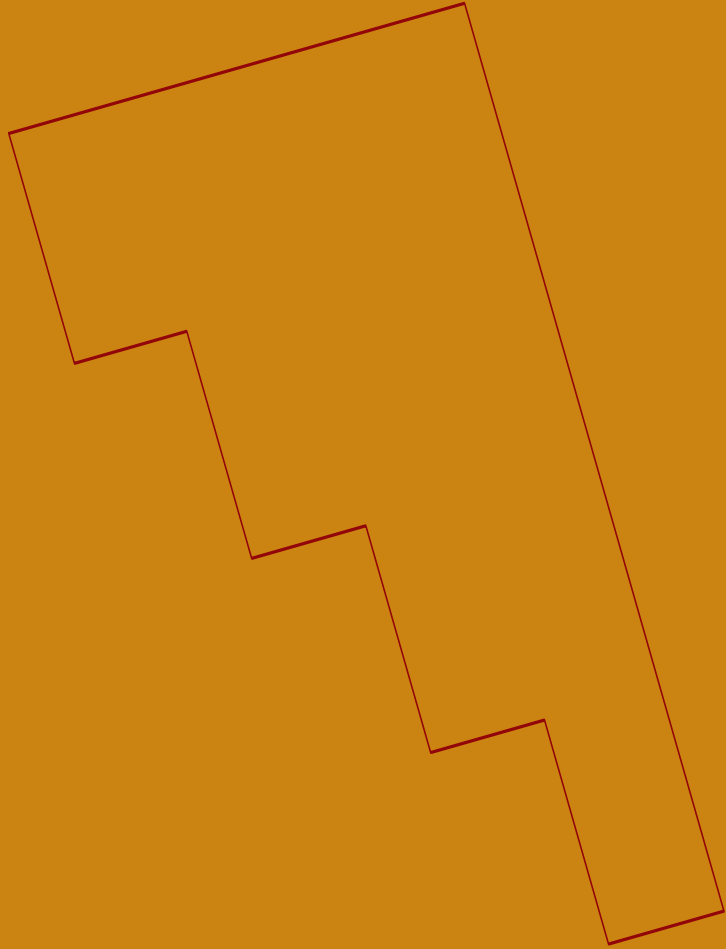




OIKEUS

3–4 / 2025

JULKAISIJAT:

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys

PÄÄKIRJOITUS

Anna Hurmerinta-Haapää

Avoimen, taloudellisesti kestävä julkaisemisen puolesta 221

KOLUMNI

Tarja Koskela

Ympäristönsuojelua kansalaistottelemattomuuden keinoin 226

ARTIKKELIT

Timo Harrikari

”Se leima on mulle sitten tullut” – Kaarlo Helasvuon
sosiaali- ja kriminaalipoliittinen ajattelu ja yhteiskunnallinen toimintana 230

Sofia Selkämaa

Verotus, kehitys ja epävirallinen talous?
Tarkastelussa Tansania 250

Reijo Knuutinen

Verovastuullisuuden ulkoiset ja sisällölliset osatekijät 275

Toni Malminen

Uusliberalismia pohjoismaiseen tapaan – Björn Wahlroosin
kilpailuoikeusajattelun kriittinen erittely 295

Venla Roth

Ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuus haavoittuvassa
asemassa olevien suojelijana – tapausesimerkkinä luonnonmarjanpaiminta 317

KATSAUKSIA

Pekka Polyjankoski

Koronapandemian oikeudellinen hallinta
Suomessa: kirjallisuuskatsaus 337

Tuukka Brunila

Valmiuslain kokonaisuudistus häämöttää:
mitä tapahtuu poikkeusolojen määritelmälle? 350

Tommi Saarikivi

Olenaisesti lainvastaiset katumielenosoitukset
2020-luvulla – katsaus tuomioistuinkäytäntöön ja
aiheeseen liittyviin oikeuspoliittisiin kysymyksiin 355

Carlo Gatti

Policing the Future:
Old Rationalisations and Legal Paradoxes 368

Simone Tulumello

Opponent’s Written Statement on Carlo Gatti’s Doctoral
Dissertation “Theoretical Roots, Rationalisations, and
Legal Contradictions of Predictive Policing” 373

Oikeudellinen elämä 375

Ohjeita kirjoittajille 378

Toimituksen yhteystiedot 381

OIKEUS

3-4 / 2025

Viideskymmenesneljäs vuosikerta.

Julkaisijat: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &

Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys

Päätoimittaja:

Anna Hurmerinta-Haanpää

Avoimen, taloudellisesti kestävä julkaisemisen puolesta

Osallistun syksyn 2025 ja kevään 2026 aikana Suomen tiedekustantajien järjestämälle ”tiedejulkaisemisen perusteet” -kurssille. Kurssin ensimmäinen kontaktiopetus järjestettiin marraskuun lopussa, ja siellä käsiteltiin laaja-alaisesti muun muassa avoimeen tieteseen liittyviä kysymyksiä aina sen historiasta ja eri intressiryhmistä avoimen tieteen rahoitukseen.

Vaikka avoimesta tieteenä puhutaan nykyään paljon, se juontaa juurensa jo 1500–1600-luvuille.¹ *Ruben Vicente-Saez* ja *Clara Martinez-Fuentes* määrittelevät vuonna 2018 ilmestyneessä systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessaan avoimen tieteen näin: ”Avoin tiede on läpinäkyvää ja helposti saatavilla olevaa tietoa, jota jaetaan ja kehitetään yhteistyöverkoston kautta.”² Unescon määritelmän mukaan taas ”Avoin tiede on joukko periaatteita ja käytäntöjä, joiden tavoitteena on tehdä kaikilla aloilla tehtävä tieteellinen tutkimus kaikkien saataville tutkijoiden ja koko yhteiskunnan hyödyksi. Avoimen tieteen tarkoituksena on varmistaa, että tieteellinen tieto on saavutettavaa, mutta myös että tiedon tuottaminen itsessään on osallistavaa, tasa-arvoista ja kestävä.”³ Suomalaisen avoimen tieteen ja tutkimuksen kansallisen koordinaatio-ryhmän mukaan ”Avoin tiede pyrkii tekemään monikielisestä tieteellisestä tiedosta kaikille avoimesti saatavaa ja uudelleenkäytettävää, lisäämään tieteellistä yhteistyötä ja tiedonjakamista tieteen ja yhteiskunnan hyväksi sekä avaamaan tieteellisen tiedon luomisen, arvioinnin ja levittämisen prosesseja yhteiskunnallisille toimijoille perinteisen tutkimusyhteisön ulkopuolella.”⁴

1 Paul A. David, *The Historical Origins of 'Open Science': An Essay on Patronage, Reputation and Common Agency Contracting in the Scientific Revolution*. *Capitalism and Society*, vol. 3, no. 2. <https://doi.org/10.2202/1932-0213.1040>.

2 Ruben Vicente-Saez – Clara Martinez-Fuentes, *Open Science now: A systematic literature review for an integrated definition*. *Journal of Business Research* 88/2018, s. 428–436, ISSN 0148-2963, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2017.12.043>.

3 <https://www.unesco.org/en/open-science/about?hub=686>.

4 <https://avointiede.fi/fi/mita-avoin-tiede>.

Määritelmiä on muitakin, mutta oleellista avoimelle tieteelle on läpinäkyvyys ja saavutettavuus aina tutkimuksen suunnittelusta tutkimus- ja kansalaisjulkaisuihin sekä aineiston ja metadatan säilyttämiseen asti. Avoimeen tieteeseen voi kuulua myös avoin vertaisarviointimenettely, josta kirjoitin tämän vuoden ensimmäisen numeron pääkirjoituksessa.⁵

Avoimeen tieteeseen kannustetaan niin kansainvälisellä, EU- kuin kansallisellakin tasolla.⁶ Kansallisella tasolla esimerkiksi Suomen Akatemia edellyttää, että sen rahoituksen saaneet tutkimushankkeet noudattavat Plan S:n mukaisia käytäntöjä sekä kansallisen tutkimusjulkaisuiden avoimen saatavuuden linjauksia julkaisutoiminnassaan.⁷ Lisäksi meillä on Tieteellisten seurain valtuuskunnan alaisuudessa toimiva Avoimen tieteen ja tutkimuksen (AVOTT) sihteeristö, joka koordinoi avoimen tieteen ja tutkimuksen työryhmien sekä asiantuntijaryhmien kansallisen ohjausryhmän yhteistyötä. Asiantuntija- ja työryhmissä keskitytään avoimen tieteen eri osa-alueisiin, kuten julkaisemiseen ja aineistoihin. Ohjausryhmässä puolestaan linjataan kansallisesti avoimen tieteen suunnasta. Mukana koordinaatiossa ovat yliopistot, ammatikorkeakoulut, tutkimuslaitokset, rahoittajat, kirjastot sekä arkistot. Koordinaation pohjalta valmistellaan avoimen tieteen ja tutkimuksen julistus viisivuotiskausittain, sekä linjauksia ja suosituksia julistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.⁸

Avoimen tieteen ideaalilla on hyvä tarkoitus, mutta sen laajamittaiseen toteuttamiseen liittyy myös paljon ratkaisemattomia ongelmia. Yksi ongelmista liittyy avoimen julkaisemisen rahoittamiseen. Avoimen tutkimuksen kansallisessa julistuksessa vuosille 2025–2030 todetaan, että allekirjoittamalla julistuksen korkeakoulu- ja tutkimusyhteisön toimijat sitoutuvat omat erityispiirteensä huomioiden muun muassa siihen, että ne 1) edistävät julkaisujen välitöntä avoimuutta ja pitkäaikaissaatavuutta taloudellisesti kestäväällä tavalla, 2) mahdollistavat erilaisen avointen julkaisukanavien ja -muotojen hyödyntämisen sekä monikielisen julkaisemisen ja 3) huomioivat julkaisujen laatua, avoimuutta ja monimuotoisuutta edistävän työn arvioinnissa ja meritoitumisessa.

Oikeus-lehden kannalta julistuksen sitoumukset ovat merkittäviä monesta näkökulmasta. Ensinnäkin on hienoa, että julistuksessa tunnustetaan myös suomenkielisten tieteellisten julkaisujen arvo. Oikeus-lehdessä halutaan seurata aikaa ja mahdollistaa korkeatasoisen tutkimuksen julkaiseminen kotimaisten kielten lisäksi englanniksi, mikäli tutkimuksella on selvä yhteyttä Suomeen. Kuitenkin myös suomen kielellä julkaistavalla tutkimuksella on suuri arvo kotimaisten kielten säilyttämisessä ja kehittämisessä sekä tutkimustiedon popularisoinnissa. Toinen tärkeä asia Oikeus-lehden kannalta on, että tieteellisten lehtien parissa työskentelevien henkilöiden, kuten korvaamattoman arvokasta työtä tekevien toimituskuntalaisten ja vertaisarvioijien, työ tunnustetaan vihdoinkin virallisesti osana akateemista työtä ja meritoitumista.

Kolmanneksi haluan nostaa erikseen esille sitoumuksen ensimmäisen kohdan, jonka mukaan toimijat sitoutuvat edistämään julkaisujen välitöntä avoimuutta ja pitkäaikaissaatavuutta

5 Anna Hurmerinta-Haapää, Tiedelehden toimittaminen valetiedon aikakaudella – oppeja Euroopan tiede-editorien järjestön konferenssista. Oikeus 1/2025, s. 1–3.

6 Ks. esim. Unescon avoimen tieteen suositus, saatavilla: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949.locale=en>. Ks. myös EU:n avoimen tieteen politiikka, saatavilla: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/our-digital-future/open-science_en#the-eus-open-science-policy.

7 <https://www.aka.fi/tutkimusrahoitus/hae-rahoitusta/nain-haet-rahoitusta/ohjekemisto/avoin-tiede/>.

8 Lue lisää uusimmasta, vuosille 2025–2030 suunnatusta avoimen tieteen julistuksesta täältä: <https://avointiede.fi/fi/ajankoh-taista/uusi-avoimen-tieteen-julistus-kutsuu-koko-tutkimusyhteison-allekirjoittamaan>.

taloudellisesti kestäväällä tavalla. Tämä tarkoittaa tietenkin sitä, että avointa julkaisemista pitää tukea, mutta tiedekustantajien taloudelliset realiteetit on myös huomioitava, kun päätetään avoimen julkaisemisen muodoista. Suomessa kaksi kilpailevaa avoimen julkaisemisen muotoa ovat Creative Commons (CC)-lisenssien alaiset julkaisut ja Kopiosto-sopimislisenssijärjestelmään kuuluvat julkaisut. Kotimaisissa OA-linjauksissa⁹ suositeltu CC BY -lisenssi tarkoittaa, että käyttäjillä on vapaus lukea, tulostaa, muokata ja jakaa julkaisua edellyttäen, että julkaisun alkuperäinen julkaisupaikka ja tekijä nimetään. Muulle julkaisun jatkokäytölle voidaan asettaa rajoituksia, jotka ilmaistaan lisenssin lisämääreillä (esim. NC = ei kaupallista käyttöä). CC-lisenssien käyttö perustuu kansainvälisellä tasolla rahoitusmalliin, jossa kustantaja saa julkaisutyöstä kertakorvauksen (esim. ns. open access -maksun), joka kattaa kuluja mm. toimittamisesta, taitosta ja saatavilla pitämisestä julkaisemisen jälkeen. Kopiosto-lisenssillä puolestaan julkaisujen käyttäjiltä (oppilaitokset, korkeakoulut ja organisaatiot) kerätään julkaisujen kopioinnista ja jakamisesta käyttökorvauksia, jotka Kopiosto tilittää jäsenjärjestöjensä kautta tekijöille ja kustantajille kansallisessa kopiointikorvausjärjestelmässä. Kopiosto-lisenssijärjestelmään kuulumisesta huolimatta tiedejulkaisut voivat olla avoimesti saatavilla esimerkiksi Journal.fi-palvelussa. Hyvin yksinkertaistettuna CC-lisenssimallissa julkaisemisen kustannukset katetaan etukäteen, Kopiosto-lisenssillä jälkikäteen. Kummankaan järjestelmän mukaisten julkaisujen kirjoittaminen ja kustantaminen ei ole tietenkään ilmaista.

Kansallisten OA-linjausten myötä useat tiedelehdet, myös Oikeus-lehti¹⁰, ovat päätyneet käyttämään CC-lisenssijärjestelmää, joka ei kerrytä tekijänoikeuskorvauksia ja vaarantaa siten muun muassa kansallisten tekijänoikeusjärjestöjen toiminnan. Tulevaisuudessa tällä voi olla vaikutuksia myös muun muassa Suomen tiedekustantajien liiton toimintaan ja tiedetoimittajille tarjottavaan koulutukseen. Avoimen julkaisemisen suositukset tai vaatimukset, joissa käytännössä kehoitetaan kaikkia yhteen ja samaan lisenssijärjestelmään (CC), vaarantavat tiedekustantajien toiminnan, jos vaihtoehtoisia rahoitusmallia ei kehitetä. Rahoitusmallia on yritetty kehittää vuosikausia useiden eri työryhmien voimin mutta huonoin tuloksin. Uusin malli oli kommentoitavana vuoden 2023 syksyllä, mutta sen jälkeen asia ei ole edennyt.

Niin kauan kuin avoimen julkaisemisen rahoituskysymystä ei ole ratkaistu, tiedekustantajat joutuvat elämään epävarmuudessa oman tulevaisuutensa suhteen. Kuten todettua, avoinkaan julkaiseminen ei ole ilmaista. Suuremmilla kustantajilla ja niillä, joiden tulopohja on laajempi, tulevaisuus on turvatumpi, mutta etenkin pienemmät tiedelehdet joutuvat pohtimaan, miten turvata lehden talous edes välttävästi niin, että tiedeyhteisölle voidaan taata jatkossakin avoin pääsy korkealaatuiseen tutkimustietoon. Oikeus-lehden taloudellinen asema on toistaiseksi turvattu, mutta myös meillä on syytä pohtia avoimen julkaisemisen käytäntöjä laaja-alaisesti.

Tässä vuoden 2025 viimeisessä tuplnumerossa julkaistaan viisi tutkimusartikkelia, kolme katsausta, lectio praecursoria vastaväittäjän lausuntoineen sekä kolumni ja Oikeudellinen elä-

9 Ks. Avoimen tieteen koordinaatio, Tieteellisten seurain valtuuskunta, Tutkimusjulkaisujen avoin saatavuus – Tutkimusyhteisön kansallinen linjaus ja toimenpideohjelma 2020–2025 (1): Lehti- ja konferenssiartikkeleiden avoimen saatavuuden osalinjaus. Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta ja Tieteellisten seurain valtuuskunta 2019. Saatavilla osoitteessa <https://edition.fi/tsv/catalog/view/75/26/189>.

10 Oikeus-lehti julkaisee tällä hetkellä kirjoitukset CC BY-ND-NC-lisenssillä, ellei kirjoittaja muuta vaadi. Henkilökohtainen mielipiteeni on, että Oikeus-lehdessä pitäisi vähintäänkin harkita siirtymistä Kopiosto-lisenssijärjestelmään, joka turvaisi (avoimen) tiedejulkaisemisen rahoitusta nykyistä paremmin. Vertailun vuoksi todettakoon, että myös Lakimies-lehti on Kopiosto-lisenssijärjestelmässä mukana.

mä -palsta. Numeron ensimmäisessä artikkelissa *Timo Harrikari* tarkastelee elämäkerrallisen tutkimuksen keinoin *Kaarlo Helasvuon* sosiaali- ja kriminaalipoliittista ajattelua ja ammatillista toimintaa 1930-luvulta alkaen. Numeron kaksi seuraavaa artikkelia käsittelevät verotusta. *Sofia Selkämaa* tarkastelee artikkelissaan kriittisesti verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä. Selkämaa syventyy aiheeseen erityisesti Tansanian ja Suomen tekemän, verotukseen liittyvän kehitysyhteistyön valossa. *Reijo Knuutinen* pohtii puolestaan artikkelissaan verovastuullisuuden ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä sekä niiden välisiä kytkentöjä. Artikkelissa korostuu kansainvälisten sääntelyinstrumenttien sekä EU-oikeuden merkitys vastuullisten verotuskäytäntöjen ohjaamisessa, joskin sääntelypyrkimysten tavoitteiden saavuttamisesta on toistaiseksi vielä vain heikkoa näyttöä. Lehden neljännessä artikkelissa *Toni Malminen* käsittelee kriittisesti pohjoismaista uusliberalismia, tapaututkimuksenaan Björn Wahlroosin uusliberaali kilpailuoikeusajattelu. Malminen tarjoaa Wahlroosin kilpailuoikeudelliselle ajattelulle demokraattiseen kilpailuoikeuteen pohjaavan vaihtoehdon, jonka keskiössä on kuluttajahyvinvoinnin periaate. Lehden viimeisessä artikkelissa *Venla Roth* tarkastelee ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia suojella haavoittuvassa asemassa olevia. Hän käyttää artikkelissaan esimerkkinä luonnonmarjapaimintaa osoittaen, kuinka siihen liittyvä turistiviisumikäytäntö muuttui vähitellen 2020-luvulle tultaessa legitimitä käytännöstä lopulta epälegitiimiksi. Kehitys oli hidasta, ja siihen vaikutti Rothin mukaan erityisesti luonnonmarjapaimijoiden tunnistaminen ihmiskaupan uhreiksi rikosprosessissa 2018-luvulta alkaen. Luonnonmarjapaimintaan ja sitä koskevaan marjalakiin liittyvät ongelmat lainvalmistelussa ovat olleet esillä Oikeus-lehdessä aikaisemminkin¹¹, ja suuren yleisön tietoisuuteen luonnonmarjapaiminnan ongelmat samoin kuin työperäisen ihmiskaupan ja hyväksikäytön rakenteelliset ongelmat ovat nousseet viimeistään tänä syksynä *Paavo Teittisen* Finlandia-palkinnon voittaneen tietokirjan ”Pitkä vuoro – kuinka moderni orjuus juurtui Suomeen” myötä.

