun sotkeutuneet puolueet ja kansanedustajat yrittävätkin vältellä aihetta. Vaalirahoituskohun syylliset vetäytyivät mieluummin sen taakse, oliko jotain laitonta tapahtunut vai ei.

Tapausesimerkkieni perusteella on vaikea päätellä, mihin suuntaan moraalin ja lain painotus on korruptiokeskusteluissa muuttunut. Ainoa erikoisuus oli se, että Juhantalo säästy suuremmilta moraalituomioilta kansanedustajatoverien taholta, mikä saattaisi merkitä moraalivaatimusten kiristymistä tapauksen jälkeen. Poliitikon toimintatilaa pohdittaessa voidaan ajatella, että moraalilla on joustavampi käsite kuin laki. Jos päätöksentekijää ohjaa moraalilla lain sijaan, toimijan on mahdollista suoda itselleen enemmän vapauksia oman edun tavoittelun nimissä. Toisaalta, esimerkkitaapauksistani nähtiin, että korruptiota on lähes mahdoton puolustaa moraalilla argumenteilla. Korruption paljastuessa kaikki epäillyt turvautuivat juridisiin selityksiin sekä selityksiin muistamattomuudesta tai ymmärtämättömyydestä. Sekä lain että moraalisten tuomioiden kiristyminen kaventavat poliitikon toimintatilaa sekä koventavat paljastumisen seurauksia yksittäiselle poliitikolle.

### *Legitimointi*

Legitimoinnin keinoa käytettiin paljon Juhantalon skandaalissa, jossa tapahtumia mitätöitiin ja vähäteltiin. Juhantalon itsensä kohtaama kärsimys oli myös yleinen korruption puolustuksen argumentti. Myös Alhon tapauksessa Alho esitettiin kansan katkeruuden kohteena ja häneen nähtiin kohdistuvan poliittista ajojahtia. Erona Juhantalon tapaukseen oli kuitenkin se, että Alhon puolustajia vastaan osoitettiin myös kritiikkiä. Vaalirahakohun ympäriltä puolestaan löytyi selvästi vähemmän suoranaista syyllisten puolustamista. Legitimointina voitiin kuitenkin pitää esimerkiksi sitä, että



mediaa yritettiin osoittaa syylliseksi tai sitä, että osoitettiin loukkaantumista korruptioväitteistä. Tässäkin tapauksessa korruption vähättelijöitä kritisoitiin muiden kansanedustajien taholta. Kaikissa esimerkkitapauksissa korruption legitimoinnin argumentit vaikuttivat hyvin epärationaalisilta.

Tapausesimerkeistä voidaan päätellä, että legitimoinnin käyttö ja keinot ovat muuttuneet parin vuosikymmenen aikana. Suoranaisesti yksittäisten poliitikkojen tekoja ei uskalleta enää puolustaa. Ainoana puolustuskeinona on yrittää kääntää syyllisyys ja huomio muualle. Legitimoinnin keinojen kutistuminen osoittaa sen, että korruptiosta paljastuessaan poliitikko ei saa selvästi muiden poliitikkojen tukea. Tavallaan se kertoo myös moraalisen ilmapiirin muuttumisesta ja siitä, että korruptio on entistä vähemmän hyväksyttävää. Jos korruption hyväksyttävyyys yhteiskunnassa on muuttunut, on se johtanut myös toimintatilan pienenemiseen.

#### *Korruption seuraukset*

Korruption oletetut seuraukset olivat kaikissa keskusteluissa erittäin samankaltaisia. Kaikista löytyi sekä positiivisia että negatiivisia tulevaisuuden arvioita. Negatiiviset seuraukset koskivat aina poliittisen järjestelmän kriisiä ja kansalaisten luottamuksen menetystä. Positiiviset arviot puolestaan sisälsivät toiveita politiikan puhdistumisesta, poliittisen kulttuurin suuresta muutoksesta sekä hyvä veli -järjestelmän loppumisesta. Tärkeänä pidettiin myös politiikan uskottavuuden ja luotettavuuden palauttamista. Kansanedustajien optimistisimmat puheet korruption loppumisesta vaikuttavat liioittelulta. Myös suomalainen poliittinen järjestelmä on toipunut kerta toisensa jälkeen paljastuneista korruptioskandaaleista.