Tässä tuplannumerossa on kolme katsausta. *Pekka Pohjankosken* perusteellinen kirjallisuuskatsaus syventyy koronapandemian oikeudellista hallintaa koskevaan tutkimukseen ja viranomaisselvityksiin sekä niiden jättämiin tutkimusaukkoihin Suomessa. Samaan teemaan liittyen *Tuukka Brunila* pohtii katsauksessaan, miten valmiuslain poikkeusolojen määritelmää pitäisi kehittää niin, että se olisi kiinni ajassa mutta turvaisi myös perustuslain ja kansainvälisten sitoumusten vaatimukset. Katsaus-osion kolmannessa kirjoituksessa *Tommi Saarikivi* tarkastelee 2020-luvulla yleistyneitä katumielenosoituksia ja kritisoi poliisin toimintaa sekä tuomioistuinkäytäntöä poliisilain, kokoontumislain, perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien näkökulmasta. Hieman samasta teemasta kirjoittaa kolumnissaan *Tarja Koskela* syventyessään Helsingin käräjäoikeuden historialliseen ratkaisuun, jossa mielenosoittajien katsottiin toimivan pakkotilassa kieltäytyessään noudattamasta poliisin hajaantumiskäskyä. Mielenosoittajat pyrkivät estämään metsäkoneen puiden kaato- ja maastotyöt, jotka olisivat todennäköisesti koituneet vesilain nojalla suojellun noron kohtaloksi. Katsaus-osion lopussa julkaistaan *Carlo Gattin* lectio praecursoria, jonka hän esitti väitöstilaisuudessaan 7.11.2025. Väitöskirjassaan Gatti selvitti algoritmeihin perustuvan ennakoivan poliisitoiminnan oikeutusta sekä käyttöä koti-

11 Ks. Johanna Vanto – Anne Alvesalo-Kuusi – Lauri Salonen, Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaupauksen kontekstissa – tapaus marjalaki. Oikeus 1/2025, s. 9–35.

maassaan Italiassa. Perinteen mukaisesti Gattin lection kanssa julkaistaan myös vastaväittäjä *Simone Tulumellon* lausunto.

Vuoden viimeisellä Oikeudellinen elämä -palstalla käsitellään muun muassa EU:n kestävyysääntelyyn liittyvän Omnibus I -paketin viimeisiä käänteitä, kansalaisuuslain tiukennuksia sekä Paavo Teittisen Finlandia-palkittua tietokirjaa. Kirjasta julkaistaan kirja-arvostelu Oikeuslehden vuoden 2026 ensimmäisessä numerossa. Lopuksi kerrotaan julkaisijayhdistysten kuulumiset. Kokonaisuudessaan lehti tarjoaa upean kattauksen korkealaatuista tutkimusta loma-kauden lukemistoksi.

Anna Hurmerinta-Haanpää

Ympäristönsuojelua kansalaistottelemattomuuden keinoin

Tarja Koskela

Helsingin käräjäoikeus antoi lokakuussa 2025 merkittävän ratkaisun, jossa mielenosoittajien syytteet niskoittelusta poliisia vastaan hylättiin pakkotilan perusteella.¹ Tapauksessa on kyse kansalaistottelemattomuudesta: mielenosoittajat pyrkivät estämään metsäkoneen toiminnan kieltäytymällä noudattamasta poliisin hajaantumiskäskyä.



Mielenosoituksen syynä oli alueella sijaitseva vesilain (587/2011) 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltu noro², jonka luonnontilan vaarantaminen on ilman poikkeuslupaa kiellettyä.³ Poikkeuslupaa ei ollut haettu, ja noro olisi vaarantunut, mikäli Helsingin kaupungin päättämiin puiden kaato- ja maastotöihin metsäkoneita käyttäen olisi ryhdytty. Vastaajat olivat pyrkineet estämään hakkuut jo ennen niiden aloittamista ottamalla yhteyttä ympäristöviranomaisiin ja poliisiin. Koska yhteydenotot eivät johtaneet metsänhakkuusta luopumiseen, he päättivät järjestää mielenosoituksen paikan päällä. Paikalle hälytetyt poliisimiehet määräisivät väkijoukon hajaantumaan ja ohjasivat mielenosoittajat siirtymään muualle. Ne, jotka eivät totelleet käskyä, otettiin kiinni ja poistettiin paikalta. Heitä vastaan nostettiin syytteet niskoittelusta poliisia vastaan. Rikoslain (39/1889) 16 luvun 4 §:n 1 kohdan mukaan *niskoitteluun poliisia vastaan* syyllysty se, joka jättää noudattamatta poliisimiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon.

Vastaajat myönsivät syyttäjän esittämän teonkuvauksen, mutta katsoivat toimineensa pakkotilassa suojellakseen noroa. *Pakkotila* muodostaa rikoslain 4 luvun 5 §:n 1 momentin mukaisen vastuuvapautusperusteen, jonka käräjäoikeus katsoi poistaneen teon rangaistavuuden. Pakkotilassa on kyse *oikeushyvän suojaamisesta toista oikeushyvä loukkaamalla*. Jotta pakkotilaa voidaan käyttää oikeuttamisperusteena, edellytetään, että käsillä on pakottava vaara. Ympäristö katsotaan yhteisölliseksi oikeushyväksi, jota voidaan pakkotilateolla pyrkiä suojelemaan – vii-

1 Helsingin käräjäoikeus 25.10.2025 nro 10381850. Tuomio ei ole lainvoimainen.

2 Norolla tarkoitetaan vesilain (587/2011) 1 luvun 3 §:n 6 kohdan mukaan sellaista puroa pienempää vesiuomaa, jonka valuma-alue on vähemmän kuin kymmenen neliökilometriä ja jossa ei jatkuvasti virtaa vettä eikä kalankulku ole merkittävässä määrin mahdollista. Pieneksi vedeksi katsottavan noron koon ylärajana on siten puron alaraja (Erkki J. Hollo, Vesioikeus. Edita Publishing Oy, toinen, uudistettu painos 2021, s. 30).

3 Vesilain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron vaarantaminen on kielletty. Lupa- ja valvontaviranomainen voi 2 momentin mukaisesti yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen em. kiellosta, jos vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu. 1.1.2026 voimaan tulevassa muutoksessa lupa- ja valvontaviranomainen korvautuu pelkällä lupaviranomaisella (572/2025).

me kädessä kansalaistottelemattomuuden keinoin. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi metsänhakkuun estämiseksi, jos hakkuu uhkaa lain nojalla suojeltua luontoarvoa, kuten tässä tapauksessa noron luonnontilaa.⁴ Pakkotilan puolustettavuus punnitaan intressivertailun avulla, jolloin suurempi etu voidaan pelastaa uhraamalla pienempi etu.⁵ Käräjäoikeus katsoikin, että mielenosoittajien tekoon voitiin soveltaa pakkotilaa oikeuttamisperusteena, koska kyseessä oli pakottava vaara ja kaikkia muita keinoja noron suojelemiseksi oli jo yritetty. Lisäksi oli ilmeistä, että suojeltu noro oli välittömässä vaarassa, joten poliisimiesten poistumiskäskyn noudattamatta jättäminen oli tarpeellista, puolustettavaa ja oikeutettua.

Oikeudenkäynnissä oli kyse *strategisesta litigaatiosta*, jolla tarkoitetaan sopivien yksittäistapausten viemistä tuomioistuimen käsiteltäväksi totutun paradigman muuttamiseksi ennakkotapausten avulla.⁶ Vaikka kyse on vasta alioikeuden ratkaisusta, se on merkittävä, koska siinä katsottiin luonnon olevan sellainen oikeudellisesti suojattu etu, jota voidaan puolustaa viime kädessä laissa rangaistavaksi säädettyin keinoin.

Vastaavaa kansalaistoimintaa yhteisöllisten intressien suojelemiseksi on punnittu tuomioistuimessa aikaisemminkin, aina korkeimpaan oikeuteen asti. Tällöin luonnonsuojelijat estivät maankaivuutöitä lintujen pesintäpaikalla Koijärvellä pakkotilaan vedoten. Korkein oikeus ei kuitenkaan pitänyt tekoa oikeutettuna, koska maankaivuudessa oli kyse laillisen ojitussuunnitelman täytäntöönpanosta. Sen vuoksi luonnonsuojelijat tuomittiin niskoittelusta poliisia vastaan (KKO 1983 II 159).⁷ Tapaukset vaikuttavat samantyyppisiltä, mutta tuomioistuimen ratkaisu on päinvastaisia – miksi? Syy löytyy siitä, että pakkotilateko ei vielä tuolloin mahdollistanut yhteisöllisten intressien, kuten ympäristön suojelemista. Tilanne on tältä osin muuttunut vuonna 2004 voimaan tulleella lainmuutoksella (515/2003).

Kansalaistottelemattomuuden avulla pyritään jonkin merkittävänä pidettävän yhteiskunnallisen epäkohdan korjaamiseen, kuten vähemmistöjen oikeuksien loukkaukset tai ympäristön suojelu.⁸ Yksi tunnetuimmista ympäristönsuojeluun liittyvistä kansalaisaktivismin liikkeistä on Isossa-Britanniassa lokakuussa 2018 perustettu *Extinction Rebellion*. Sen tavoitteena on käyttää

4 Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Tatu Hyttinen, Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. 4. uudistettu painos. Alma Talent 2025, s. 463.

5 HE 44/2002 vp., s. 119–120; Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2025, s. 468; Heli Korkka-Knuts – Dan Helenius – Dan Frände, Yleinen rikosoikeus. Edita Publishing Oy 2020, s. 271; Sakari Melander, Rikosvastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma 2016, s. 264–269.

6 Ks. esim. Anna Kovács – Katharina Luckner – Anna Sekula – Jaroslaw Kantorowicz, Beyond courts: Does strategic litigation affect climate change policy support? International Review of Law and Economics. Volume 79(2024), <https://doi.org/10.1016/j.irle.2024.106213>; Helen Duffy, Strategic Human Rights Litigation – Understanding and Maximizing Impact. Hart Publishing 2018; Kate McKenzie – Gastón Medici-Colombo – Lennart Wegener – Francesco Sindico, Climate change litigation: one definition to rule them all...? Teoksessa Francesco Sindico – Kate McKenzie – Gastón Medici-Colombo – Lennart Wegener (toim.), Research Handbook on Climate Change Litigation. Edward Elgar Publishing 2024.

7 Korkein oikeus ei kylläkään ottanut ratkaisussaan kantaa pakkotilateon mahdolliseen sallittavuuteen julkisten intressien suojelemiseksi. Sen sijaan korkein oikeus katsoi, että syytetyt olivat estäneet laillisen ojitussuunnitelman täytäntöönpanoa, jolloin he eivät toimineet pakkotilassa.

8 Ks. kansalaistottelemattomuuden määritelmästä esim. John Rawls, Definition and justification of civil disobedience. Teoksessa Hugi Adam Bedau (toim.), Civil Disobedience in focus. Routledge 1991, s. 103–108; John Rawls, A Theory of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press 2005 (uusintapainos 1. painoksesta 1971), s. 363–368. Ks. kokoavasti Kati Nieminen, Narratiivinen ominen ja kansalaistottelemattomuus. Teoksessa Esko Yli-Hemminki – Sakari Melander – Kimmo Nuotio (toim.), Rikoksen ja rangaistuksen filosofia. Gaudeamus 2022, s. 379–391. Ks. kansalaistottelemattomuudesta ilmastomuutoksen kontekstissa esim. Maxine Burkett, Climate disobedience, Duke Environmental Law & Policy Forum, 2016-09, Vol. 27(1), s. 1–50, <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1333&context=delpf>.

väkivallatonta suoraa toimintaa ja kansalaistottelemattomuutta hallitusten painostamiseksi oikeudenmukaisiin toimenpiteisiin ilmasto- ja ekologisen hätätilan ratkaisemiseksi.⁹ Suomessa vastaava toiminta käynnistyi marraskuussa 2018 *Elokapina*-liikkeen nimellä. Elokapina ilmoittaa verkkosivuillaan rikkovansa tarvittaessa joitakin lakeja estääkseen vakavampien ilmastotarkoituksenaarioiden toteutumisen.¹⁰ Ilmastomuutos ja luontokato onkin nostettu Maailman talousfoorumin raportissa merkittäviksi talouden vakautta ja ihmiskunnan hyvinvointia uhkaaviksi riskeiksi.¹¹

Korkein oikeus arvioi Elokapina-liikkeen harjoittamaa kansalaistottelemattomuutta varsin tuoreessa ennakkopäätöksessään KKO 2025:79. Tapauksessa oli kyse siitä, että vastaajat osallistuivat Tampereella elokuussa 2021 Elokapinan järjestämään ennalta ilmoittamattomaan mielenosoitukseen istuen ajoneuvoliikenteelle tarkoitetulla tieosuudella. Mielenosoitusta laajennettiin useisiin ilmansuuntiin, minkä vuoksi ajoneuvoliikenne Tampereen keskustassa pysähtyi käytännössä kokonaan. Sulkutoimien jatkuttua noin viiden tunnin ajan poliisimiehet antoivat vastaajille käskyn poistua ajoradalta. Koska vastaajat eivät noudattaneet poliisimiesten käskyä, korkein oikeus katsoi heidän syyllistyneen niskoitteluun poliisia vastaan. Kullekin vastaajalle tuomittiin kymmenen päiväsakon suuruinen sakkorangaistus.

Toisin kuin alemmat oikeusasteet, korkein oikeus ei katsonut, että rangaistus olisi kohtuuton tai tarkoitukseton. Perusteena oli se, että teko ei ollut vähäinen eikä teon vaikuttimena ollut ympäristöarvojen puolustaminen merkittävästi vähentänyt teon moitittavuutta. Korkein oikeus ei pitänyt rangaistusta suhteettomana myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatussa kokoontumis- ja sananvapauden näkökulmasta. Ratkaisu ei kuitenkaan ollut yksimielinen. Vähemmistöön jäänyt jäsen olisi jättänyt vastaajat tuomitsematta, koska teko oli hänen mukaansa vähäinen ja motiivi yleishyödyllinen ja epäitsekkäs. Hän katsoi, että vastaajat käyttivät tapahtumahetkellä poliittisia perusoikeuksiaan ympäristöarvojen puolesta, teon motiivin ollessa yleishyödyllinen ja epäitsekkäs.¹² Tätä näkemystä puoltaa se, että hillitsemättömän ilmastomuutoksen voidaan katsoa muodostavan uhan ympäristöperusoikeuden toteutumiselle.¹³ Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi 9.4.2024 antamassaan ratkaisussa, että Sveitsi rikkoi ihmisoikeussopimusta, kun se ei ollut ryhtynyt tehokkaisiin ilmastotoimiin eikä tarjonnut tehokasta oikeussuojaa ilmastopassiivisuutta vastaan.¹⁴

Väkivallaton kansalaistottelemattomuus on katsottu kansalaisten moraaliseksi oikeudeksi.¹⁵ Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 10–11 artiklat ja Euroopan unionin peruskirjan 11–12 artiklat takaavat jokaiselle oikeuden ilmaista mielipiteensä ja kokoontua

9 Extinction Rebellion, <https://rebellion.global/about-us/>.

10 Elokapina, <https://elokapina.fi/about-us/>.

11 World Economic Forum, The Global Risks Report 2024, https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf.

12 Pirkanmaan käräjäoikeus katsoi, että vastaajat olivat syyllistyneet niskoitteluun poliisia vastaan, mutta jätti vastaajat rangaistukseen tuomitsematta sillä perusteella, että sakkorangaistus olisi ollut vastaajien vapaudenmenetyksiaikaan (poliisi otti heidät kiinni ja päästi vapaaksi 8–9 tunnin kuluttua) nähden kohtuutonta ottaen huomioon teon vähäisyys. Turun hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota.

13 Lalli Roine, Ympäristöperusoikeus ja ilmastomuutos. Ympäristöjuridiikka 1–2/2025, s. 136–157, 157.

14 Verein Klimaseniorinnen Sveitsi ym. v. Sveitsi 53600/20.

15 David Lefkowitz, On a Moral Right to Civil Disobedience. Ethics 117, no. 2, 2007, s. 202–233, <https://doi-org.ezproxy.uef.fi:2443/10.1086/510694>.

rauhanomaisesti.¹⁶ Vastaavasti Suomen perustuslaki (731/1999) turvaa sananvapauden (12 §) ja kokoontumisvapauden (13 §).¹⁷ Lisäksi ympäristöperusoikeus (20 §) velvoittaa julkisen vallan antamaan jokaiselle mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöämme koskevaan päätöksentekoon. Myös Århusin yleissopimus¹⁸ velvoittaa sopimuspuolet antamaan yleisölle oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Edellä mainitulla yleisöllä tarkoitetaan sopimuksen kontekstissa luonnollisia ja oikeushenkilöitä sekä näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.¹⁹

Århusin yleissopimuksen 3(8) artikla velvoittaa sopimuspuolet varmistamaan, ettei niitä henkilöitä, jotka käyttävät yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan, rangaista, vainota tai häiritä millään tavalla toimintansa takia. Euroopan talouskomissio on luonut pikaisen reagointijärjestelmän (*Rapid Response Mechanism*), johon sisältyy erityisraportoin (Special Rapporteur) toimeksianto ryhtyä toimenpiteisiin suojellakseen henkilöitä, jotka kokevat tai ovat vaarassa kokea vainoa, rangaistuksia tai häirintää Århusin sopimuksen mukaisten oikeuksiensa käyttämisen vuoksi.²⁰ Vastaavasti Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvosto kehottaa valtiota varmistamaan mielipiteen- ja sananvapauden sekä rauhanomaisen kokoontumisen ympäristönsuojeluun liittyen.²¹ Ihmisoikeusneuvosto on myös tehnyt kannanoton oikeudesta puhua taaseen, terveelliseen ja kestäväan ympäristöön.²² Vaikka on esitetty epäilyjä siitä, kuuluuko rauhanomainen kansalaistottelemattomuus ympäristönsuojelun nimissä mielipiteen ilmaisun ja osallistumisoikeuden piiriin,²³ Helsingin käräjäoikeuden ratkaisu (vailla lainvoimaa) osoittaa sen olevan mahdollista.

16 Myös YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 20(1) artiklan sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 21 artiklan mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumiseen. Jokaisen oikeudesta mielipiteen- ja sananvapauteen säädetään KP-sopimuksen 19 artiklassa ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 19 artiklassa.

17 Kokoontumisvapauden käyttämisestä säädetään tarkemmin kokoontumislaissa (530/1999). Ks. oikeudesta mielenosoitukseen esim. Jemina Fallenius, Mielenosoituksen rajat – poliisin toiminta Elokapiinan 6.5.2022 järjestämässä tieblokkimielenosoituksessa. Julkaistu Edilexissä 1.8.2023.

18 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 121–122/2004).

19 Osallistumisoikeuden toteutumisessa on edelleen parannettavaa. Ks. Netta Karttunen, Kansalaisosallistuminen ilmastopoliitiikan suunnittelussa – miten kansalaisten osallistumisoikeudet toteutuvat laissa ja käytännössä? Ympäristöjuridiikka 2/2024, s. 42–75; Eerika Albrecht – Jukka Viljanen – Elina Vaara, Ilmastopoliitiikan hyväksyttävyyden ja kansalaisosallistuminen ilmastolain uudistuksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 369–415, 404–405.

20 Decision VII/9 on a rapid response mechanism to deal with cases related to article 3 (8) of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. ECE/MP.PP/23021/CRP8.

21 United Nations Human Rights Council (HRC), Recognizing the Contribution of Environmental Human Rights Defenders to the Enjoyment of Human Rights, Environmental Protection and Sustainable Development. A/HRC/RES/40/11.

22 United Nations, Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. A/RES/76/300.

23 Terhi Raikas, Ilmastoaktivismi, kansalaistottelemattomuus ja pakkotila – vertailussa Suomi, Ruotsi ja Sveitsi. Edilex 2025/1, s. 3.

"Se leima on mulle sitten tullut" – Kaarlo Helasvuon sosiaali- ja kriminaalipoliittinen ajattelu ja yhteiskunnallinen toiminta

Timo Harrikari

Tiivistelmä – Artikkelissa tarkastellaan Kaarlo Helasvuon (1909–2006) ammatillista toimintaa ja ajattelua biografisessa viitekehyksessä. Tutkimuksessa kysytään, millainen Helasvuon sosiaalinen ja koulutuksellinen tausta oli, millaisiin tieteellisiin ja ammatillisiin verkostoihin hän kytkeytyi sekä millaisia laajempia suomalaisen sosiaali-, kriminaali- ja oikeuspoliittisen ajattelun siirtymiä hänen työnsä ja ajattelunsa heijastavat. Tutkimusaineistona hyödynnetään kahta Helasvuon haastattelua vuodelta 2003, hänen kirjallista tuotantoaan sekä sitä kehystävää aikalaiskirjallisuutta. Analyysi osoittaa, että Helasvuon ajattelussa tapahtui kolme opillista siirtymää: 1930-luvun biologis-psykologisista selitysmalleista kohti 1950-luvun ryhmädynaamista näkökulmaa ja edelleen 1960-luvun puolivälin jälkeen kohti laajaa yhteiskunta- ja oikeuspoliittista ymmärrystä. Läpi työuransa Helasvuon näyttäytyi omaperäisenä ajattelijana, joka liikkui eri tieteenalojen ja ammatillisten kenttien välillä ja toimi sillanrakentajana modernisoituvan suomalaisen sosiaali- ja kriminaalipoliittikan rajapinnoilla.

Asiasanat: elämäkerrallinen tutkimus, lastensuojelu, sosiaalihuolto, kriminologia, kriminaalipoliittikka



Johdanto

Samoja ongelmia vuosikymmenistä toiseen on ratkaisematta – – Pohdin, mitä tällainen firma voisi tehdä – ja se oli semmoista etsiskelyä ja uuden tavoittelua. – – Taisin olla ainoa jäsen vähän aikaa siinä firmassa.

Näin luonnehtii Helsingin kaupungin pitkäaikaisena nuorisohuoltajana toiminut filosofian maisteri *Kaarlo Helasvuon* ammatillista uraansa helmikuussa 2003. Helasvuon (1909–2006) oli paitsi aikansa merkittävimpiä suomalaisia sosiaali- ja kriminaalipoliittisia ajattelijoita myös innovatiivinen ja omaehtoinen yhteiskunnallinen vaikuttaja. Helasvuon elämäнкааri, hänen työuransa ja ajattelunsa muutokset aina 1930-luvulta 1970-luvun puoliväliin kytkeytyvät kiinnostavasti suomalaisen sosiaali- ja kriminaalipoliittikan laajempiin paradigmaattisiin murroksiin.

Tarkastelen tässä artikkelissa Kaarlo Helasvuon henkilöä, hänen toimintaansa ja ajatteluaan biografisessa viitekehyksessä. Ensinnäkin kysyn elämäkerrallisen tutkimusotteen näkökulmasta, *millainen sosiaalinen tausta Helasvuolla oli ja millaisiin opillisiin sekä ammatillisiin aikalaistieteen verkostoihin hän kytkeytyi*. Sosiaalisen taustan kuvauksella pyrin valottamaan niitä reunaehtoja, joiden puitteissa Helasvuon nousi yhdeksi aikansa merkittävimmistä sosiaali-, kriminaali- ja oikeuspoliittisista asiantuntijoista. Toiseksi tarkastelen, *millaisiin opillisiin doktriineihin ja ammatillisiin diskursseihin Helasvuon kirjoituksissaan ja muussa toiminnassaan aikalaistieteelliseen kontekstiin liittyi*, sekä sitä, miten hänen yhteiskunnallinen ja ammatillinen toimintansa heijastaa *laajempia suomalaisen sosiaali-, kriminaali- ja oikeuspoliittisen ajattelun siirtymiä 1930-luvulta 1970-luvulle*.

Artikkelin perustana ovat kaksi Helasvuon ennen julkaisematonta haastattelua vuodelta 2003, jotka keräsin osana väitöskirjatyötäni (Harrikari 2004). Väitöskirjatyössä haastattelut jäivät marginaaliseen, lähinnä detaljitietoa täydentävään asemaan, mutta niiden hedelmällinen sisältö antoi aihetta ajatella niihin perustuvaa erillisjulkaisua. Täydennän haastattelujen luomaa kuvaa Helasvuon kirjoittamilla aikalaisteksteillä, joissa hän pohtii aikansa yhteiskunnallisia ilmiöitä ja kulkee niissä tieteellisistä diskursseista toiseen. Kirjoituksissaan Helasvuon omaksuu uusia kansainvälisiä vaikutteita, ilmentäen lastensuojelun, sosiaalihuollon, sosiaalipolitiikan, vankeinhoidon ja kriminaalipolitiikan siirtymäaikakausia.

Artikkeli lähtee liikkeelle elämäkerrallisen tutkimuksen lähtökohdista, jonka jälkeen siirryn käsittelemään Helasvuon sosiaalista ja opillista taustaa. Kummallakin niistä oli ilmeinen merkitys Helasvuon ammattiuralle hakeutumiseen. Sosiaalinen tausta mahdollisti yliopisto-opintoihin hakeutumisen, ja opintojensa aikana Helasvuon nivoutui osaksi sosiaalisia verkostoja, jotka kirvoittivat hänen tieteellistä ajatteluaan ja määrittivät ammattiuran valintaa. Toiseksi tarkastelen Helasvuon työuran pääpiirteitä. Helasvuon sai palkkansa kahdesta päätoimestaan, ensin Vankeusyhdistyksen toiminnanjohtajana 1930-luvulla ja sen jälkeen Helsingin kaupungin nuorisohuoltajana nuorisorikoslainsäädännön tultua voimaan 1940-luvun alussa. Nelikymmenvuotiseen työuraan mahtui jäsenyyksiä erilaisissa toimielimissä ja monisäikeistä toimintaa ammatillisissa verkostoissa. Kolmanneksi nostan esiin Helasvuon ammatillisia näkemyksiä kolmelta ammatilliselta sektorilta eli lastensuojelusta, sosiaalihuollosta sekä kriminaalipolitiikasta, joista kaikista hän kirjoitti ahkerasti. Lopuksi vedän Helasvuon toimintaa yhteen ja keskustelen päätuloksista aikalaiskontekstissa.

Elämäkerrallinen tutkimus lähestymistapana

Tarkastelen Kaarlo Helasvuon elämää ja hänen toimintaansa elämäkerrallisen eli biografisen tutkimuksen valossa. Elämäkerrallisessa tutkimuksessa tavataan analysoida yksilöiden elämänkulkua ja kokemuksia suhteessa niiden laajempiin historiallisiin, kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiin (Nilsen 2023). Tavallisimpia biografisessa tutkimuksessa hyödynnettyjä aineistoja ovat elämäkertahaastattelut ja omaelämäkerralliset tekstit, joiden analyysillä tavoitellaan yksilöiden toiminnan ja sen merkityksen ymmärtämisen syventämistä (Bertaux – Thompson 1997). Biografisen tutkimuksen klassikkona mainitaan usein *William I. Thomasin* ja *Florian Znanieckin* teos *The Polish Peasant in Europe and America* (1918–20). Myöhemmin elämäkerrallisen tutkimuksen teoreettista ja metodologista perustaa on syvennetty erityisesti sosiaalisten ilmiöiden ja rakenteiden tutkimukseen (Goodwin 2012).

Kaarlo Helasvuon elämänsä tarkastelu elämäkerrallisen tutkimuksen keinoin valaisee hänen kokemustensa ja valintojensa yhteyttä laajempiin yhteiskunnallisiin ja historiallisiin muutoksiin. Helasvuon ammatillinen työ ja opillinen ajattelu ilmentävät murrosta, jossa 1900-luvun alkupuolen monikenttäiset fysiologisbiologiset diskurssit väistyivät sielutieteellisten, joukkosielutieteellisten ja sosiologisten diskurssien tieltä (Smith 1994). Hänen koulutuksensa Helsingin yliopistossa sekä läheiset yhteytensä aikakauden johtaviin ajattelijoihin, kuten *Eino Kailaan*, kytkivät Helasvuon kiinteästi aikansa opillisiin keskusteluihin ja niiden diskursiivisiin

siirtymiin. Helasvuon kirjoitukset ja haastattelut paitsi heijastavat aikansa opillisia kehityskulkuja myös muotoilivat niitä, mikä tekee hänestä merkittävän vaikuttajan suomalaisen sosiaalityön ja lastensuojelun sekä kriminologian, kriminaalipolitiikan ja vankeinhoidon historiassa.

Helasvuon autobiografiset temaattiset haastattelut (Eichsteller – Davis 2022) ja kirjallinen tuotanto piirtävät kuvan ajattelijasta, joka liikkui aktiivisesti aikansa tieteellisten ja yhteiskunnallisten diskurssien kentillä. Hänen työuransa osui vaiheeseen, jolloin monet uudet tieteenalat ja käsitteelliset kehykset saivat historiallisen ilmaantumispintansa; hetkiin, jolloin tiedolliset ja yhteiskunnalliset ehdot loivat tilan uusien diskurssien muotoutumiselle ja leviämislle (Foucault 1972). Analyysissa tarkastellaankin, miten Helasvuo asettui näihin diskursseihin, käytti niitä ja muokkasi niiden sisältöjä, osoittaen, ettei toimija ole pelkästään diskurssien rajoittama, vaan myös niiden suunnannäyttävä. Lähestymistapa ei ole varsinaista diskurssianalyysiä, vaan foucault'laisen diskurssikäsitteen inspiroimaa biografista luentaa, jossa yksilön elämänvaiheet, verkostot ja ajattelun muutokset kietoutuvat aikakauden tieteellisiin, poliittisiin ja instituutionaalisiin murrokseen (Kendall – Wickham 1999; Merrill – West 2009). Haastattelut tehtiin päivämäärillä 6.2.2003 (KH030206) ja 22.2.2003 (KH030222). Haastattelujen yhteispituus oli 2 tuntia 50 minuuttia.

Siirryn seuraavassa Kaarlo Helasvuon lapsuudenperheen ja hänen varhaisten vuosiensa tarkasteluun, josta ilmenevät hänen elämänsä ja ajatteluaan muokanneet ensimmäiset vaikutteet. Tämän jälkeen etenen kohti Helasvuon opintoja ja työuran alkuvaiheita sekä erityisesti niitä diskursseja, joiden keskellä hän ajassaankin liikkui, ja joiden kautta hän kulkeutui merkittäviin tieteellisiin ja laajemmin yhteiskunnallisiin verkostoihin. Tarkasteluni jatkuu kohti Helasvuon keskeisiä ammatillisia käännekohtia sekä hänen asemoitumistaan erityisesti suhteessa suomalaisen sosiaalityön ja erityisesti lastensuojelun sekä kriminologian ja kriminaalipolitiikan viitekehyksiin. Etenen lopuksi synteysiin, jossa tarkastelen Helasvuon tuotantoa ja haastatteluja osana laajempia yhteiskunnallisia ja historiallisia diskursseja, valottaen hänen merkitystään sekä toimijana että diskurssien käyttäjänä.

Lapsuudenperhe Savonlinnassa ja opinnot Helsingissä

Kaarlo Antero Helasvuo syntyi Kuopiossa 30.11.1909 yhteiskunnallisesti aktiiviseen perheeseen. Kaarlon isä *Adolf Johannes (Hannes) Hällström* (1869–1947) toimi Kuopiossa lääninsairaalan lääkärinä ja Helasvuo luonnehti lapsuudenperhettään haastattelussaan ”hyvin toimeentulevana keskiluokkaisena perheenä, jossa oli hyvät tavat”. Helasvuon ollessa 3-vuotias perhe muutti Savonlinnaan, jonne isä siirtyi yleisen sairaalan lääkäriksi. Perheeseen kuului Savonlinnan aikana Kallen kolme veljeä (Arvo, Jorma ja Veikko) ja kaksi sisarta (Anni ja Taina). Lapsina kuolivat veli Heikki (1898) ja sisar Kerttu (k. Kuopiossa n. 1910). (KH030206).

Kaarlo eli varhaista nuoruuttaan 1920-luvulla. Suomi oli juuri itsenäistynyt, ja sisällissodan jäljet näkyivät kansalaisten arjessa. Helasvuon perhettä yhdistävä tekijä Savonlinnassa oli suojeluskuntatoiminta. Hannes-isä toimi päätyönsä ohella myös Savonlinnan suojeluskunnan lääkärinä ja äiti Elli (os. Åkerman, 1873–1955) paikallisten Lottien puheenjohtajana. Kansalais-sota ei Helasvuon kertoman mukaan perhettä varsinaisesti koetellut, vaikka hänen veljensä Jorma

olikin osallistunut Varkauden taisteluihin, joissa Kaarlonkin koulutovereita oli menehtynyt. Kun veli veli Arvo Hällström liittyi suojeluskuntaan 14-vuotiaana, seurasi Kaarlokin veljiensä esimerkkiä täytettyään 15 vuotta. Suojeluskuntaharrastus seurasi Kaarloa mukanaan opiskeluvuosiin, ja hän oli mukana upseerisuojeluskunnan toiminnassa myöhemmin Helsingissä asuessaan. Lisäksi Elli-äiti toimi Savonlinnassa paikallisen lastensuojeluseuran puheenjohtajana ja kirjoitti paikallislehteen, johon toimintaan äiti sai nuoren Kaarlonkin mukaan (KH030206).

Kaarlo Helasvuo kirjoitti ylioppilaaksi vuonna 1929 ja halusi kirjautua sen jälkeen Helsingin yliopistoon opiskelemaan, mutta alavalinta tuotti päänsäivää. Helasvuo kertoo keskustelleensa asiasta isänsä kanssa, joka Kaarlon lääkärihaaveisiin oli todennut: "Kuule, tiedä nyt vaan, että se vaatii hyvin paljon kestävyyttä". Niinpä Kaarlo kirjautui opiskelijaksi lainopilliseen tiedekuntaan. Opinnoissa häntä kiinnosti kertomansa mukaan ainoastaan psykologia (KH030206).

Samaisena syksynä 1930 kun Helasvuo aloitti opintonsa, Eino Kaila oli siirtynyt Turusta Helsinkiin teoreettisen filosofian professoriksi. Kailan ympärille muodostui "sielutieteestä" kiinnostuneiden läheisten opiskelijoiden ryhmittymä, johon myös Helasvuo kuului. Eino Kailaa pidettiin Helasvuon mukaan yleisesti "kroketina" ja ylpeänä, mutta lähimmille oppilailleen Kaila oli "erittäin sympaattinen ja mukava". Lähipiirin oppilaisiin kuuluivat muun muassa *Kai von Fieandt*, *Arvo Lehtovaara* ja *Niilo Mäki*, joista kaikista tuli myöhemmin psykologian professoreita Jyväskylän ja Helsingin yliopistoihin. Kai von Fieandt toimi opintojensa aikaan psykologian vapaaehtoisena assistenttina ja sai käyttöönsä fysiologisen laitoksen kellarissa sijainneita huoneita, jonne Kaila oli hankkinut muun muassa Schumannin takistoskoopin ja joissa assistentti saattoi opiskelutoveriensa kanssa suorittaa psykologisia kokeita. Näissä tiloissa myös Arvo Lehtovaara pani aluille identtisiä ja ei-identtisiä kaksosia vertailevan väitöskirjatönsä, jonka koejärjestelyissä Helasvuo avusti Lehtovaaraa (KH030206).

Eino Kailalla oli merkittävä vaikutus Helasvuon tieteelliseen ajatteluun ja ammatilliseen toimintaan. Kaila oli kansainvälisesti verkostoitunut ja muun muassa Wienin koulukunnan filosofien ja psykologien hyvä ystävä. Kailan vuonna 1932 pitämä, myöhemmin kirjana julkaistu luentosarja persoonallisuudesta (Kaila 1934) oli Helasvuosta erityisen kiehtova. Helasvuo kertoo kirjoittaneensa lyijykynällä teoksen jonkin luvun kohdalle, että luku pitäisi sovitaa sinfoniaorkesterille, musiikkiperheestä kun tuli (KH030206).¹ Biologisen dimension merkitys 1920-luvun psykologisessa ajattelussa oli Helasvuon mukaan läpitunkeva, mitä muun muassa Kailan teos "Sielunelämä biologisena ilmiönä" kuvasti (Kaila 1920). Biologisperustaisen diskurssin vaikutteet olivat kansainvälisiä, ja niitä virtasi erityisesti Yhdysvalloista ja Saksasta. Yhdysvaltalaiseen tutkimukseen, jossa tietyissä suvuissa ja niiden jälkeläisissä oli havaittu prosentuaalisesti enemmän rikoksentehtyjöitä kuin toisissa, Helasvuo kertoo tutustuneensa *Veli Verkon* kautta (ks. esim. Verkko 1933). Haastattelussaan Helasvuo muisteli, kuinka *Adolf Hitler* oli tuolloin alkanut opettaa Saksassa rotuoppia (KH030206).