Eri tapausten välillä ei siis juurikaan ollut eroa korruption positiivisten ja negatiivisten seurausten suhteen. Siksi sen perusteella on myös vaikea arvioida korruption paljastumisen seurauksia poliitikon toimintatilaan. Korruption esiintulo tapahtuu syklisesti, sillä säännöllisin väliajoin jotain nousee pinnalle, jonka jälkeen aihe painuu jälkeä unohduksiin. Nostavatko toistuvat paljastukset kansalaisten kynnystä sietää korruptiota vai tuleeeko siitä niin normaalia, ettei siitä jakseta enää välittää? Suuret korruptioskandaalit toimivat varmaan muistutuksena poliitikoille toimiensa

haavoittuvuudesta, mutta viitteitä ei ole siitä, että ne saisivat korruption käytäntöjä loppumaan. Toimintatila saattaa skandaalin paljastuessa hetkeksi kutistua, mutta varmuudella niiden vaikutuksia kulissien takana tapahtuviin toimiin on mahdotonta tietää.

### *Lainsäädännön muutos*

Lainsäädännöstä havaittiin selvästi se, että lakeja ollaan jatkuvasti tarkennettu ja kiristetty, mikä tosin lienee trendi kaiken lainsäädännön kohdalla. Joissakin korruptiolakien muutoksissa oli selvästi nähtävissä valitsemieni tapausesimerkkien vaikutus, kuten hallituksen esityksen 284/1994 kohdalla, joka perustui Juhantalon tapauksesta saatuihin oppeihin, sekä vaalirahoitusta koskeneiden lakien kohdalla. Lahjusrikoslainsäädännön muutokset puolestaan noudattivat kansainvälisten sopimusten aiheuttamaa painetta, vaikkakin näitä muutoksia tehtiin pitkällä viiveellä. Kansanedustajien lahjusrikosten tiukentaminen hallituksen esityksellä 79/2010 vaikutti saaneen vauhtia myös vaalirahoituskohusta. Lainsäädännön muutosten ympäriltä käyty keskustelu kertoo myös jotain yhteiskunnallisen ilmapiirin muutoksesta. Kansanedustajien lahjusrikosten kriminalisointia ei esimerkiksi nähty ollenkaan tarpeellisena vielä hallituksen esityksessä 58/1988. Ensimmäinen asiasta säädetty laki esityksellä 77/2001 herätti vielä jonkin verran epäilyä ja vastustusta kansanedustajien taholta, mitä ei juurikaan ollut enää havaittavissa vuonna 2011 voimaan tulleessa saman lain tiukennuksessa. Vaalirahoituksen ilmoittamista koskeva lainsäädäntö saatiin aikaiseksi myös verrattain myöhään Suomessa ja sillekin löytyi vastustajia. Täysistuntokeskusteluista oli helppo havaita, että siellä aina esiintyy edistyksellinen joukko, joka olisi valmis tiukentamaan lainsäädäntöä enemmänkin kuin mitä hallituksessa esityksessä ollaan esitetty, mikä näkyi erityisesti uusimpien lakien kohdalla. Toisaalta vastapainoksi löytyi aina joukko, joka vastustaa lakien kiristyksiä ja jopa kokonaisten uusien lakien luomista. Vastustajien argumentteikoina oli maalailta erilaisia uhkakuvia siitä, kuinka kansanedustajien työ muuttuu mahdottomaksi lakiuudistusten seurauksena ja kuinka lakimuutokset johtavat jonkinlaiseen sekasortoon ja vääriin ilmiantoihin.