Saksalaisista keskusteluista Helasvuon kiinnostuksen kohteeksi valikoitui havaintopsykologia ja erityisesti *Ernst Kretschmerin* (1888–1964) typologia (Kretschmer 1925), josta Helasvuo laati Kailan ohjauksessa ensimmäisen pro gradunsa (Helasvuo 1933). Kaila oli havainnut tyypp-

1 Myös Kaila oli klassisen musiikin ihailija. Kerran Kaila oli päättänyt luentonsa tuntia aiottua aiemmin, koska radiosta alkoi Tšaikovskin *Pathétique*, jota myös opiskelijat olivat opettajansa johdolla siirtyneet kuuntelemaan (KH030206). Helasvuo oli harrastelijaviulisti, ja hänen pojastaan Esa Helasvuosta tuli myöhemmin kansallisesti tunnettu muusikko.

piteorian kahden päätyypin eli skitsotyymin ja syklotyymin havaitsemistapojen teoreettisessa jäsentämisessä ongelmia, joita halusi tutkia. Tutkielmansa johtopäätöksenä Helasvuo esitti, että koko typologisoinnin kysymyksenasettelu olisi ”subjektin muodostamisen osalta” virheellinen. Helasvuo suoritti kandidaatin tutkinnon vuonna 1935, mutta jatkoi välittömästi toista gradutyötään, jonka kertoi suorittaneensa puolestaan sosiologian professori *Gunnar Landtmanille*. Työ oli luonteeltaan kriminologinen, ja siinä vertailtiin edellä mainittujen persoonallisuustyyppien lisäksi ”viskoosin atleetin” alttiutta väkivaltaisiin tekoihin. Tätä silmällä pitäen Helasvuo vietti Kai von Fienttin kanssa yhden talven Helsingin keskusvankilassa murhasta tuomittuja tutkien. Kaila oli Helasvuon työstä hyvin innostunut ja suositteli tälle *Thiodolf Reinin* stipendirahaston palkintoa, mikä Helasvuolle myönnettiin. Kolmannen pro gradunsa Helasvuo kertoi latineensa historian alalta, ja siinä hän tarkasteli nuoren *Marcus Antoniuksen* persoonallisuutta (KH030206).²

Helasvuon työura: Vankeusyhdistyksestä Helsingin kaupungin nuorisohuoltajaksi

Helasvuon opintojen loppuvaiheen ja työuran alkuvaiheen kiinnostuksen kohteet asettuivat limittäin. Rikollisuuteen kohdentunut gradutyö ohjasi ajattelemaan työmarkkinoilla suuntautumista, ja Helasvuon kiinnostus rikollisuusilmiötä kohtaan lisääntyi edelleen, kun hänet nimitettiin Vankeusyhdistyksen³ Helsingin toimiston johtajaksi vuonna 1936. Helasvuon mukaan työ ”vaikealla virastolla” oli ”semmoista metsässä painiskelemista” ja ”vaikeasti hallittavaa asiaa”. Oman arvionsa mukaan hän oli yhdistyksessä suuntaa antava henkilö, joka pyrki ”etsiskelyyn ja uuden tavoitteluun”. Helasvuo jatkoi tehtävässä jatkosotaan saakka. Hän haavoittui Rukajärventiellä elokuussa 1941, jonka jälkeen hänet siirrettiin Lahteen niin kutsutun Hennalan motin toipilaskoulutuskeskukseen komppanian päälliköksi. Valtavirta toipilaista kärsi sodan aiheuttamista psyykkisistä vaurioista, joita hoidettiin yhteistyössä psykiatrien ja muiden lääkärin kanssa. Helasvuon ystävä *Sven Donner*, joka toimi päämajassa lääkintöosaston psykiatrisen osaston päällikkönä, oli pannut aluille psykiatristen toipilaiden työkompanioita. Tilanne kuitenkin muuttui, kun Helasvuo sai uuden esihenkilön, joka arvioi Helasvuon olevan Hennalassa tarpeeton ja tekevän siellä vain väitöskirjaansa valtion laskuun. Niinpä hänet lähetettiin takaisin kohti Rukajärven rintamaa, minne hän ei kuitenkaan koskaan saapunut vaan hänet siirrettiin oman kertomansa mukaan Kontiolahdelle ”makaamaan ja odottamaan”. Lopulta Helasvuo siirrettiin päämajaan linnoitusosaston alaiseen yksikköön, missä hän toimi sodan loppuun (KH030206).

Jo jatkosodan aikana maisteri Helasvuo oli jättänyt Vankeusyhdistyksen johtajan tehtävänsä, ja hänet oli nimitetty Helsingin kaupungin ensimmäiseksi nuorisohuoltajaksi (KH030206). Tehtävän perustamisen taustalla olivat vuonna 1936 säädetty lastensuojelulaki sekä 1940-lu-

2 Helasvuon vuoden 1933 lopputyö on tallentunut Helsingin yliopiston arkistoihin, kahta viimeksi mainittua sieltä ei vuonna 2024 kahden informaatikon kanssa tehdyssä tarkastelussa löytynyt.

3 Vuodesta 1966 Kriminaalihuolto ry ja vuodesta 1975 julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys (KHY). Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin vuonna 2000, ja sen hoitamien yhdyskuntaseuraamusten toimeenpano siirrettiin valtion uusille viranomaisille, Rikosseuraamusvirastolle ja Kriminaalihuoltolaitokselle. KHY:n omaisuus säätöitettiin, ja sen toimintaa jatkamaan perustettiin samassa yhteydessä Kriminaalihuollon tukisäätiö, nykyinen RETS.

vun alussa säädetty nuorisorikoslainsäädäntö, jonka voimaantuloa oli lykätty vuonna 1941. Nuorisorikoslainsäädäntö tuli lopulta voimaan vuoden 1943 alusta lähtien (Harrikari 2004). Helasvuo siirtyi nuorisohuoltajan tehtävään 1940-luvun puolivälissä, toimi siinä koko työuransa ja jäi eläkkeelle vuonna 1974 (KH030206). Koko työuransa ajan Kaarlo Helasvuo oli niin nuorisohuoltajan virkatyössä kuin sen alaan löyhemmin kytkeytyvissä tematiikoissa aktiivinen kriminaali- ja sosiaalipoliittinen keskustelija ja kirjoittaja. Kolmen gradunsa jälkeen hän suunnittelei väitöskirjaa Helsingin poikien ryhmärikollisuudesta, jota käsittelevän muutaman sivun pituisen ajatuspaperin *Lapsi ja nuoriso* -lehti julkaisi kahdessa numerossaan vuonna 1939 (Helasvuo 1939), mutta alkanut toinen maailmansota katkaisi Helasvuon väitöskirjasuunnitelmat. Helasvuon akateemisen uran huippukohdaksi jäi näin ollen Jyväskylän yliopiston rehtorin määräys hoitaa neljäsosaa suojelu- ja parantamiskasvatusopin apulaisprofessori *Erkki Saaren* viransijaisuudesta (KH030206).

Virkatyönsä puolesta Helasvuo työskenteli monissa aikansa luottamustehtävissä. Hän toimi *Lapsi ja nuoriso* -lehden toimitussihteerinä vuosina 1940–46 ja tämän jälkeen sen päätoimittajana vuoteen 1950. Niin ikään Helasvuon työn jälki näkyi Lastensuojelun keskusliiton julkaiseman teoksen *Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa* toimitustyössä sen ensimmäisestä painoksesta (1953) lähtien.⁴ Yksi keskeisimmistä komiteajäsenyksistä Helasvuolla oli vuonna 1958 mietintönsä antaneessa Koulukotikomiteassa, joka laati esityksen koulukotien toimintaperiaatteiksi ja toiminnan kehittämiseksi (KM 1958:1). Samoin Helasvuo vaikutti Nuorisolaitostoimikunnassa, joka antoi mietintönsä vuonna 1966 (KM 1966: B2).

Helasvuo ja lastensuojelu: sukurasitusselityksistä kohti joukkosielutieteen diskursseja

Kaarlo Helasvuo siirtyi lastensuojelun kentälle 1940-luvun puolivälissä. Nuorisohuoltajan tehtävä sijoittui lastensuojelun kentällä erityisesti nuorisoikäisten suojelukasvatuksen alaan, joka nivoutui tiiviisti nuorisorikollisuuden kysymyksiin.⁵ Lapsuutta, lastensuojelua ja rikollisuutta vuosisadan alkupuolen jäsentänyt suojelukasvatusdiskurssi oli tulossa 1940-luvulla siihen murrosvaiheeseen, jossa siirryttiin ”pahantapaisuuden”, ”huonohoitaisuuden” ja ”psykopatian” puhetavoista kohti ”sopeutumattomuutta” ja ”häiriintyneisyyttä” nuorten rikollisuutta ja lastensuojelun ilmenemistarvetta selittävinä tekijöinä (Harrikari 2019). Fokus siirtyi ongelmien yksilötasoisista biologisista selityksistä enempi kohti ryhmädynaamisia.

Diskursiivinen siirtymä oli nähtävissä myös Helasvuon ajattelussa ja hänen kirjallisessa tuotannossaan. Helasvuo kommentoi haastattelussaan tätä siirtymää kahden aikalaisiantuntijan ajattelua koskevan esimerkin eli *Martti Kailan* ja *Erkki Saaren* kirjallisen tuotannon kautta. Vankeilapsykiatrina toiminut Eino Kailan nuorempi veli Martti väitteli oppialallaan nuorisorikollisuudesta (Kaila 1940) ja toimi myöhemmin psykiatrian professorina Helsingin yliopistossa. Kailan veljesten isä oli *Erkki Kaila*, jumaluusopin professori, josta tuli myöhemmin Viipurin

4 Kirjoittaja on ollut mukana samaisen teoksen 13. ja 14. painoksen kirjoitus- ja toimitustyössä seitsemän vuosikymmentä myöhemmin.

5 Vuosina 2016–17 Vankeusyhdistyksen entisille työntekijöille tekemissäni haastatteluissa yksi haastatelluista kertoi, että Vankeusyhdistyksestä vietiin aina 1960-luvun loppuun saakka joka kuukausi Helasvuolle lähetyk, joka sisälsi laadukallisen asiakaspareita. Tarkempaa tietoa asiakirjojen sisällöstä haastatellulla ei kuitenkaan ollut.

piispa (1925–35) ja edelleen arkkipiispa (1935–44) (KH030222). Erkki Saari puolestaan toimi Laukaassa Järvilinnan vastaanottokodin johtajana, väitteli erityiskasvatuksen alalta (Saari 1951) ja työskenteli sittemmin Jyväskylän yliopiston suojelu- ja parantamiskasvatusopin apulaisprofessorina. Helasvuo kommentoi tuon ajan tapaa puhua nuorten rikollisuudesta:

Se oli hyvin biologinen – – Martti Kaila teki väitöskirjansa niihin aikoihin. Ja sitten Erkki Saari teki väitöskirjaa, joka oli vähän niinku pieni jäljitelmä Martti Kailan kirjasta. Ja siinä oli semmonen kysymyksenasettelu, – – että johtuuko tämän ja tämän pojan rikollisuus perinnöllisyydestä VAI ympäristöstä. Tämä kahtiajakautuma esiintyi jo Kailalla ja Saarella jatkuvasti, ja vielä senkin jälkeen joissakin tekeleissä. Mutta näinhän ei voi ollenkaan ajatella, koska se pitää selaista subjektia, jota ei ole olemassakaan. Pelkkä perinnöllisyys ja pelkkä ympäristö. Ja sitten oli aivan virheellistä se että, tutkittiin tätä sukurasitusta – – niin kaikki pantiin samaan läävään: vajaamielisyys, psykopatia, mielisairaus, alkoholismi – kaikki semmonen sosiaalisesti negatiivinen pantiin niinku sukurasituksen tiliin. Ja se oli aivan virheellinen lähtökohta. – – kun minä olin siellä oikeusyhdistyksessä, niin oli ensimmäinen pohjoismainen kriminaalihuoltoyhdistysten pohjoismainen kokous, Oslossa muistaakseni. Ja mulla oli siellä sitten alustus, joka koski näitä asioita ja nuorten tutkimista. Minä muistan, kuinka biologinen minäkin olin ajattelultani näille pohjoismaisille ystäville ja selitin, kuinka me olemme kriminaalibiologeja (KH030206; ks. myös De Nordiska Kriminallistföreningars årsbok 1936, s. 76–77).⁶

Helasvuon irtautumista biologisesta ja yksilölähtöisestä diskurssista ilmensi hänen vuonna 1939 Lapsi ja nuoriso -lehdessä julkaisemansa kaksiosainen pienoisteos Pikku huomioita Helsingin poikien ryhmärikollisuudesta (Helasvuo 1939). 1940-luvun lopulla hän osallistui yhteiskirjoitusprojekteihin, joissa valotettiin ryhmädynaamisia ilmiöitä eri näkökulmista (Helasvuo 1948). Vuonna 1954 Helasvuo julkaisi teoksen Laitospoikain keskinäisestä väkivallasta, jonka syntyy Helasvuon mukaan vaikutti ”erittäin voimakkaasti” *Matti Koskenniemen* väitöskirja *Soziale Gebilde und Prozesse in der Schulklasse* (1936), mutta myös *Rafael Helangon* väitöskirja *Turun poikasakeista* (1953) sekä ystävänsä Veli Verkon suositukset amerikkalaisia suurkaupunkilaisjengejä käsittelevistä, erityisesti *Frederic Trasberin* (1927) tutkimuksista. Helasvuo mainitsi joukkosielutieteellisenä vaikutteenaan myös *Knut Pippingin* teoksen *Kompaniet som samhället* (1947), jonka kanssa rinnan oli ahkerasti luettu *Väinö Linnan* Tuntematonta sotilasta sen ilmestyttyä. Helasvuo kiteytti haastattelussa ajatteluaan:

Muun muassa, että tällainen heikkolahjainen ja helposti toisten johdettavaksi tuleva kaveri pantiin tekemään se varsinainen työ siellä murtopaikalla. Ja se, joka organisoi asiaa, oli fiksumpi ja varsinainen todellinen taustajohtaja. – –

6 Vaikka Helasvuo puhui haastattelussaan kriminaalihuoltoyhdistyksestä, hän lienee tarkoittanut kriminalistiyhdistystä, jonka vuosikirjasta löytyy Helasvuon puheenvuoro ja viittaus myös kriminaalibiologiaan.

Jengielämä on ihan luonnollinen ja terve ilmiö, mutta jos siellä on persoonallisuudeltaan infantiileja yksilöitä, jotka eivät pääse yli tästä jengiaikakaudesta, vaan jatkavat sitä jengielämää yli sen ajan, jonka muut jo jättävät taakseen. Yli-ikäinen jengi, joka on sitten nimenomaan hyvin altis jatkamaan sitten rikollisuuteen (KH030206).

Siirtyä yksilöllisten epänormaaliuksien ja typologioiden tarkastelusta kohti joukkosielutiedettä ja ryhmadynamiikan tarkastelua oli yksi keskeinen 1940-luvun sosiaalitieteellisen ja lastensuojelun käytännöllisen diskurssin muutos. Vielä perustavampi vaikutus tuon ajan ajatteluun Helasvuon mukaan oli *John Bowlbyn* teoksella *Mothernal care and Mental Health* (1951), jonka WHO julkaisi vuonna 1951. Toinen Helasvuon ajatteluun psykiatrian alalla vaikuttanut tutkija oli sveitsiläinen lastenpsykiatri *Lucien Bove*, joka niin ikään toimi WHO:n asiantuntijana (mm. Helasvuo 1950). Bove'n WHO:n julkaisema aikalaisteos *Psychiatric aspects of Juvenile Delinquency* (1951) on jälkipolvien tarkastelussa jäänyt huomattavasti Bowlbya vähemmälle. Suomalaisista bowlbylaisen ajattelun uranuurtajista Helasvuo mainitsi haastatteluisaan *Helvi Haahdin*, joka oli yksi pohjoisamerikkalaisen sosiaalityön casework -orientaation kotiuttajista (KH030222). Hahti oli saanut sosiaalityön koulutuksensa Yhdysvaltojen Massachusettsin Smith Collegessa, jossa koulutus oli aloitettu 1918. Kun Mannerheimin Lastensuojeluliitto aloitti psykiatrisyhteiskunnallisen työn vuonna 1925, Hahti työskenteli siinä muutaman vuoden ajan, jonka jälkeen hän siirtyi takaisin Pohjois-Amerikkaan (mm. Toikko 2005). Toisena orientaation kehittäjänä Helasvuo mainitsi sosiaalihuoltaja *Kalervo Kinanen*, joka työskenteli psykoanalyttisella otteella. Kinasella oli virka Kanadassa, josta hän myös haki lisäkoulutusta. Suomessa Kinanen työskenteli sosiaalityön opettajana Luther-opistossa, missä hänellä Helasvuon kertoman mukaan esiintyi pappishenkilöstön kanssa toistuvia näkemyseroja (KH030222).

Sukurasitusselityksiä välttävät ja persoonallisuustypologioita täydentäneet vuorovaikutukselliset ja ryhmadynaamiset diskurssit kulkeutuivat niihin 1960-luvun puolivälin jälkeisiin lastensuojelua käsitteleviin teksteihin, joita Helasvuokin oli mukana laatimassa. Aiempaa vakiintuneemmin bowlbylais-bovetlaisen doktriinin kehyksessä alettiin Suomessa 1950-luvulta lähtien puhua *häiriintyneinä* tai *turvattomina* niistä lapsista, joita vielä vuosisadan alkupuolella oli asemoitu *laiminlyödyiksi* tai *huonoboitoisiksi*. Turvattomuudesta johtuva häiriintyneisyys ymmärrettiin nyt tekijäksi, joka vaikuttaisi yksilön myöhempään käytökseen ja toimintaan laajemminkin aina loppuelämän valintoja myöten. Vastaavasti vuosisadan alkupuolen pahantapaisten asemoinnin korvasi *sopeutumattomuus*, joka lanseerattiin nyt kaikenlaisten käytösongelmien, kuten koulun laiminlyönnin, kuljeskelun tai rikollisuuden kattokäsitteeksi. (Harrikari 2019) Helasvuon näkemyksen mukaan sopeutumattomuus olisi vain pitkään jatkunutta turvattomuutta (Helasvuo 1966). Vuoden 1966 Nuorisolaitostoimikunta, jossa Helasvuo toimi, kiteytti hänen ajatuksensa:

Useimmat koulukotien oppilaat ovat viettäneet lapsuutensa rikkiinäisissä ja riskitilaisissa perheoloissa. Monet ovat olleet lastenkodissa tai uusiintuvasti joutuneet siirtymään kasvatuspaikasta toiseen ja täten kokeneet paljon turvatto-

muutta ja pettymyksiä. Heidän persoonallisuutensa rakenne on monesti poikkeava ja he ovat alttiita ristiriitoihin ympäristönsä kanssa. Koulukotien oppilaissa on keskimääräistä enemmän älyllistä rajoittuneisuutta, mutta keskeisin ja yleisin tekijä heidän sopeutumisvaikeuksissaan on kuitenkin tunne-elämän esteisyys ja häiriytyneisyys (KM 1966: B2, s. 59).