Korruption laillisen sääntelyn kehittymisessä voidaan nähdä viitteitä intressikonfliktista. Sääntelyn ja kriminalisoinnin kiristämisen voidaan nähdä kaventavan politiikoiden toimintatilaa, joten periaatteessa se ei ole heidän oman etunsa mukaista. Tästä voi löytyä yksi selitys sille, miksi kansanedustajia ja ministereitä itseään koskevien lakien muuttaminen etenee hitaasti ja niille löytyy aina vastustajia. Poliitikoiden oma intressi säättää itselleen haitallisia lakeja hidastaa kehitystä, vaikka yhteiskunnallinen ilmapiiri vaatisikin muutoksia. Tarkastelemissani laeissa kuitenkin monessa on implisiittisesti ollut kyse intressikonfliktien sääntelystä. Intressikonflikteja voidaan nimenomaan ehkäistä avoimuudella, sidonnaisuuksien julkisuudella, esteellisyyssäännöksiä vahvistamalla ja muulla tämän tyyppisellä toiminnalla, joka auttaa korruption syntymisen ehkäisyssä. Lait vaikuttavat merkittävästi poliitikkojen toimintatilaan. Osa tarkastelemistani laeista on merkinnyt suuria institutionaalisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet suoraan poliitikon mahdollisuuksiin ja käyttäytymiseen. Lait ovat pienentäneet toimintatilaa esimerkiksi puuttamalla vaalirahoitukseen ja kriminalisoimalla kansanedustajan lahjonnan. Vaikka lainsäädännöllä pyritään ohjaamaan myös kansanedustajien käytöstä haluttuun suuntaan, on syytä muistaa, että yhden oven sulkeutuessa, uusia toimintamahdollisuuksia saattaa avautua muualla.

### *Korruption käsite*

Yhtenä mielenkiintoisena huomiona työssäni nousi esille korruption käsitteen käyttö tapausesimerkkien yhteydessä. Koko Juhantalon tapauksessa korruption käsite mainittiin yhden kerran, vaikka kyse olikin kovista lahjontasyytteistä, joista hänet myös tuomittiin valtakunnanoikeudessa. Alhon tapauksen yhteydessä korruption käsitettä ei mainittu kertaakaan. Toisaalta Alhon tapauksessa ei laittomasta korruptiosta ollutkaan kyse, mikä on saattanut vaikuttaa kansanedustajien sanavalintoihin. Sen sijaan vaalirahaskandaalissa korruptiosta puhuttiin jo runsaasti ja jopa vaalirahakohuun sotkeutuneet kansanedustajat käyttivät sanaa hieman. Korruption käsitteen vähittäinen yleistyminen näkyi myös lainmuutoksia koskeneissa keskusteluissa ja hallituksen esityksissä. Vaalirahakohu herätti ensimmäistä kertaa kysymyksen siitä, mikä on korruptiota ja sen rajanvedosta uskallettiin puhua julkisesti. Mielestäni tämä kehitys kertoo osaltaan suomalaisen poliittisen kulttuurin muuttumisesta. Poliitikon toimintatilaan korruption käsitteen käyttö saattaa myös vaikuttaa, sillä se muuttaa

korruption puhumisen ja käsittelyn julkiseksi ja avoimeksi. Tietysti korruptio siitä huolimatta pyritään pitämään piilossa kabineteissa, mutta ongelman näkyväksi tekeminen julkisuudessa saattaa muuttaa myös ihmisten asenteita.

Luvussa 2.1 kerroin, että suomalaisen poliittisen korruption kirjoitettu historia alkaa 1950-luvulta. Tämä on mielestäni myös mielenkiintoinen huomio korruption käsitettä pohdittaessa. Uskoisin, että suomalaisessa poliittisessä elämässä on nähty korruptiota – ainakin nykyisen käsitteen määritelmän valossa – jo ennen 1950-lukua. Historian puuttumista voitaisiin ehkä selittää sillä, että ne käytännöt, joita nykyään pidetään korruptiona, olivat todellakin tavanomaisia maan tapaan perustuvia käytäntöjä 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Tässä mielessä puheet historiallisesta maan tavasta eivät ole täysin keksittyjä nykyäänkään. Uskon kuitenkin, että poliittisessa toimintaympäristössä on tapahtunut hidasta, mutta selvää muutosta suhteessa korruption. Eräänä tärkeänä muutoksena tässä prosessissa on varmasti se, että korruption käsite on noussut keskusteluun. Se, että korruptiosta voidaan puhua sen oikealla nimellä, mahdollistaa ongelmiin tarttumisen.