Toisen maailmansodan tapahtumista lähtenyt kiinnostus joukkosielutieteeseen toi lastensuojelun laitostyöhön opin, jonka mukaan normaalien ja terveiden yksilöiden ryhmissä voi kehittyä patologisia joukkomittaisia ilmiöitä. Nuorisorikollisuustutkimuksessakin havaittiin, että aiemmat tutkimukset olivat analysoineet lähinnä nuorisovankeja ja että valikoituneen aineiston perustalta oli tehty liian pitkälle meneviä päätelmiä nuorten rikosten luonteesta. Tutkimuksissa havaittiin nyt, että nuorten normirikkomukset olivat varsin yleisiä eikä niiden tarvinnut ilmentää yksilöpatologiaa (ks. mm. KM 1966: A 2; KM 1970: A 9).

Toinen samaisen toimikunnan käsittelemä seikka, jossa Helasvuon kädenjälki näkyy jälkipolville, oli ”piiskarangaistuksen” poistaminen koulukotien kurinpitovalikoimasta. Toimikunnan työskentelyaikaan sosiaaliministeriö oli jo virallisesti poistanut ruumiillisen kurituksen laitosten toimenpidevalikoimasta, mutta laitosjohtajat olivat olleet ratkaisusta hämillään (KH030222). Myös toimikunta empi ratkaisun suhteen ja oli valmis pysyttämään vitsamahdollisuuden voimassa, kunnes asiaa olisi riittävästi selvitetty. Helasvuo oli kuitenkin asiasta eri mieltä ja jätti mietintöön vastalauseen, jossa totesi, etteivät mitkään tosiseikat puoltaneet ruumiillisen kurituksen palauttamista koulukoteihin. Vastalauseessaan Helasvuo mainitsee kolme perustetta. Ensinnäkin kurituksen poistamisesta (8.6.1965) oli tuolloin kulunut liian lyhyt aika johtopäätösten vetämiseen. Toiseksi tuli ottaa huomioon piiskarangaistuksen mielenterveydelliset vaikutukset: sillä saataisiin aikaan enemmän haittaa kuin hyötyä. Kolmanneksi Helasvuo nojasi ”periaatteellisiin näkökohtiin”, joilla hän viittasi vuosikymmenen puolivälissä nousseeseen kansalais- ja ihmisoikeuskeskusteluun sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta (KM 1966: B2, s. 96).

Haastatteluissaan Helasvuo luonnehti lastensuojelun aikalaiskuvaa ja nosti esille monia alan vaikuttajia tavalla, joka paikantaa hänen asemoitumistaan yhteiskunnallisena ja ammatillisena keskustelijana. Pääosa Helasvuon kommentoimista henkilöistä oli miehiä, joilla oli joko teologin tai juristin koulutus. Vuonna 1936 säädetyin lastensuojelulain ”pääarkkitehti” oli ollut *Adolf von Bonsdorff* (1862–1928), jota Helasvuo ei kertomansa mukaan koskaan tavannut. Bonsdorffista puhuttiin yleisesti ”suurena reformaattorina”, ja häntä pidettiin hyvin valloittavana henkilönä, joka oli saanut ideologiseksi seuraajakseen muun muassa Helsingin lastensuojelutoimenjohtaja *Rikhard Liukkoson*. Helasvuo kertoi itse pitävänsä Bonsdorffin lähestymistapaa lastensuojeluun moralistisena tavalla, jossa laiminlyödyistä lapsista tuli saada kunnollisia kansalaisia. Monet lastensuojelun johtavista viranhaltijoista olivat aina 1960-luvulle saakka pappiskoulutuksen saaneita. Helasvuo muisteli haastatteluissaan *Kosti Pirjolaa* (1887–1957), Kotiniemen kasvatuslaitoksen luonteeltaan ”herttaista” johtajaa, joka ei oikein tiennyt, miten suhtautua ruumiillisesta kurituksesta luopumiseen, kun Helasvuo olisi siitä hänelle puhunut, sekä Kalliolan settlementin isäntä ja operatiivinen johtaja *Niilo Kotilaista*, joka Helasvuon mu-

kaan johti "virastoa" eli ministeriön lastensuojeluosastoa kuin aatteellista yhdistystä, muun muassa aloittaen tapaamiset hengellisellä yhteislaululla (KH030222).

Kulttuurihistoriallisesti kiinnostavin Helasvuon henkilökertomus liittyy sosiaaliministeriön ylitarkastajana toimineeseen *Juho Heikki Tunkeloon* (ent. Heikki Ekman, 1873–1948). Teologi Tunkelo oli suomalaisen lastensuojelun pitkän linjan vaikuttaja ja toiminut jo 1890-luvulla maan ensimmäisen alaikäisille lainrikkooille tarkoitetun kasvatuslaitos Koivulan opettajana, Kotiniemen kasvatuslaitoksen johtajana sekä myöhemmin vuonna 1905 kaksiosaisen mietintönsä jättäneen Suojelukasvatuskomitean sihteerinä (ks. KM 1905: 9a). Vuonna 1935 Tunkelo nimitettiin sosiaaliministeriön lastensuojelutoimiston toimistopäälliköksi. Tunkelo toimi Helasvuon mukaan hänen kanssaan lastenpsykiatriaa käsitelleessä komiteassa ja oli sen toimiaikaan jo siirtymässä eläkkeelle. Helasvuon kertoman mukaan Tunkelo teki paljon virkamatkoja, nautti niilläkestityksistä ja nosti tuntuja päivärahoja. Toimintatapaa ei katsottu hyvällä, ja asiasta puhuttiin paheksuvasti Tunkelon selän takana. Helasvuon mukaan tarina kuitenkin kertoi, että Tunkelon testamentissa "kaikki matkarahat olivat pennilleen taltioituina" ja niillä perustettiin säätiörahasto (KH030222). Tieto on myöhemmin osoittautunut paikkansa pitäväksi. Rahastoa oli hallinnoinut kaikessa hiljaisuudessa Lastensuojelun keskusliitto, kunnes rahasto liitettiin myöhemmin osaksi Tunkelon veljen Eemilin ja hänen puolisonsa Viirin perustamaa Tunkelon säätiötä.

Helasvuo ja "sosiaalinen huoltotyö"

Bowlbylainen doktriini ja toimenkuva kunnallisen huoltotyön johtajana suuntasi Helasvuon kiinnostusta kohti työn yleisempiä kysymyksiä. Helasvuon mukaan tapa lähestyä sosiaalista huoltotyötä oli 1930- ja 1940-luvuilla huomattavan legalistinen. Vuoden 1936 lastensuojelulaki ja monet muutkin sosiaalihuollon lait olivat Helasvuon mukaan erityisesti rikosoikeudellisen ajattelun lävistämiä. Useimpien aikalaieskustelijoiden, kuten *Veikko Piiraisen* (Piirainen 1958) tai *Osmo Toivolan* (Toivola 1943) ajattelu oli Helasvuon mukaan "päin mäntyä" noudatelllessaan seuraamusajattelua, jossa muun muassa puhuttiin "asteittain tehostuvasta huollosta" tai "lievemmistä ja ankarammista toimenpiteistä" (KH030206). Nimeltä mainituiksi tulivat lisäksi seuraamusajattelua kannattaneet juristit *Aarne Tarasti* (Tarasti 1956) sekä *Einar Böök*, joka oli professori *K.J. Ståhlbergin* sosiaalihuoltolakien laadinnan "oikea käsi". Yliopiston opintovaatimuksissa esiintynyt Böökin teos Suomen Huolto-oikeus (Böök 1948) oli Helasvuon mukaan "hyvä kirja, mutta ihan vanhan ajattelun kannalla" (KH030206).

1950-luvun lopulla Helasvuo sai Huoltaja-säätiöltä apurahan sekä Lastensuojelun ja Sosiaalihuollon keskusliitoilta muuta tukea kirjalliseen työskentelyyn. Kirjallisen työskentelyn tavoitteena oli laatia käsikirjoitus, joka käsittelisi sosiaalista huoltotyötä. Teos valmistui vuonna 1961 ja Karisto julkaisi sen nimellä *Huollon kenttä* (Helasvuo 1961). Tematiikoiltaan ja niiden käsitelytavaltaan teos nivoutui sosiaalityön pohjoisamerikkalaisen casework-perinteen jatkumoon, jota useat Suomesta lähteneet opintomatkaajat olivat siirtäneet tuontitavarana suomalaisen sosiaalityön ammatillisiin keskusteluihin (mm. Ahla – Tarvainen 1959). Helasvuo kuitenkin esittää, että "case work" ei olisi yhteen henkilökohtaisen huollon käsitteen kanssa, vaan

yksi sen menetelmistä. Teoksen ensisivuilla Helasvuo kiittää käsikirjoitusta koskevista sisällöllisistä huomautuksista Niilo Mäkeä, *Armas Niemistä*, Veikko Piiraista ja Kalervo Kinasta (Helasvuo 1961, s. 7–8). *Reino Salo*, joka myöhemmin nimitettiin sosiaalihuollon apulaisprofessoriksi Tampereen yliopistoon, kommentoi Helasvuon teosta lämpimästi Huoltaja-lehdessä vielä samaisena vuonna. Salo toteaa Helasvuolle tyypillistä ajattelua myötäillen, että ”onkin huomattava, että Helasvuo ei pyri esittämään lukijalleen mitään ns. patenttiratkaisua sosiaalihuollon toimintakaavaksi, vaan johdattaa hänet oivaltamaan ne syvät ja laajalle ulottuvat inhimilliset suhteet, jotka ovat vaikuttamassa näennäisesti yksinkertaisissakin tapauksissa – ja jäävät usein näkemättä ns. ’terveen järjen’ sanelemalta ratkaisulta” (Salo 1961).

Helasvuo viittaakin teoksessaan monipuolisesti kehityspsykologiseen, psykodynaamiseen, sosiaalipsykologiseen ja sosiologiseen tietoon. Juridista viitekehystä ei voi välttää, mutta Helasvuo hakee joustavuutta ja tarveperustaisuutta huollon toteuttamiseen (Helasvuo 1961, s. 65–71). Huollon toteuttamisen muodot ovat Helasvuon mukaan yhteydessä aikaan ja paikkaan: nyky-Suomessa se olisi erilaista kuin sata vuotta sitten tai toisessa maassa, jonka kulttuuri poikkeaa olennaisesti suomalaisesta (emt., s. 15). Huollon perusmuotoja olisivat kasvatusluonteinen ohjaava huolto haastatteluine, keskusteluine ja neuvontatöineen. Hallitsevaan huoltoon taas liittyy toimintavapauden rajoittamista, pakkokeinoja sekä myös ”verhottua pakkoa” ja suggestiivista vaikuttamista, joka voi ilmetä vakuuttamisena, kehottamisena tai käskemisnä. (emt., s. 40–64).

Teoksesta välittyvä ihmiskuva on monisäikeinen. Edeltävien vuosikymmenten biologisten ja determinististen diskurssien sijaan huoltotyön asiakasta tarkastellaan yksilönä sekä lähiyhteisön ja yhteiskunnan jäsenenä. Helasvuon mukaan asiakas tulee nähdä aktiivisena yksilönä, joka toimii biologiansa ja toimintaympäristönsä välisen dynamiikan ehdollistamana. Huollon asiakkaan persoonallisuuden ja sen merkityksen jäsentämisessä on nähtävissä typologisointia, jonka Helasvuo perustaa muun muassa henkilöiden eroihin temperamentissa, lahjakkuudessa, älykkyystasossa, motoriikassa ja tunne-elämän kypsyydessä (Helasvuo 1961, s. 116–179). Tässä viitekehyksessä Helasvuon opilliset juuret ”sielutieteen” saralla ja muun muassa kytkenvät Arvo Lehtovaaran älykkyysikätutkimukseen tulevat hyvin näkyviin (emt., s. 180–190). Toisinaan kun asiakkaiden kehitystaso saattaisi olla ”primitiivisempi”, asioihin suuntautuminen objektiivisuuden sijaan asenteellista ja epäluuloista tai peräti kaunaista eli ”resentimenttiä” (emt., s. 174–176).

Helasvuon teoksen kiinnostavin anti liittyy tapaan käsitellä yhteisöjä, erityisesti perhettä, jonka suhteen sosiaalihuollon tehtävä ei olisi yhteiskunnan ja sen perinteisten arvojen suojeleminen ihmisten heikkoudelta tai poikkeavuudelta, vaan lasten ja perheiden auttaminen heidän omista tarpeistaan ja resursseistaan lähtien, kuten Helasvuo itsekin myöhemmin (Helasvuo 1997, s. 30) teosta kommentoivassa kirjoituksessaan kiteyttää. Perheen tarkastelun viitekehys Huollon kentässä -teoksessa on sosiaalipsykologista ja sosiologista; seikka, johon vaikutti kosketus amerikkalaiseen case workiin. Perhemuotoja olisi useita; ”normaaliperheitä”, joiden ensisijainen tehtävä on taata yksilölle sosiaalista turvallisuutta ja kehitysrauhaa sekä ”poikkeuksellisia perheitä”, joita olisi Helasvuon mukaan kirjava valikoima. Tällaisia ovat kahden sukupolven suurperhe, biologisesta perheestä ”aviollisen ristiriidan kautta muodostunut avioeroperhe tai

uudestaan muodostunut perhe tai äiditön tai isätön perhe monine sisäisine suhteineen. Olen-
naista Helasvuon mielestä on keskinäisten suhteiden ”roolirakenteen” ja niistä syntyvien ryh-
mittymien tarkastelu ”sosiaalisessa kentässä”, joka poikkeavassa perheyksikössä on normaalia
monimutkaisempi (Helasvuon 1961, s. 82–115). Nykypäivän näkökulmasta katsoen tämä 1950-
luvun lopun näkymä perheeseen näyttäytyy luonnollisestikin vielä melko patriarkaalisena sekä
läpinäkymättömän valkoisena ja heteronormatiivisena.

Helasvuon, kriminologia ja kriminaalipoliittikka: ”katsoivat että tämä on hoitoideologiaa”

Helasvuon työura kulki kahden virallisen yhteiskunnallisen instituution eli toisaalta sosiaa-
lihuollon ja lastensuojelun sekä rikosoikeuden ja vankeinhoidon yhtymäpinnassa. Työ Vankeus-
yhdistyksen toiminnanjohtajana 1930-luvulla ja sodan jälkeen Helsingin kaupungin nuoriso-
huoltajana, missä hän hallinnoi ennen kaikkea nuorisoikäisten rikoskysymystä, oli perehdyttä-
nyt hänet huoltotyön lisäksi kriminologian ja kriminaalipoliittikan kysymyksiin. Helasvuon oli
saanut koulutuksensa 1930-luvulla, jolloin rikollisuuden selitysmallit olivat hyvin biologispe-
rusteisia ja typologisoivia. Tähän ajattelutapaan Helasvuon otti selvästi etäisyyttä jo 1940-luvun
lopulla ja kirjoitti muun muassa nuorten rikollisuudesta ryhmäilmionä.

Helasvuon kulki näin ollen työurallaan läpi kahden merkittävän kriminaalipoliittisen doktriini-
siirtymän. Vuonna 1969 Gummerus julkaisi Helasvuon teoksen Ken oikeutta maassa saa –
kriminaalipoliittista tarkastelua, jonka kirjoittamiseen Helasvuon oli saanut apurahan Alfred
Kordelinin säätiöltä. Keskusteluja teoksen sisällöstä Helasvuon oli käynyt Suomen kriminalis-
tiyhdistyksen ja Mielenterveysseuran foorumeilla, ja erityiset kiitokset teoksen kommentoin-
nista Helasvuon lausui Kriminaalihuolto ry:n toiminnanjohtaja *Harri Montoselle* (Helasvuon 1969,
s. 9–12).

Helasvuon kriminaalipoliittinen pääteos on laaja kokoelma reflektioita 1960-luvun lopun
kriminologisiin ja kriminaalipoliittisiin keskusteluihin sekä niiden rajapintaan suhteessa sosiaali-
poliittisiin ja -huollollisiin kysymyksiin. Teos yhdisteleekin rohkeasti oikeussosiologista, sosi-
aalipsykologista, oikeusdogmaattista sekä kriminaali- ja sosiaalipoliittista ajattelua. Helasvuon
rikosta ja rangaistusta sekä niiden välisiä kytkentöjä käsittelevistä kirjauksista ilmenee näkemys
siirtymästä niiden primitiivisistä muodoista kohti jalostuneempaa rankaisemista ja korkeam-
pia yhteiskuntamuotoja. Perinnäisten seuraamusjärjestelmien seuraamusmuotojen funktiot
tydyttävät yleisön tunnereaktioita eli aggressioita, kosta tai hyvitystä. Kuolemanrangaistuk-
set eivät Helasvuon mukaan olleet ”sivistysmaissa” ajankohtaisia. Helasvuon kirjoittaa:

Alkukantaisen säännöstelemättömän kostamisen vastine kriminaalipoliittikas-
sa on laissa säädettyjen rangaistusten soveltaminen. Sen kautta yhteiskunta ot-
taa kostamisen toteutuksen omiin käsiinsä ja menettelee siten, että rikoksen
herättämien aggressiivisten tunteiden ilmaisu toteutuu mutta tiettyjä sääntöjä
– institutionaalisia rangaistuksia – käyttäen. Siinä noudatetaan tasapuolisuutta
ja vertailevaa johdonmukaisuutta primitiiviselle tasolle ominaisen välittömän,

impulsiivisen kostamisen, vihan ilmaisen ja syrjinnän asemesta. Tämä on johtanut rikosten ja rangaistusten mittaamiseen sekä tiettyjen mallien muotoutumiseen tässä mittaamisessa. Olemme tottuneet ajattelemaan, että rikoksentekijä ”sovittaa” rikoksen ”kärsimällä” rangaistuksen. Rikos ja rangaistus on ”mitattu” siten, että tämän sovituksen katsotaan toteutuvan (Helasvuon 1969, s. 49–50).

Helasvuon esittämä kriminaalipolitiikan kritiikki 1960-luvun lopulla on ymmärrettävää, olihan tuohon saakka rikosten rangaistusasteikko varsin ankara, ”häkki heilahtanut” melko vähäisistäkin rikkomuksista ja Suomen vankiluku tuntuvasti korkeampi kuin muissa pohjoismaissa (mm. Lappi-Seppälä 2012). Kun sitten Helasvuon lähtee hakemaan vaihtoehtoja kriminaalipolitiikan menneisyydestä kumpuaville aineksille, hän käy teoksessaan keskustelua suhteissa klassiseen, uusklassiseen ja positiiviseen koulukuntaan (Helasvuon 1970, s. 88–95). Näiden koulukuntien perusluonteita Helasvuon pitää epätarkoituksenmukaisina: ”tasa-arvoisuuden periaatteen elähdyttämänä edellinen (klassinen) ylimalkaisesti rinnastaa rikoksentekijät toisiinsa ja uskoo heidän toimivan indeterministisesti, tahdonvapauden tilassa. Jälkimmäiset (positiivinen) näkevät inhimillisen käyttäytymisen ja sosiaaliset muutokset kausaalisina tapahtumina. Monet ovat ihmiskäsityksessään enemmän deterministejä, tahdonvapauden uskoa arvostelevia” (emt., s. 92). Helasvuon mukaan uusklassismin pelko oikeusturvan vaarantumisesta ja hoito-optimistisesta opportunistisista estivät kehittämästä seuraamusjärjestelmää tarkoituksenmukaiseen suuntaan (emt., s. 94–95).

Teoksen kirjausten nojalla olisi mutkatonta liittää Helasvuon siihen rintamaan, joka 1960- ja 1970-lukujen kriminaalipoliittisessa debatissa asettui uusklassismia (esim. Anttila ym. 1974; Anttila – Törnudd 1983) vastaan ja oli myönteinen hoito-optimismille ja positivistisen koulukunnan näkemykselle tekijäkohtaisesta käsittelystä. Näin Helasvuota tavattiin asemoida myös aikalaieskusteluissa ja tavalla, jota hän nimenomaisesti kieltäytyi itse hyväksymästä (esim. Helasvuon 1997, s. 36). Hänen asemoitumisensa opillisella kentällä riippui kuitenkin puhujasta ja siitä, mistä doktriinista käsin asiaa lähestyttiin. Haastattelussaan Helasvuon kertoo tilanteesta, jossa häntä oli pyydetty puhumaan Helsingin yliopistoon:

Eräässä palaverissa *Raimo Lahti*, rikosoikeuden professori, esitteli minut sitten nuorille, että ”tässä on sitten Helasvuon, joka on 60 vuoden ajan kirjoittanut hyvin paljon näistä asioista, lähinnä hoitoideologian näkökulmasta” — (KH030206).

Uusklassismin näkökulmasta Helasvuon asemoitiin siis deterministisyyteen taipuvaisen ”hoitoideologian” kannattajaksi, mutta niin Helasvuon haastattelu kuin hänen teoksensa tarjoavat osviittaa muualle. Teoksessaan Helasvuon tarjoaa runsaasti tilaa sosiaalisen suojelun koulukunnan ajatusten käsittelyyn (Helasvuon 1969, s. 95–112) ja myös haastattelussa asemoi itsensä osaksi tätä italialaisen *Filippo Grammatican* (Grammatica 1950; 1961) toisen maailmansodan jälkeen organisoimaa Social Defence -liikettä, jota Helasvuon aikalaisista kehittivät erityisesti ranskalaiset juristit, etunenässä *Marcel Ancel* (Ancel 1954). Helasvuon nimesi haastattelus-

saan suomalaisista oppineista hengenheimolaisekseen Veli Verkon. "Hoitoideologialla" Helasvuo viittasi ruotsalaisen psykiatri *Olof Kinbergin* (Kinberg 1935) kirjoituksiin rikoksenteijöiden psykiatrisesta käsittelystä, joiden erityisistä lupauksia Helasvuo piti ylimitoitettuina (KH030206). Sosiaalisen suojelun doktriinin perusnäkemys puolestaan oli, että rikosoikeus olisi vain yksi tapa vähentää rikollisuutta. Samalla kun yhteiskuntaa suojeltaisiin rikollisuudelta, tulisi myös suojella sen jäseniä joutumasta vaaraan tehdä rikoksia. Doktriinin tunnusomaisia piirteitä olivat irtisanoutuminen syyntakeisuusopista sekä rikoksen ja rangaistuksen välisestä ehdottomasta kytkennästä. Metafyysiset vapaan tahdon, syyllisyyden ja vastuullisuuden käsitteet tulisi poistaa ja "yhteiskunnallisesta reaktiojärjestelmästä" tulisi tehdä vivahteikas tavalta, joka mahdollistaisi kullekin tuomitulle soveltuvan käsittelyn (Helasvuo 1969, s. 95).

Helasvuon mukaan sosiaalisen suojelun liike oli vaihtoehto uusklassiselle doktriinille, ja hänen omien sanojensa mukaan se tavoitteli ulospääsyä "siitä terrorismista, väkivallasta ja doktriinisuudesta, joka vaivasi kriminaalipolitiikkaa" (Helasvuo 1969, s. 110–112). Sosiaalisen suojelun oppi oli saanut kannatusta Ruotsissa, missä muun muassa Svean hovioikeuden presidentti *Karl Schlyter*, vankeinhoidon johtaja *Torsten Eriksson* ja Uppsalan yliopiston rikosoikeuden professori *Ivar Strahl* olivat ajaneet sen läpi maan vuoden 1963 rikoslainsäädäntöön. Suomessakin oppi oli saanut kaiken pohjaa vankeinhoitojohtaja *Valentin Soineesta*, mutta erityisesti rikosoikeuden professorit *Bruno Salmiala* ja *Brynolf Honkasalo* pitivät Ruotsin lakia "turhan hentomielisenä" ja puhuivat sen vankiloista "hyvinä hotelleina" (KH030206). Tämä saattaa olla myös tekijä, jonka vuoksi sosiaalisen suojelun opin suomalaisia yleisesityksiä on Helasvuon teosta lukuun ottamatta haasteellista löytää. Helasvuo ja hänen teoksensa paikantuiivat ajassaan omaan uusklassisille vastakkaiseen klusteriinsa tavalla, jota hän myös haastattelussa kommentoi:

— Uudessa Suomessa *Inkeri Anttila* arvosteli tätä kirjaa vähän --- sanoi että oli "otsikoitu hoitoideologin puheenvuoro" ja jatkaa, että "nykyään ajatellaan näistä asioista toisin". Ja tuolla Demarissa toi *Jyrki Tala* -niminen nuori juristi⁷ arvioi tätä kirjaa aika lailla lempeästi ja alkoi puolivälistä yhtäkkiä "Helasvuo aloittaa kauhean hyökkäyksen Marraskuun liikettä vastaan", mikä oli minulle suuri yllätys (KH030206).

Helasvuon teoksesta suoranaista julkilausuttua hyökkäystä Marraskuun liikettä kohtaan on vaikea löytää, jollei sellaiseksi lasketa hänen lähtökohtaista sitoutumistaan sosiaalisen suojelun oppiin sekä yleispuhuntojaan kansalaisten oikeusturvasta ja inhimillisestä kohtelusta (Helasvuo 1969, s. 161–179). Helasvuo reflektoi suhdettaan Marraskuun liikkeeseen vuonna 1997 ilmestyneessä teoksessa Jotain sellaista radikaalia aikoinaan. Kirjoittajina teoksessa on Helasvuon lisäksi useita 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun vaikuttajia, kuten *Ilkka Taipale*, *Olavi Heinonen*, *Kari Vanhala* ja *Pekka Vürre*. Helasvuo reflektoi teoksessa olleensa liikkeen noustessa 58-vuotias ja edustaneensa lastensuojelun instituutiota, jota nuori polvi erityisesti arvosteli. Helasvuo kirjoittaa olleensa kritiikistä hetimitäin ärsyntynyt, mutta ei kokenut olleensa henki-

7 Jyrki Tala toimi myöhemmin muun muassa lainsäädäntötutkimuksen professorina.

lökohtaisesti sen kohteena. Liikkeen tarjoama informaatio oli päinvastoin työn kehittämisen tukena ja auttoi Helasvuota kertomansa mukaan tiedostamaan, kuinka vahva kontrollifunktio sosiaalihuollossa oli sekä kuinka vaarallista ja heikosti valvottua vallankäyttö lastensuojelussa tuolloin oli. Lastensuojelun koulutuksessa ja hallinnossa muutos oli tuon jälkeen nopeaa, mutta lainsäädännölliset muutokset tapahtuivat viiveellä (Helasvuo 1997, s. 31).

Marraskuun liikettä ja sen merkitystä paikantavassa kirjoituksessaan Helasvuo käsittelee liikkeen alkujuuria ja antaa laajemminkin suomalaisen yhteiskunnan kehityskulkujen näkökulmasta. Vuosikymmeniä kriminaali- ja sosiaalipoliittisilla kentillä liikkuneena Helasvuo tunnistaa ja nimeää liikkeen taustavoimana olleen modernin sosiologian viitoittaman tavan lähestyä ihmisoikeuskysymyksiä. Kun ihmisoikeuksia, sosiaalista kontrollia ja vapaudenriistoa oli tavattu tarkastella aiemmin vain kriminaalipoliittisen järjestelmän ominaisuutena, nuoret oppineet ymmärsivät laajentaa kysymyksiä ja katsantokantaa niin sairaanhoitoon ja sosiaalihuoltoon kuin laajemminkin yhteiskuntapolitiikkaan (ks. esim. Anttila 1963, s. 40–44). Arvosteleva retoriikka oli ajoittain kovaa ja se meni myös henkilökohtaisuuksiin tavalla, jota Helasvuon mukaan ”väritti pelottava ääriivasemmistolaisuus” (Helasvuo, 1997, s. 31–33).

Helasvuo antaa tekstissään kuitenkin tunnustusta ajan vasemmistolaisille voimille ja muistuttaa, kuinka sosiaalidemokraattisen puolueen kriminaalipoliittinen ohjelma vuodelta 1968 oli ollut rohkea uudistusohjelma, joka heijastui yhteiskuntaan laajemminkin ja jonka toimenpanoon puolue valjasti vahvat asiantuntijaresurssit. Näillä resursseilla Helasvuo viittasi haastatteluisaan nuoriin sosiaalidemokraattitautaisiin lainoppineisiin ja lisäksi rikosoikeuden professori Inkeri Anttilaan⁸ (ks. esim. Anttila ym. 1974). Helasvuon mukaan sosiaalidemokraattien ohjelma oli ”johdonmukainen ja systemaattinen kokonaisuus, suomalaisesti omaperäinen ja pohjoismaisesta vaikutuksesta riippumaton järjestelmä, joka on ohjaillut käynnissä ollutta rikoslainuudistusta” (Helasvuo 1997, s. 35). Kirjoituksensa loppupuolella Helasvuo palaa peruskritiikkiinsä ja toteaa uusklassismissa olevan melkoisesti ”irrationaaleja, ihmisoikeuksien kannalta arveluttavia aineksia”, mutta toteaa sen pohjalle rakentuneen rikoslainuudistuksen olleen ”varmaan oikea ratkaisu” (emt., s. 36). Haastattelussa Helasvuo kertoi arvostavansa sosiaalidemokrateista erityisesti *Erkki Tuomiojaa*, jonka kanssa hän asioi toisinaan virkatehtäviensä vuoksi. Helasvuo totesi myös, ettei itse ollut poliittisesti aktiivinen, mutta kertoi olleensa jonkin aikaa Liberaalin kansanpuolueen jäsen (KH030206).

Johtopäätökset ja diskussio

Olen tässä artikkelissa esitellyt Kaarlo Helasvuon, suomalaisen kriminaali- ja sosiaalipoliittisen ajattelijan, ja analysoinut hänen toimintaansa sekä sen muutoksia elämäkerrallisen tutkimuksen viitekehyksessä (Nilsen 2023). Ensinnäkin olen tarkastellut, millainen sosiaalinen tausta Helasvuolla oli ja millaisiin opillisiin sekä ammatillisiin aikalaisverkostoihin hän kytkeytyi (Eichsteller – Davis 2022). Toiseksi olen kysynyt, millaisiin opillisiin doktriineihin ja ammatillisiin diskursseihin Helasvuo kirjoituksissaan ja muussa toiminnassaan aikalaiskontekstissaan liittyi (Kendall – Wickham 1999) sekä sitä, miten hänen toimintansa heijastaa laajempia suomalaisen

8 Inkeri Anttila toimi myös Suomen ensimmäisenä naispuolisena oikeusministerinä Keijo Lännaamaan virkamieshallituksessa 1975.

sosiaali-, kriminaali- ja oikeuspoliittisen ajattelun siirtymiä 1930-luvulta 1970-luvulle. Aineistona olen hyödyntänyt kahta Helasvuon elämäkerrallista haastattelua vuodelta 2003, hänen kirjallista tuotantoaan, hänestä laadittuja kirjoituksia sekä aikalaiskirjallisuutta, joilla olen kontekstoinut Helasvuon ajattelua, toimintaa ja opillisia siirtymiä ajallisiin ja paikallisiin puitteisiin.

Helasvuo syntyi 1900-luvun alussa keskiluokkaiseen, porvarilliseen perheeseen, joka epäilemättä tarjosi hänelle sosiaalista pääomaa ja mahdollisuuden hakeutua vapaasti yliopisto-opintoihin. Mahdollisuudet edetä yliopisto-opintoihin kun olivat väestötasoisesti tarkastellen 1930-luvulla vielä huomattavan rajalliset. Helsingin yliopistossa Helasvuo verkostoitui nopeasti professori Eino Kailan lähipiiriin ja ”kailalaisittain” orientoituneen fenomenologisen sielutieteen tuolloin vielä nousevalle tieteenalalle. Lähipiiriin kuului useita opiskelijoita ja muita henkilöitä, jotka seuraavien vuosikymmenten aikana rekrytoituivat johtaviin kansallisiin tehtäviin sekä johtivat tieteellistä ja laajemminkin yhteiskunnallista keskustelua. Tällaisia olivat muun muassa professorit Kai von Fieandt (psykologia), Martti Kaila (psykiatria), Arvo Lehtovaara (psykologia), Veli Verkko (kriminologia) ja Erkki Saari (erityispedagogiikka). Koulutustaustaltaan Helasvuo sijoittui lähinnä orastavan psykologian tieteenalalle, mutta vaelteli työurallaan ja kirjoituksissaan suvereenisti tieteenalojen välillä ja niiden yli. Helasvuo itse kirjoitti kolme pro gradu -tutkielmaa (psykologia, sosiologia, historia), mutta väitöskirjatyö hautautui toisen maailmansodan jalkoihin. Maisteri Helasvuon mukaan hänen akateemisen uransa huippu oli suojele- ja parantamiskasvatusopin (myöhemmin erityiskasvatus- tai pedagogiikka) apulaisprofessuurin neljäsosasijaisuus Jyväskylän yliopistossa. Helasvuon työura muotoutui lopulta neljän vuosikymmenen pituiseksi rupeamaksi, jossa hän aluksi toimi Vankeusyhdistyksen toiminnanjohtajana 1930-luvulla ja siirtyi toisen maailmansodanaikaisten vaiheiden jälkeen Helsingin kaupungin nuorisohuoltajaksi vuonna 1943, jolloin kansallinen nuorisorikoslain säädäntö tuli voimaan.

Kiinnostus 1900-luvun alkupuolen nouseviin ihmistieteisiin sekä avoimuus niiden uusille vaikutteille olivat Kaarlo Helasvuon toiminnan liikkeelle panevat voimat. Huolimatta pitkäaikaisesta perustehtävästään Helsingin kaupungin nuorisohuoltajana Helasvuo kulki työuransa aikana jouhevasti ja monipuolisen asiantuntevasti kriminologian, kriminaalihuollon, vankeinhoidon ja kriminaalipolitiikan sekä lastensuojelun, sosiaalihuollon ja sosiaalipolitiikan kentillä sekä näiden välimaastoissa. Helasvuon ajattelun muutoksia ilmentävästä kirjallisesta tuotannosta on nähtävissä pääpiirteissään kolme opillisdiskursiivista siirtymää: ensin 1930-luvun biologisperäisestä persoonallisuustyyppi-ajattelusta (mm. kretchmeriläiset opinnäytteet) kohti ryhmadynaamisia ilmiöitä 1940-luvulla (Matti Koskeniemen, Veli Verkon ja Frederic Trasheerin vaikutteet) ja edelleen kohti sosiologista, yhteiskunta- ja kontrollipoliittista sekä kansalaisoikeusperustaista diskurssia 1960-luvun lopulla (Marraskuun liike, Uusklassinen koulukunta). Helasvuo kulki siten teksteissään uusien diskurssien harjalla tavalla, joka myötäilee yleisesti tunnettua modernin ajan siirtymää eriytyneiden ja erikoistuneiden ihmistieteiden yksilö- ja biologisperustaisista selityksistä kohti yhteiskuntarakenteellisia niin sosiaali- kuin kriminaalipolitiikan saralla (ks. esim. Harrikari 2019; Kekkonen 1999, s. 106–111). Läpi työuransa ja kirjallisen tuotantonsa Helasvuo esiintyi omaehtoisena ajattelijana ja otti etäisyyttä aikansa arvo-

valtaisiin sosiaali- ja kriminaalipolitiikan johtaviin asiantuntijoihin. Hän kritisoi oikeusdogmaattista lähestymistapaa kapeaksi ja vierasti niin sosiaali- kuin kriminaalipoliittisissa toimitissa kaikenlaista konservatismiin viljelemää moralismia, josta suomalainen yhteiskunta alkoi irtaantua vasta 1960-luvun loppupuolella.