## **7.2 Eliittistrategiat ja korruption toimintaympäristön muutos**

Tässä pro gradu -työni viimeisessä luvussa palaan aiemmin teoriaosuudessa esittämiini ajatuksiin eliittien strategisesta vallankäytöstä ja siihen, miten edellä havaitsemani korruption ja toimintatilan muutokset vaikuttavat eliittien strategiseen vallankäyttöön. Otan myös esille, miten poliittinen korruptio liittyy muihin toimintaympäristön muutoksiin.

Eliittien strateginen käyttäytyminen on ikään kuin toimintatilan aktiivinen puoli. Kun toimintatila asettaa toiminnalle näkymättömiä rajoja, niin strategiset valinnat ovat poliitikkojen aktiivisia päätöksiä näiden rajojen sisällä. Sinällään jo edellisen luvun toimintatilan muutoksen kuvaus on siis hyvin lähellä muutoksia strategisissa valinnoissa. Eliitin jäsen ajaa omia etujaan, joilla hän tähtää rationaalisiin päämääriinsä. Korruptio voi olla tärkeässä roolissa myös eliittien suhdeverkostojen toiminnassa, jossa korruptio toteuttaa monia tärkeitä funktioita. Korruptio esimerkiksi sitoo toimijoita

yhteen ja luo lojaalisuuden siteitä heidän välilleen. Eliitin valintoja voidaan kuitenkin pyrkiä ohjaamaan muuttamalla toimintatilan rajoja.

Korruption rakenteellisten edellytysten heikkeneminen vaikuttaa myös eliittien väliseen kanssakäymiseen. Tämä johtaa siihen, että korruption käyttö strategisena keinona muuttuu, sillä se kutistaa sitä verkostoa, jotka korruptioon osallistuvat. Eliittiverkostolle ennen tavanomaiset toimintatavat ovat muuttuneet rikollisiksi, mikä on riski kaikille kyseenalaiseen toimintaan osallistuville. Korruption merkitys eliittien välisenä lojaliteetin sementtinä myös heikkenee. Rakenteen heiketessä toimijan vastuu kasvaa, jolloin korruption toiminnasta tulee yhä riskialttiimpaa yksilön kannalta. Riskit vaikuttavat suoraan rationaalsiin strategisiin ratkaisuihin, joita poliitikot tekevät.

Yleisten moraalikäsitusten kiristyminen poliittisen korruption suhteen kaventaa poliitikon toimintatilaa. Moraalikäsitykset ohjaavat julkisten tuomioiden ankaruutta sekä vaatimuksia lainsäädännön kehityksestä. Yleisen moraalisen ilmapiirin tila ei kuitenkaan muuta yksittäisen korruptoituneen poliitikon käsityksiä oikeasta ja väärästä. Yksilön moraalitila on joustava valitsemaan strategisia keinoja, jos päämäärä on tärkeä. Korruptioon osallistuva poliitikko voi pyhittää korruption keinoja moraalin keinoin. Yhteiskunnallista suhtautumista korruptioon kuvaa laillisen sääntelyn tiukentaminen, joka kutistaa poliittisten toimijoiden toimintatilaa. Ennen hiljaisesti hyväksytyä toimintaa on kriminalisoitu ja avoimuuden vaatimuksia on kiristetty. Tämä vaikuttaa niihin politiikan tekemisen keinoihin, joita toimijat voivat käyttää tai tekevät vanhojen keinojen käyttämisestä ainakin riskialttiita.

Toimintatila saattaa korruptioskandaalin paljastuessa hetkeksi kutistua, mutta se saattaa samalla avata uusia korruption mahdollisuuksia. Joka tapauksessa yhteiskunnallisen otteen kiristyessä korruption ympärillä korruption paljastumisen seuraukset saattavat muuttua raskaammiksi poliitikolle. Korruptiosta seuraavat hyödyt ovat yksittäisille toimijoille tärkeitä, sillä muuten kenenkään ei kannattaisi valita korruptiivisia keinoja päämääriensä tavoittelemiseksi. Korruption riskit kulminoituvat lähinnä paljastumisen aiheuttamiin haittoihin. Strategisia valintoja tehdessään monet edelleen valitsevat paljastumisen riskin pienemmäksi kuin mahdollisesti toiminnasta saavutettavan hyödyn. Tämä pitää osaltaan korruption käytännöt hengissä.