Sosiaalihuollon ja lastensuojelun saralla Helasvuo vaikutti useissa 1950- ja 1960-lukujen kansallisissa komiteoissa, ja hänen asiantuntemustaan pidettiin maanlaajuisesti ilmeisen kiistattomana. Helasvuo oli laajasti lukenut, otti haltuunsa haastavia kokonaisuuksia ja yhdisteli kirjoituksissaan tutkimustietoa monitasoisesti eri tieteenaloilta. Kytkenät kansainvälisiin, erityisesti psykologian ja psykiatrian alan tieteenekijöihin ja heidän tuotoksiinsa toimivat Helasvuon ajattelun perusaineksena, josta hän jalosti vaikutteita alan suomalaiseen keskusteluun. 1960-luvun puolivälin jälkeen Helasvuon omaa virkatyöinstituutiota eli lastensuojelua kritisoitiin voimakkaasti kansalaisoikeusnäkökulmasta, mutta hän piti kritiikkiä perusteltuna. Helasvuo oli keskeinen kansallinen toimija muun muassa siinä linjauksessa, jolla ”piiskarangaistus” poistettiin koulukotien kurinpitovalikoimasta 1960-luvun puolivälissä. Helasvuon ”vastarintatoiminnan” arvo tulee näkyväksi siinä, että sosiaaliministeriön linjauksen myötä vuonna 1969 rikoslaista katsottiin voitavan poistaa huoltajan oikeus aiheuttaa lapselle lievä ruumiinvamma kuritustarkoituksessa. Tätä seurasivat ruumiillisen kurituksen väestötasoinen kriminalisointi lapsenhuoltolaissa vuoden 1984 alusta lähtien sekä sitä tulkinnallisesti tukeva Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu vuonna 1993 (KKO 1993:151).

Kriminaalipolitiikan asiantuntijana Helasvuon status oli selvästi jännitteisempi. Niin haastatteluissa kuin tuotannossaankin Helasvuo asettui kriminaalipolitiikan Social Defence -koulukunnan edustajaksi, joka ei ole suomalaisessa kriminaalipolitiikassa juuri lainkaan saanut jalsansijaa tai edes huomiota. Helasvuo nimesi lähimmäksi hengenheimolaisekseen Veli Verkon ja viittaisi hoitoideologialla Olof Kinbergin kirjoituksiin. 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun opilliset aikalaieskustelijat paikansivat Helasvuon ”hoitoideologian” kannattajaksi, mitä Helasvuo ei itse allekirjoittanut. Kun Helasvuon kannattaman opin vastapooliksi usein asetettiin kriminaalipolitiikan rationaalinen ja humaani usklassinen doktriini, hänen leimaamisen ja asettamisensa ”ideologiseen” hoitoa kannattavaan klusteriin on saattanut tapahtua melko vaivatta ja ilmeisen perusteetta.

Lopuksi

Haastattelin sosiaalineuvos Kaarlo Helasvuota alkuvuodesta 2003 kirjoittaessani väitöskirjaa. Helasvuo oli tuolloin jo 93-vuotias, mutta ajattelultaan, muistiltaan ja ilmaisultaan edelleen aukottoman terävä. Vietimme heinäkuussa 2004 ”Kallen” 95-vuotissyntymäpäiviä, ja joulukuussa 2005 hän lähestyi allekirjoittanutta kirjeellä kommentoiden väitöskirjaani. Helasvuo vietti viimeiset vuotensa Vantaalla hoivakoti Foibessa ja kuoli 24.7.2006. Omaieset julkaisivat Helasvuon kuolinilmoituksen Helsingin Sanomissa 12.8.2006 ja hänet haudattiin 18.8.2006 Hietaniemen hautausmaalle, jossa monet muutkin suomalaisen lastensuojelun, rikosoikeuden ja tieteen tunnetut nimet, kuten Adolf von Bonsdorff, *Jaakko Forsman* ja *Edvard Westermarck*, ovat saaneet viimeisen leposijansa.

Abstract in English

“THAT LABEL HAS STUCK TO ME” – KAARLO HELASVUO’S SOCIO-POLITICAL AND CRIMINAL POLICY THOUGHT AND PUBLIC ACTIVITY

The article examines the professional activity and thought of Kaarlo Helasvuo (1909–2006) within a biographical framework. It explores his social and educational background, the scholarly and professional networks he engaged with, and the broader shifts in Finnish social, criminal and legal policy thinking reflected in his work. The study draws on two interviews from 2003, Helasvuo’s published writings and contemporary literature. The analysis identifies three paradigmatic shifts in his thinking: from 1930s biological–psychological models toward 1950s group dynamics and, from the mid-1960s onward, toward a broad social and legal understanding.

Keywords: biographical research, child welfare, social care, criminology, criminal policy

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

Komiteanmietinnöt

KM 1905:9a I-II. Ehdotus suojeluskatuksen järjestämiseksi 1905:9a I-II. Suomalaisen kirjallisuuden seuran kirjapainon osakeyhtiö 1905.

KM 1958:1. Koulukotikomitean mietintö 1958:1. Valtioneuvoston kirjapaino 1958.

KM 1966:B 2. Nuorisolaitostoimikunnan mietintö 1966:B 2. Valtioneuvoston kirjapaino 1966.

KM 1966:A 2. Nuorisorikollisuustoimikunnan mietintö 1966:A 2. Valtioneuvoston kirjapaino 1966.

KM 1970:A 9. Nuorisorikoskomitean mietintö 1970:A 9. Valtion painatuskeskus 1970.

Korkeimman oikeuden ratkaisut

KKO 1993:151. Pahoinpitely. Teoksessa Korkeimman oikeuden ratkaisuja 1993. Heinä–joulukuu 93–170. Helsinki.

KIRJALLISUUS

Ahla, Mervi – Tarvainen, Lauri, Henkilökohtainen huolto. WSOY 1959.

Ancel, Marc, La défense sociale nouvelle. Editions Cujas 1954.

Anttila, Inkeri, Sosiaalisen kontrollin järjestelmä maamme oppikouluissa. Lapsi ja nuoriso 2/1963, s. 40–44.

Anttila, Inkeri – Heinonen, Olavi – Koskinen, Pekka – Lahti, Raimo, Rikollisuus ongelmana. Tammi 1974.

Anttila, Inkeri – Törnudd, Patrik, Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. WSOY 1983.

Bertaux, Daniel – Thompson, Paul, Pathways to Social Class: A Qualitative Approach to Social Mobility. Clarendon Press 1997.

Bonsdorff, Adolf von, Lastensuojelu ja sen historiallinen kehitys. Otava 1923.

Bovet, Lucien, Psychiatric aspects of Juvenile Delinquency. WHO 1951.

Bowlby, John, Maternal Care and Mental Health. WHO 1952.

Böök, Einar, Suomen huolto-oikeus. WSOY 1948.

De Nordiska Kriminalistföreningars Årsbok 1936. Ivar Haeggströms Boktryckeri 1937.

Eichsteller, Marta J. – Davis, Howard H., Biographical Research Methods. Sage 2022.

- Foucault, Michel, *The Archaeology of Knowledge*. Routledge 1969/1989.
- Goodwin, John, *Biographical Research*. Sage 2012.
- Grammatica, Filippo, *Criminologia e difesa sociale*. Casa Editrice Dott 1950.
- Grammatica, Filippo, *Principi di difesa sociale*. CEDAM 1961.
- Harrikari, Timo, Alaikäisyys ja rikollisuuden muuttuvat tulkinnat suomalaisessa lainsäätämiskäytännössä. Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisotutkimusseura 2004.
- Harrikari, Timo, *Lastensuojelun historia. Tutkielma oikeussääntelystä, kulttuurisista kerrostumista ja hallinnan murroksista*. Vastapaino 2019.
- Helanko, Rafael, *Turun poikasakit. Sosiologinen tutkimus 9–16-vuotiaitten poikien spontaanisista ryhmistä*. Turun yliopisto 1953.
- Helasvu, Kaarlo, Tarkkaavaisuuden jakaantuminen ja kyky monen tehtävän samanaikaiseen suorittamiseen Kretschmerin konstitutiivityypeillä. Helsingin yliopisto 1933.
- Helasvu, Kaarlo, Pikku huomioita Helsingin poikien ryhmärikollisuudesta. *Lapsi ja nuoriso* 5–6/1939, s. 72–74, 82–84.
- Helasvu, Kaarlo, Arvojärjestyksestä ja johtamisesta, s. 43–51 teoksessa Kai von Fieandt (toim.), *Lauma ja yhteisö. Sosiaalipsykologiaa kaikille*. Otava 1946.
- Helasvu, Kaarlo, Yhteistoimin nuorisoriikollisuutta ehkäisemään. *Lapsi ja nuoriso* 2/1950, s. 15.
- Helasvu, Kaarlo, Haastattelut 6.2.2003 (KH030206) ja 22.2.2003 (KH030222).
- Helasvu, Kaarlo, *Laitospoikien keskinäisestä väkivaltaisuudesta*. Gummerus 1954.
- Helasvu, Kaarlo, *Huollon kenttä*. Arvi A. Karisto Oy:n kirjapaino 1961.
- Helasvu, Kaarlo (toim.), *Nuori sosiaalisessa ristiriidassa. Lastensuojelun keskusliitto* 1966.
- Helasvu, Kaarlo, Ken oikeutta maassa saa. Kriminaalipoliittikan tarkastelua. Gummerus 1969.
- Helasvu, Kaarlo, Murros ja haaste, s. 29–38 teoksessa Jotain sellaista radikaalia aikoinaan. Suomalaisen kontrollipoliittikan arviointia Marraskuun liikkeen täyttäessä 30 vuotta. Tietosanoma 1997.
- Kaila, Eino, *Sielunelämä biologisena ilmiönä*. Otava 1920.
- Kaila, Eino, *Persoonallisuus*. Otava 1934.
- Kaila, Martti, Nuorisoriikollisuuden syyt yksilötutkimuksen valossa. WSOY 1946.
- Kekkonen, Jukka, Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1999.
- Kendall, Gavin – Wickham, Gary, *Using Foucault's Methods*. Sage 1999.
- Kinberg, Olof, *Basic Problems of Criminology*. W. Heinemann Ltd 1935.
- Koskenniemi, Matti, *Soziale Gebilde und Prozesse in der Schulklasse*. Suomalaisen kirjallisuuden seuran kirjapaino 1936.
- Kretschmer, Ernst, *Physique and Character: An Investigation of the Nature of Constitution and of the Theory of Temperament*. Kegan Paul, Trubner & Co 1925.
- Lappi-Seppälä, Tapio, Penal Policies in the Nordic Countries 1960–2010. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 13/2012, s. 85–111.
- Lehtovaara, Arvo, *Psychologische Zwillingsuntersuchungen*. Druckerei A.-G. 1938.
- Merrill, Barbara – West, Linden, *Using Biographical Methods in Social Research*. Sage 2009.
- Nilsen, Anne, *Biographical Life Course Research. Studying the Biography-History Dynamic*. Palgrave Macmillan 2023.
- Piirainen, Veikko, *Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla*. Helsingin yliopisto 1958.

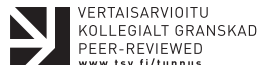
- Pipping, Knut, Kompaniet som Samhället. Iakttagelser i ett Finskt frontförband 1941–44. Åbo Akademi 1947.
- Saari, Erkki, Pahantapaisuus yksilön sopeutumattomuuden oireena. Gummerus 1951.
- Smith, Louis M., Biographical method, s. 286–305 teoksessa Norman K. Denzin – Yvonna S. Lincoln (toim.), Handbook of Qualitative Research. Sage 1994.
- Tarasti, Aarne, Huoltoapulainsäädäntö. Maalaiskuntien liitto 1956.
- Thomas, William I. – Znaniecki, Florian, The Polish Peasant in Europe and America. The Gorham Press 1918–1920.
- Toikko, Timo, Sosiaalityön ideat. Vastapaino 2005.
- Toivola, Osmo, Alkoholisti- ja irtolaishuolto. WSOY 1943.
- Thrasher, Frederic, The Gang. A Study of 1,313 Gangs in Chicago. The University of Chicago Press 1927.
- Tunkelo, Juho, Suojelukasvatuksesta muualla ja meillä. Esitelmä pappeinkokouksessa Helsingissä. Kirjapainoyhtiö Valo 1907.
- Verkko, Veli, Biologisluontoisten tekijäin vaikutuksesta henki- ja pahoinpitelyrikollisuuteen. Tilastollis-kriminologinen tutkimus. Valtioneuvoston kirjapaino 1933.

Verotus, kehitys ja epävirallinen talous? Tarkastelussa Tansania¹

Sofia Selkämaa

Tiivistelmä – Artikkelissa tarkastellaan verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä erityisesti Suomen ja Tansanian tekemän yhteistyön valossa. Kehittyvissä maissa suuri osa väestöstä toimii virallisen talouden ulkopuolella, mikä heikentää työllisyyttä, vähentää valtion tuloja ja vaikeuttaa köyhyyden vähentämistä. Artikkelissa analysoidaan Suomen verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä, sen teoreettisia lähtökohtia, saavutettuja tuloksia ja mahdollisia haasteita tuloksille, kun kehitysyhteistyön lähtökohdaksi otetaan oikeusvaltion edistäminen. Epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia pidetään hankkeissa lähtökohtaisesti suurena, joka voidaan tutkimustiedon valossa asettaa kyseenalaiseksi. Uhkia kehitysyhteistyölle aiheuttaa erityisesti Tansanian heikentynyt demokratiakehitys, joka herättää kysymyksen siitä, kuinka realistista verotuksen kehittäminen näissä olosuhteissa on. Aihetta on kokonaisuudessaan tutkittu vähän sekä teoreettisesti että empiiristi, mikä korostaa lisätutkimuksen tarvetta.

Asiasanat: epävirallinen talous, kehitysyhteistyö, kehityspoliittikka, oikeusvaltio, verotus



1. Johdanto

Suomi on kehittynyt, länsimainen oikeusvaltio. Kehittyneen valtion piirteisiin kuuluu kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö tai kehitysapu² keinoina tukea vielä kehittymässä olevia maita ja niiden hyvinvointia. Suomi itse on saanut kehitysapua vuosina 1945–1975³ ja osallistunut kehitysyhteistyyöhön ja antanut kehitysapua 1950-luvulta lähtien⁴. Kehitysyhteistyö voi olla paitsi suoraa rahallista tukea, lainoja tai infrastruktuurin rakentamista, myös valtionhallinnon tukemista tai, kuten tässä artikkelissa tuodaan esille, paikallista verotuksen ja sitä kautta veronkantokyvyn vahvistamista. Taustalla on ajatus siitä, että kehittämällä valtioiden omaa veronkantojärjestelmää voidaan vähentää kolmansien maiden riippuvuutta ulkomaisesta rahoituksesta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan yhden harmaan talouden⁵ osa-alueen, epävirallisen talouden, torjumista ja verotuksen kehittämistä osana kehitysyhteistyötä. Kehittyville maille tyypillistä on, että suuri osa ihmisistä on osa epävirallista taloutta virallisen talouden sijaan, ja tämä vai-

1 Kiitän *Heli Korkeaa-Knuutsia*, *Kimmo Nuotia* ja *Virve Toivosta* kommentteista ja kannustuksesta sekä anonymiä vertaisarvioitsijoita kehittävistä palautteista tekstin parantamiseksi.

2 Kehitysapu-termin ongelmallisuudesta on käyty keskustelua, ks. esim. Koponen – Kontinen 2011, s. 165. Nykyään puhutaankin enemmän kehitysyhteistyöstä, jolla pyritään kuvaamaan tasapuolisempaa suhdetta kehitysyhteistyön kumppaneiden välillä. Käytän artikkelissa pääsääntöisesti termiä kehitysyhteistyö tiedostaen kuitenkin, ettei yksin sanoja muuttamalla voida muuttaa itse kehitysyhteistyön luonnetta – jos tehtävän yhteistyön luonne ei muutu, ei sen epätasapainoinen valta-asetelma muutu pelkästään sillä, että sitä kutsutaan toisella, tasa-arvoisemmalla nimellä. Tästä samansuuntaisesti Koponen 2009, s. 38.

3 Suomi sai kehitysapuna tuettuja lainoja Maailmanpankilta ja humanitaarista apua Unicefiltä. Lainoilla rakennettiin esimerkiksi tehtaia ja teitä sekä tuettiin pienyrityksiä. Viimeisin laina myönnettiin 1975. Humanitaarisena apuna Unicefiltä Suomi sai muun muassa vaatteita ja ruoka-apua erityisesti sodan jälkeen. Ks. esimerkiksi Ylönen 2013. Suomesta tuli nettoavunmaksaja vasta 1968, kun maksetun kehitysavun määrä ylitti valtion vastaanottaman ulkomaalaisen avun määrän (ks. tästä Siitonen 2005, s. 191).

4 Ks. esimerkiksi Ainamo – Lindy 2013, s. 70–71.

5 Harmaalle taloudelle ei ole olemassa mitään yksiselitteistä määritelmää, eikä harmaaseen talouteen tutkimuskohteena ole siten olemassa mitään yksiselitteistä lähestymistapaa, vaan paljon riippuu siitä, mitä tutkimuksella yritetään saavuttaa. Ks. esimerkiksi Fleming – Roman – Farrell 2000, s. 387–389; Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 26; Hirvonen – Määttä 2018, s. 2.

kuttaa paitsi työllisyyteen, myös tulokehitykseen ja köyhyyden vähentämiseen.⁶ Artikkelin näkökulma on rajattu verotukseen. Artikkelissa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä: millaista verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä Suomi on tehnyt ja millaisia tuloksia tällaisella kehitysyhteistyöllä on saavutettu, mitä teoreettisia lähtökohtia tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun huomioidaan myös epävirallinen talous ja sen teoreettiset lähtökohdat ja, minkälaisia rajoitteita tai esteitä tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun lähtökohdaksi otetaan oikeusvaltion edistäminen. Näitä kysymyksiä tarkastellaan erityisesti Suomen Tansanian kanssa tekemän kehitysyhteistyön valossa, jotta varsin abstraktilta tuntuvaan aiheeseen saadaan konkretiaa. Tansania on Suomen pitkäaikaisimpia kehitysyhteistyön kumppaneita.⁷ Mielenkiinto on nimenomaan verotukseen liittyvissä hankkeissa. Suomi on esimerkiksi osallistunut hankkeeseen, jossa Tansanian verohallinnon toimintakykyä on pyritty vahvistamaan niin, että se jatkossa pystyy keräämään veroja tehokkaammin.⁸

Verotuksen tukemiseen tähtäävällä kehitysyhteistyöllä on perustansa myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tasolla. YK:n jäsenvaltiot sopivat vuonna 2015 kestävästä kehityksen tavoitteet, ns. Agenda 2030-toimintaohjelman. Ohjelma sisältää 17 tavoitetta ja 169 alatavoitetta (englanniksi *Sustainable Development Goals, SDGs*), joilla pyritään poistamaan äärimmäistä köyhyyttä ja edistämään kestävästä kehitystä.⁹ Artikkelin kannalta kiinnostavin tavoite löytyy SDG 17:stä, jonka tarkoituksena on tukea vahvemmin kestävästä kehityksen toimeenpanoa ja globaalia kumppanuutta.¹⁰ Alatavoite 17.1 koskee verotuksen merkitystä kehitysyhteistyössä; sen tavoite on vahvistaa kotimaisten resurssien mobilisointia esimerkiksi kehitysmailla kohdistettavalla kansainvälisellä tuella, jotta maat voivat kehittää valmiuksiaan kerätä veroja ja muita tuottoja.¹¹ Suomi on elänyt alatavoitetta todeksi vahvistamalla vuonna 2016 ensimmäisen Verotus ja kehitys-toimenpideohjelmansa vuosille 2016–2019. Sitä seurasi vastaava ohjelma vuosille 2020–2023. Vuonna 2020 vahvistetussa toimenpideohjelmassa oli kolme pääteemaa: 1) verotuslinen kapasiteetti Afrikassa, 2) yritysten fiskaalinen vastuu ja 3) kehittyvien maiden ääni globaalissa veropolitiikan muodostamisessa.¹²