Väitän, että korruption toimintaympäristön muutos pakottaa poliitikot etsimään uusia vallankäytön strategioita. Toisaalta, korruption kehitys ei ole lineaarista, joten on vaikeaa sanoa, muuttaako korruptio tällaisen kehityksen myötä muotoaan vai väheneekö korruptio, kun sen strategisia edellytyksiä heikennetään. Jos tällaisia muutoksia on todella tapahtunut korruption suhteen, voidaan melkein sanoa, että ne heikentävät korruptiivisen käyttäytymisen mahdollisuuksia. Poliittisen eliitin käyttäytymisellä on myös piilovaikutuksia, sillä vallan voidaan ajatella vaikuttavan kaksitahoisesti. Toimiessaan rakenteessa eliitti samalla muuttaa rakenteita. Jos toiminnassa käytetään vähemmän korruption strategiaa, niin se vaikuttaa samalla rakenteeseen, jossa korruptio vähenee. Koska rakenne ja toimija ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, niin rakenteen sääntöjä muuttamalla, voidaan vaikuttaa positiivisesti toimijoiden strategiaan valintoihin.

Seuraavaksi haluan liittää korruption muutoksen vielä osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia (liite 1), sillä monet muutkin tekijät ovat muuttaneet poliitikoiden toimintatilaa ja -ympäristöä kuin korruptio. Tällaisina poliitikon toimintaympäristön muutoksina on teoriakirjallisuudessa pidetty esimerkiksi vaalipuolueistumista, yhteiskunnallisten ideologioiden laimentumista ja viestinnällistymistä. Miten edellä mainitut yhteiskunnalliset muutokset ovat vaikuttaneet korruption käyttöön politiikan resurssina?

Vaalipuolueistuminen on muuttanut puoluesidonnaisuuksia ja lojaalisuutta löyhemmäksi, jolloin toimijan ja hänen valintojensa merkitys sekä vastuu on korostunut. Ideologioiden laimeneminen on nostanut enemmän yksittäisiä asiakysymyksiä politikoinnin kohteeksi. Periaatteessa se luo lisää joustavuutta korruptioon ylittämällä puoluerajat ja mahdollistamalla vaihtokaupan yksittäisistä asioista. Tämä on tuonut poliitikon strategiaan valintoihin uusia mahdollisuuksia. Viestinnällistyminen puolestaan vaikuttaa paljastumisen seurauksiin niin, että korruptiota voidaan pitää entistä riskialttiimpana toiminnan keinona. Tässä huomataan, että nämä yhteiskunnalliset muutokset ovat osittain vastaavia kuin ne muutokset, joita löysin analysoimalla korruptiota ja toimintatilaa korruption osatekijöiden kautta: toimija ja rakenne, moraalit ja laillisuus, legitimointi sekä korruption seuraukset. Tulokset

tukevat toisiaan ja etenkin sitä, että poliittisen korruption suhteen on tapahtunut muutoksia viimeisen parin vuosikymmenen aikana.

Lopuksi on muistutettava, että pro gradu -työni perusteella ei pystytä arvioimaan sitä, onko korruptio Suomessa todella vähentynyt vai ei. Väitän kuitenkin, että poliittinen kulttuuri on muuttunut suhtautumisessaan korruptioon. Poliittinen korruptio on näyttäytynyt Suomessa suurena tabuna, joka on alkanut purkautua vasta viime vuosina. Uskon myös, että korruption käyttö strategisena keinona on muuttunut, mutta mihin suuntaan – sitä on mahdotonta sanoa. Mielenkiintoista olisi tutkia korruption funktionaalista merkitystä politiikassa ja eliittien strategisessa vallankäytössä, sillä uskon, että korruption tosiasiallinen käyttö kulkee käsi kädessä sen kanssa, miten se täyttää funktionsa. Kuitenkin, tällainen korruption tosiasiallisen ilmenemisen tutkiminen on äärimmäisen vaikeaa, sillä korruptio piiloutuu yhteiskunnalta ja katseilta kaikin mahdollisin keinoin.

## LÄHTEET

Allen, Nicholas & Birch, Sarah. 2012. On either side of a moat? Elite and mass attitudes towards right and wrong. *European Journal of Political Research* 51:1, 89–116.

Amundsen, Inge. 1999. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Development Studies and Human Rights. Working Paper 1999:7. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

A-studio 7.5.2008. A-studion raportti. *Kalli avasi vaalirahapelin*. Ajankohtaisohjelmat TV 1 A-studio. Viitattu 20.11.2012.  
<[http://yle.fi/elavaarkisto/artikkelit/kalli\\_avasi\\_vaalirahapelin\\_30502.html#media=30513](http://yle.fi/elavaarkisto/artikkelit/kalli_avasi_vaalirahapelin_30502.html#media=30513)>

Becquart-Leclercq, Jeanne. 1989. Paradoxes of Political Corruption: A French View. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Bicchieri, Cristina & Duffy, John. 1997. Corruption cycles. *Political Studies* 45:3 Special Issue, 477–495.

Della Porta, Donatella. 1997. The Vicious Circles of Corruption in Italy. Teoksessa Della Porta, Donatella & Mény, Yves (toim.), *Corruption and Democracy in Europe*. Lontoo: Pinter Pub Ltd.

Doig, Alan & Theobald, Robin. 2000. Introduction: Why Corruption? Teoksessa Doig, Alan & Theobald, Robin (toim.), *Corruption and Democratisation*. Lontoo: Frank Cass.

Eduskunta, Kauko Juhantalo. Viitattu 28.9.2012.  
<<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/hex5000.sh?hnro=157>>

Euben, Peter J. 1989. Corruption. Teoksessa Ball, Terence, Farr, James & Hanson, Russell L (toim.), *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: University Press.

European Commission. The attitudes of Europeans towards corruption. Report, Special Eurobarometer 291. Report Publication April 2008. Viitattu 10.10.2012.  
<[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_291\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf)>



Finlex, rikoslaki. Viitattu 1.3.2013.

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=rikoslaki#L40>>

Gibbons, Kenneth M. 1989. Toward an Attitudinal Definition of Corruption. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Hayward, Clarissa & Lukes, Steven. 2008. Nobody to shoot? Power, structure, and agency: A dialogue. *Journal of Power* 1:1, 5–20.

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.

*Helsingin Sanomat* 16.9.2010. Valtakunnanoikeus on kokoontunut vain neljästi. Viitattu 11.10.2012.

<<http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Valtakunnanoikeus+on+kokoontunut+vain+nelj%C3%A4sti/1135260188971>>

Isaksson, Paavo. 1993. Korruptio poliittisten ja taloudellisten instituutioiden vallankäyttönä. *Politiikka* 35:2, 94–107.

Isaksson, Paavo. 1997. *Korruptio ja julkinen valta*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Juslén, Jenni & Muttilainen, Vesa. 2009. *Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa: Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84/2009. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Kantola, Anu & Vesa, Juho. 2011. Skandaalit ja julkinen elämä Suomessa. Teoksessa Kantola, Anu (toim.), *Hetken hallitsijat: Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kantola, Anu, Vesa, Juho & Hakala, Salli. 2011. Notkean myrskyn silmässä: vaalirahaskandaali. Teoksessa Kantola, Anu (toim.), *Hetken hallitsijat: Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kitschelt, Herbert. 2000. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies* 33:6/7, 845–879.

Koikkalainen, Petri & Riepula, Esko. 2009. *Näin valta ostetaan. Lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009*. Helsinki: WSOY.

Kolthoff, Emile, Cox III, Raymond W. & Johnson, Terrance. 2009. Measuring Integrity: A Dutch–American Comparative Project. Teoksessa Cox III, Raymond W. (toim.), *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*. New York: M.E. Sharpe.

Meehan, Eugene J. 1967. *Contemporary Political Thought: A Critical Study*. Homewood: The Dorsey Press.

*Mitä missä milloin: kansalaisen vuosikirja 1995*. 1994. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

*Mitä missä milloin: kansalaisen vuosikirja 1999*. 1998. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

*Mitä missä milloin 2000: kansalaisen vuosikirja*. 1999. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Miller, Seumas, Roberts, Peter & Spence, Edwards. 2005. *Corruption and Anti-Corruption: An Applied Philosophical Approach*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Moring, Tom. 1989. *Political Elite Action: Strategy and Outcomes*. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.

Moring, Tom. 2003. Joukkoviestintävälineet Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), *Paikkana politiikka: Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Helsinki: Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.

Moring, Tom & Mykkänen, Juri. 2009. Vaalikampanja. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit yleisdemokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press.

Muno, Wolfgang. 2010. Conceptualizing and Measuring Clientelism. Paper to be presented at the workshop ‘Neopatrimonialism in Various World Regions’ 23. August 2010, GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg. Viitattu 26.11.2012.

<[http://www.gigahamburg.de/content/fsp1/pdf/neopat/paper\\_neopat\\_workshop\\_muno.pdf](http://www.gigahamburg.de/content/fsp1/pdf/neopat/paper_neopat_workshop_muno.pdf)>

Niiniluoto, Ilkka. 1983. *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Nye, Joseph S. 1989. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Paastela, Jukka. 1995. *Valhe ja politiikka*. Helsinki: Gaudeamus.

Palonen, Kari. 1988. *Sanansaivartelua. Poliitikasta teksteissä ja teksteistä politiikassa: ohjelmapuheenvuoroja, polemiikkeja, sormiharjoituksia, minitutkimuksia ja sartrologiaa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta.

Palonen, Kari. 1997a. Eduskunnan politisointi: Puheenvuoro kansanedustajien toiminnan arvioinnista. *Politiikka* 39:3, 271–277.

Palonen, Kari. 1997b. *Kootut retoriikat: Esimerkkejä politiikan luennasta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Palonen, Kari. 1998. Ovatko käsitteet jäädyttäjiä vai jäänsärkijöitä? Teoksessa Parvikko, Tuija, Palonen, Kari & Eräsaari, Leena (toim.), *Politiikka pois paikoiltaan. Sakari Hännisen juhla-kirja*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Pekonen, Kyösti. 2003. Poliittisten puolueiden ajankohtaiset haasteet. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), *Paikkana politiikka: Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Helsinki: Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.

Philp, Mark. 1997. Defining Political Corruption. *Political Studies* 45:3 Special Issue, 436–462.

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

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna. 2010. Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon tutkimus* 29:3, 195–207.

Saukkonen, Pasi. 2003. Suomalaisen yhteiskunnan historia, rakenne ja poliittinen kulttuuri. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), *Paikkana politiikka: Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Helsinki: Yleisen valtio-opin laitos, Helsingin yliopisto.

Scott, James C. 1989. Handling Historical Comparisons Cross-Nationally. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Tiihonen, Paula. 2003. Good Governance and Corruption in Finland. Teoksessa Tiihonen, Seppo (toim.), *The History of Corruption in Central Government*. Amsterdam: IOS Press.

Tiihonen, Seppo. 2003. Central Government Corruption in Historical Perspective. Teoksessa Tiihonen, Seppo (toim.), *The History of Corruption in Central Government*. Amsterdam: IOS Press.

Transparency International, corruption perceptions index. Viitattu 10.10.2012. <[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>

Uusitalo, Paavo. 1990. Yleinen etu, erityisintressit ja suomalainen vallankäyttö. Teoksessa Olavi Riihinen (toim.), *Suomi 2017*. Jyväskylä: Gummerus.

Valtioneuvosto, hallituksen tiedot ja kokoonpano. Viitattu 1.3.2013. <[http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/tulokset/fi.jsp?report\\_id=M1&selectedCriterion.hallitus\\_id=70](http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/tulokset/fi.jsp?report_id=M1&selectedCriterion.hallitus_id=70)>

van Klaveren, Jacob. 1989. The Concept of Corruption. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Werner, Simcha B. 1983. New Directions in the Study of Administrative Corruption. Teoksessa Bruce, Willa. 2001 (toim.), *Classics of Administrative Ethics*. Colorado: Westview Press.

### **Eduskunta-asiakirjat**

Eduskunnan kirjelmä erään edustajatoimen lakkaamisesta. Vuoden 1993 valtiopäivät. Asiakirjat D2. Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät ym. Helsinki: Eduskunta.

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. Vuoden 1988 valtiopäivät. Asiakirjat A1. Hallituksen esitykset 1–60. Helsinki: Eduskunta.

HE 284/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 26/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintomenettelylain 10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta.

HE 46/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi rikoslain muuttamisesta.

HE 8/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (Korruptiosopimus).

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 81/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 13/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 6/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.

HE 79/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan

lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta. (Korruptiosopimus)

LA 50/1998 vp. Lakialoite: vaalilaiksi. 12.5.1998.

LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö. 31.5.2002.

M 6/1992 vp. Kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta. 20.10.1992.

M 11/1993 vp. Ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun edustajatoimen pysyvyyttä koskevan asian tutkimisesta. 4.11.1993.

M 1/1997 vp. Kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta. 30.9.1997.

M 6/2010 vp. Perustuslain 115 §:n mukainen valtioneuvoston oikeuskanslerin ilmoitus entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimiseksi. 16.9.2010.

Oikeuskanslerin lausunto 26/5/92. Oikeuskansleri: Jorma S. Aalto, antopäivä 1.6.1993.

PeVL 29/2001 vp. Perustusvaliokunnan lausunto. 19.6.2001.

PeVM 5/1993 vp (asia M 6/1992 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5 ed. Jaakonsaaren ja neljän muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.

PeVM 15/1993 vp (asia M 11/1993 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 15 ed. Moilasan ja viiden muun edustajan ehdotuksesta valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun, edustajatoimen pysyvyyttä koskevan asian tutkimisesta.

PeVM 6/1998 vp (asia M 1/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintö 6/1998 vp ed. Kankaanniemen ja kymmenen muun edustajan allekirjoittama kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.

PTK 65/1989 vp (asia HE 58/1988 vp). Vuoden 1989 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 39–71. 18.4.–13.6.1989. Helsinki: Eduskunta.

PTK 67/1989 vp (asia HE 58/1988 vp). Vuoden 1989 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 39–71. 18.4.–13.6.1989. Helsinki: Eduskunta.

PTK 77/1993 vp (asia M 6/1992 vp). Vuoden 1993 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 46–90. 29.4.–24.6.1993. Helsinki: Eduskunta.

PTK 90/1993 vp (asia M 6/1992 vp). Vuoden 1993 valtiopäivät. Pöytäkirjat 2. Istunnot 46–90. 29.4.–24.6.1993. Helsinki: Eduskunta.

PTK 159/1993 vp. (asia M 11/1993 vp). Vuoden 1993 valtiopäivät. Pöytäkirjat 5. Istunnot 155–185. 1.12.–21.12.1993. Helsinki: Eduskunta.

PTK 129/1997 vp (asia VK 3/1997 vp). Vuoden 1997 valtiopäivät. Pöytäkirjat 4. Istunnot 117–154. 1.10.–28.11.1997. Helsinki: Eduskunta.

PTK 130/1997 vp (asia VK 3/1997 vp). Vuoden 1997 valtiopäivät. Pöytäkirjat 4. Istunnot 117–154. 1.10.–28.11.1997. Helsinki: Eduskunta.

PTK 62/1998 vp (asia HE 48/1998 vp). 13.5.1998.

PTK 105/1998 vp (asia HE 48/1998 vp). 15.9.1998.

PTK 113/1998 vp (asia M 1/1997 vp). Vuoden 1998 valtiopäivät. Pöytäkirjat 4. Istunnot 105–139. 15.9.–10.11.1998. Helsinki: Eduskunta.

PTK 23/2000 vp (asia HE 8/2000 vp). 29.2.2000.

PTK 73/2002 vp (asia HE 77/2001 vp). 4.6.2002.

PTK 34/2009 vp (asia HE 13/2009 vp). 1.4.2009.

PTK 85/2009 vp (asia VNT 1/2009 vp). 30.9.2009.

PTK 20/2010 vp (asia HE 20/2010 vp). 9.3.2010.

PTK 159/2010 vp (asia M 6/2010 vp). 22.2.2011.

PTK 170/2010 vp (asia HE 79/2010 vp). 11.3.2011

VK 3/1997 vp. Välikysymys: Pankkikriisin johdosta vahingonkorvausvelvollisuuteen joutuneiden tasapuolisesta kohtelusta. 3.10.1997.

VNT 1/2009 vp. Valtioneuvoston tiedonanto vaalirahoitukseen liittyvistä kysymyksistä. 30.9.2009.



## Liite 1. Poliitikon toimintatilan muutos