Yleisemmällä tasolla Suomen kehitysyhteistyön tavoitteet on linjattu kehityspolitiikan yliaikakautisessa selonteossa. Siinäkin on osoitettu oma paikkansa verotukselle; kehitysyhteistyön keinoin voidaan tarjota keinoja ”talouden perusten vahvistamiseen ja veronkannon kehittämiseen”.¹³ Aiemmin mainitussa Verotus ja kehitys-toimenpideohjelmassa yhdeksi kehityspolitiikan tavoitteista on asetettu kehitysmaiden omien verojärjestelmien kehittäminen. Tällä pyritään poistamaan köyhyyttä ja vähentämään taloudellista eriarvoisuutta.¹⁴ Sama tavoite ja keinot asetettiin myös Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa, ja kehitysyhteistyön painopisteeksi linjattiin Afrika.¹⁵ Petteri Orpon hallitusohjelmassa kehitysyhteistyöstä ei ole ni-

6 OECD 2002, s. 12. Epävirallisella sektorilla työskentelemisen yleisyydestä kehittyvissä maissa myös Chen 2012, s. 6.

7 Ulkoministeriö 2021a, s. 2, 6.

8 Ulkoministeriö 2020, s. 6.

9 Ks. esim. Ulkoministeriö 2022.

10 UN 2015, s. 28, ks. myös Ebrahim ym. 2025, s. 851.

11 UN 2015, s. 28.

12 VNK 2020, s. 157. Tavoitteista myös Ulkoministeriö 2020, s. 5.

13 Valtioneuvosto 2021, s. 3.

14 Ulkoministeriö 2020, s. 3.

15 Valtioneuvosto 2019, s. 62–63.

menomaisia verotukseen liittyviä kirjauksia. Yleisesti kehitysyhteistyön osalta on kirjattu, että sen tulee olla ”tuloksellista, tehokasta ja ehdollista”.¹⁶

Tässä artikkelissa kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttaminen on ymmärretty olevan si-
doksissa kehitykseen ja oikeusvaltiollisuuteen. Oikeusvaltiolle ei ole mitään yksiselitteistä mää-
ritelmää¹⁷, mutta tässä yhteydessä oikeusvaltio ymmärretään demokraattiseksi, lakeja noudat-
tavaksi ja ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavaksi valtioksi.¹⁸ Artikkelissa oikeusvaltion edis-
tämisen tarkastelu kehitysyhteistyön keinoin on rajattu verotuksen tukeen. Rajausta on tehty
kahdesta syystä: se on ensinnäkin edellä todetulla tavalla Suomen kehitysyhteistyön painopis-
te. Toisekseen olisi mahdotonta tarkastella kehitysyhteistyötä kokonaisuutena yhdessä artikke-
lissa.

Artikkeli ei ole perinteisen oikeustieteellinen, vaan siinä on laajempi oikeusjärjestelmän ja
erityisesti oikeusvaltion tarkastelun näkökulma.¹⁹ Lähimmäksi sen voidaan ajatella tulevan
kehitysoikeudellista tutkimusta jossa mielenkiinnon kohteena on oikeuden asema kehityspo-
liitikassa – erityisesti se, miten kehitysmaiden asukkaiden elämänlaatua voidaan parantaa oikeus-
järjestelmän avulla tai siitä huolimatta.²⁰ Jos jaottelua viedään pidemmälle, artikkeli oikeastaan
edustaa *verokehitysoikeutta* – sen tarkastelemista, miten verotuksen avulla voidaan edistää ke-
hitystä. Verojärjestelmä on osa toimivaa oikeusjärjestelmää. Oikeus näkyy siis artikkelissa
kiertotien kautta: sitä tarkastellaan verotuksen avulla. Metodi artikkelissa on lähinnä oikeuspo-
liittinen: se voidaan määritellä tutkimukseksi, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliit-
tisen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytän-
töihin.²¹ Tässä roolissa artikkeli pyrkii tarkastelemaan oikeusvaltiokehityksessä verotuksen tu-
kemiseen liittyvää kehitysyhteistyötä ja sen onnistumisia ja kompastuskiviä saatavilla olevan
tiedon valossa.

Artikkeli jakautuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kolmeen osaan. Ensimmäisessä
pääluvussa tarkastellaan verotuksen ja kehityksen suhdetta ja epävirallisen talouden määritel-
miä ja teoreettisia lähtökohtia. Aineistona on käytetty, paitsi koti- ja kansainvälistä kirjallisuut-
ta, myös erityisesti Suomen vahvistamia kehitysyhteistyön asiakirjoja, joista etsitään yhtymä-
kohtia teoreettisiin lähtökohtiin – mitä voidaan sanoa Suomen kehitysyhteistyöstä tämän osalta?
Toisessa pääluvussa tarkastellaan konkreettisena esimerkkinä Suomen ja Tansanian välistä yh-
teistyötä sekä tuloksia siltä osin kuin niitä on saatavilla. Havainnot pyritään linkittämään en-
simmäisessä pääluvussa esitettyihin teoreettisiin lähtökohtiin. Kolmannessa pääluvussa tar-
kastellaan mahdollisia rajoitteita tai esteitä tämänkaltaisen kehitysyhteistyön onnistumiselle.
Johtopäätöksissä vastataan kokoavasti tutkimuskysymyksiin.

16 Orpon hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että painopistemaita tulee olemaan aiempaa vähemmän, ja tarkoituksena on keskittyä tasavertaisiin yhteistyömalleihin, sekä vähentää kehittyvien maiden epätervettä poliittista ja taloudellista riippu-
vuutta ulkovalloista. Painopisteinä mainitaan naisten ja tyttöjen asema, itsemääräämisoikeus sekä seksuaali- ja lisääntymister-
veyden vahvistaminen. Kansalaisjärjestöjen roolia korostetaan, kuten myös yksityisten yritysten merkitystä maiden kehityksel-
le. Valtioneuvosto 2023, s. 165–166, s. 158.

17 Ks. eri määrittelytavoista esimerkiksi Selkämä ym. 2025, s. 1–5.

18 Ks. myös oikeusvaltioperiaatteista kehityksen välineenä Nuotio 2023, s. 1131–1158.

19 Nuotio 2023, s. 1132.

20 Seppänen 2008, s. 895.

21 Ervasti 2011, s. 86.

Kehitysyhteistyöstä tästä näkökulmasta ei ole Suomessa juuri kirjoitettu, ja artikkeli täyttää osaltaan tätä tutkimusaukkoa. Artikkelin jää sen uutuusarvosta johtuen väistämättä yleispiirteiseksi ja vaille eksakteja vastauksia, mutta toimii samalla keskustelunavaajana kehitysyhteistyötä, verotusta ja epävirallista taloutta tutkivalle, yhteiskunnalliselle oikeustutkimukselle.

2. Verotus, kehitys ja epävirallinen talous

2.1. Verotus, kehitys ja Suomen tavoitteet

Tarkasteltaessa kehitysyhteistyön välineitä on paikallaan pysähtyä hetkeksi pohtimaan, miksi juuri verotus on valikoitunut kehitysyhteistyön kohteeksi. Kehitysyhteistyössä taustalla ovat usein poliittiset pohjavireet: kehitysyhteistyön keinoin vaikuttaa kulloisenkin aikakauden politiikka ja vallalla olevat uskomukset.²² Kehityspoliittikka on siis liikkunut ja muuttunut ajassa: *Samuli Seppänen* on esittänyt, että kehityspoliittisten ohjelmien – ja siten kehityspoliittikan – elinkaaret seuraavat *Thomas S. Kuhnin* esittämän luonnontieteellisen paradigman kehityskulkua.²³ Paradigmalla tarkoitetaan niin vallitsevaa tutkimussuuntausta, ettei sen perusteita kyseenalaisteta.²⁴ Kehityspoliitikalle tyypillisiä ovat olleet hegemoniset paradigmat. Tällaisia paradigmoja ovat olleet esimerkiksi 1950–60-luvun modernisaatioteoriat ja teollistumispolitiikka, 1980-luvun ja 90-luvun alussa vaikuttaneet uusliberalistiset kehitysteoriat sekä nykyiset köyhyyden vähentämistä ja ihmisoikeuksien merkitystä korostavat ohjelmat. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen oikeus nähtiin keinona saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita, kun nykyään köyhyyden poistamiseen tähtäävässä kehitysyhteistyössä oikeus näyttäytyy erityisesti heikoimpien asemassa olevien, esimerkiksi naisten, lasten tai alkuperäiskansojen, oikeuksien korostamisena.²⁵ Tämä on johtanut autonomisen kehitysparadigman syntymiseen, jossa kehitystavoitteet ovat sulautuneet ihmisoikeuksiin ja niiden edistymiseen. Kehityspoliittikkaa ei tällöin ohjata niinkään taloustieteellisistä katsantokannoista, vaan ihmisoikeuksien itseisarvon näkökulmasta.²⁶ Verotuksen on osaltaan nähty myötävaikuttavan tällaiseen ihmisoikeuksien edistämiseen, sillä verotulot paitsi kerryttävät valtion tuloja, myös edistävät sosiaalista kehitystä, jos verovarot ohjataan esimerkiksi koulutukseen tai sosiaaliturvaan.²⁷ Joidenkin tutkimusten mukaan tulojen uudelleenjakoa verotuksen kautta on tehokkaampi keino köyhyyden vähentämiseen kuin esimerkiksi tasainen talouskasvu.²⁸ Toimiva verojärjestelmä voi edistää myös hallinnon läpinäkyvyyttä ja siten ihmisoikeuksien edistämistä.²⁹

22 Kehitysyhteistyön juuret voidaan nähdä siirtoma-ajassa, jolloin siirtomaavallat tarjosivat moninaista taloudellista apua siirtomaille, ks. esimerkiksi Moyo 2009, s. 10 ja Riddell, s. 24. Varsinaisesti ulkomaanapu alkoi toisen maailmansodan jälkeen, kun Yhdysvallat tarjosi ns. Marshall-apua Euroopan sodassa kärsineille valtioille. Ks. Tvedt 2007, s. 623 ja Moyo 2009, s. 12. Toisaalta Marshall-apu voidaan nähdä varsin erilaisena suhteessa nykyiseen kehitysyhteistyöhön, sillä sen kohteena oli jo valmiiksi suhteellisen kehittyneet alueet, ks. Riddell 2007, s. 27. Marshall-avun toimimisella on perusteltu ajatusta siitä, että ulkomaisen tuen avulla voidaan avittaa kehitystä myös muualla maailmassa, ks. Moyo 2009, s. 13.

23 Seppänen 2007, s. 230.

24 Ks. Kuhn 1994, s. 23–24; myös Seppänen 2007, s. 230 alaviite 9.

25 Seppänen 2007, s. 230–233. Köyhyyden poistamisen tavoite ja ihmisoikeuksien korostuminen näkyy myös Agenda 2030 -tavoitteissa, ks. esimerkiksi UN 2015 s. 3. Köyhyyden poistaminen on kestävä kehityksen välttämätön edellytys, myös UN 2015 kokonaisuudessaan.

26 Seppänen 2007, s. 238–239 ja 243–244.

27 Waris 2021, s. 283–284; myös OECD 2021.

28 Ks. esimerkiksi Dagdeviran 2001, s. 1–28; myös Waris 2021, s. 284.

29 Esimerkiksi OECD 2013, s. 25–38.

Suhteessa Seppäsen esittämään ajatukseen siirtymästä taloustieteellisistä lähestymistavoista ihmisoikeusmyönteisiin kehityspoliittisiin ohjelmiin on verotus kehitysyhteistyön kohteena mielenkiintoinen. Jos tarkastelee esimerkiksi Agenda 2030 -toimintaohjelmaa³⁰, on selvää, että ainakin tavoitetasolla on siirrytty ihmisoikeuksia korostavaan lähestymistapaan. Kuitenkin nimenomaan verotuksessa taustalla vaikuttaa taloustieteellinen pohjavire siitä, millainen on hyvä ja tehokas verojärjestelmä ja miten sen avulla voidaan vauhdittaa talouskasvua, ja mahdollisesti sen *kautta* tukea esimerkiksi ihmisoikeuksien toteutumista. Jos tätä verotuksen luonnetta peilataan suhteessa Seppäsen ajatukseen, voidaan Suomenkin verotuksellisen yhteistyön ajatella edustavan näiden kahden hegemonian tai paradigman sekoittumista. Tällainen kehitysyhteistyö pohjautuu osaltaan taloustieteelliseen ajatteluun siitä, millainen on esimerkiksi toimiva, tehokas ja oikeudenmukainen verojärjestelmä³¹, mutta samalla verotuksen avulla pyritään edistämään ihmisoikeudellisia näkökulmia. Verotuksella kehitysyhteistyön kohteena on siten kaksoisluonne; se on paitsi itse tavoite, myös keino päästä tavoitteeseen.³²

Myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa korostetaan paitsi verojärjestelmää osana toimivaa yhteiskuntaa, myös verotuksen avulla saavutettavia kestävästä kehityksen tavoitteita. Ohjelman mukaan yhtäältä ”luotettava, tehokas ja oikeudenmukaiseksi koettu verojärjestelmä on välttämätön osatekijä yhteiskuntien toimivuuden kannalta”,³³ mutta toisaalta siinä todetaan myös, että veronkantokyky on valtioille kehityksen edellytys. Sillä rahoitetaan niin koulutusta, infrastruktuuria, oikeuslaitosta kuin sosiaaliturvajärjestelmääkin. Lisäksi verotuksen avulla edistetään muita Suomen kehityspoliittikan painopisteitä, esimerkiksi tasa-arvotavoitteita.³⁴ On siten selvää, että myös Suomen verotuksen ja kehityksen toimenpideohjelman taustalla on ihmis- ja perusoikeusmyönteisiä tavoitteita. Tätä tukevat esimerkiksi kirjaukset siitä, että verojen avulla rahoitetaan koulutusta, oikeuslaitosta ja sosiaaliturvaa sekä tuetaan naisten työllistymistä. Siten verotus on myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa väline suhteessa tavoitteisiin. Toisaalta tavoitteissa näkyy myös taloustieteeseen pohjautuva, nimenomaan verotuksen merkitystä kehityksen rahoittajana korostava pohjavire, jossa painotetaan verojärjestelmän itsessään olevan välttämätön osa toimivaa yhteiskuntaa. Verojärjestelmä ei siis ole pelkkä väline, vaan myös tavoite itsessään. Näin myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelman tavoitteissa sekoittuu Seppäsen esitystä mukaillen kaksi hegemoniaa.

30 Ks. edellä luku 1.

31 Taloustieteellä on ollut merkittävä määrittelyvalta siinä, millaista verojärjestelmää pidetään toimivana ja tehokkaana. Ks. Myrsky 2013, s. 131–142, erityisesti s. 134, jonka mukaan verojärjestelmä tulisi pyrkiä rakentamaan niin, että sillä on mahdollisimman vähän talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Kansainvälisesti taloustieteellisestä näkökulmasta esimerkiksi Atkinson – Stiglitz 1976, s. 55–75 ja Auerbach 1985, s. 61–127.

32 Toisaalta tämänkaltaisen ambivalenssi koskee myös oikeusperustaisia lähestymistapoja, jossa oikeudet (mukaan lukien muut kuin ihmisoikeudet) nähdään sekä tavoitteina että keinoina tavoitteisiin.

33 Ulkoministeriö 2020, s. 13.

34 Ulkoministeriö 2020, s. 3, 13. Tasa-arvotavoitteita tukevinä keinoina esitetään muun muassa tuloveron rakentaminen progressiiviseksi, julkisten palveluiden tukeminen työllistäjinä, koska ne työllistävät usein naisia, sekä arvonlisäveron merkityksen vähentäminen, koska se on usein tasavero ja osuu siten kovemmin pienituloisiin, jotka ovat usein naisia.

2.2. ”Harmaa” talous kehittyvissä maissa – epävirallinen talous

On yleisesti hyväksytty ajatus, että ns. harmaa talous on koostumukseltaan erilaista kehittyvissä kuin kehittyneissä maissa. Esimerkiksi OECD:n mukaan tietynlainen harmaa talous (*non-observed activities in the informal sector*) voi olla suhteellisen merkitykseltään kehittyneissä maissa, mutta näytellä suurta roolia kehittyvissä maissa.³⁵ Kun puhutaan kehittyvien maiden harmaasta taloudesta, sillä viitataan usein nimenomaan epäviralliseen talouteen (*informal economy*)³⁶, joka kääntyy vapaasti ”epävirallinen talous”. Myös tässä artikkelissa harmaata taloutta³⁷ käsitellään nimenomaan epävirallisena taloutena. Termillä viitataan siihen, että suurin osa maan työvoimasta työskentelee epävirallisella sektorilla.³⁸ Epävirallisen sektorin määritteli 1990-luvulla ILO, jolloin se määriteltiin taloudeksi, jossa suurin osa työvoimasta työskentelee joko itse epävirallisesti tai epävirallisten yritysten palveluksessa. Epäviralliseksi yritys luokiteltiin, jos sillä ei ollut oikeudellista statusta, sitä ei rekisteröity, sillä oli vain vähän työntekijöitä ja se tuotti jonkin verran tuotantoa markkinoille.³⁹ Myöhemmin määritelmää on tarkennettu niin, että henkilöiden katsotaan työskentelevän epävirallisella sektorilla, jos heidän työsuhteeseensa ei sovelleta kansallista työläinsäädäntöä, he eivät maksa tuloveroa, heillä ei ole sosiaaliturvaa tai heillä ei ole oikeutta tiettyihin työsuhteisiin liitettyihin etuihin, kuten irtisanomisaikaan.⁴⁰ Epävirallisen sektorin erottaa muista harmaan talouden osa-alueista toiminnan tarkoitus; epävirallisen sektorin toimijat eivät toimi sektorilla ainakaan pääasiallisesti sen takia, että haluaisivat välttää veroja, muita maksuja tai sääntelyä.⁴¹

Verotus kytkeytyy epäviralliseen sektoriin verotuspotentiaalın kautta. Epävirallisen sektorin saattamista verotuksen piiriin on usein ehdotettu ratkaisuksi kehittyvien maiden tulojen kasvattamiselle. Kehittyvien maiden keinoista rahoittaa toimintansa on verotus katsottu keskeisimmäksi.⁴² Epävirallisen sektorin ja verotuksen yhteys kietoutuu tästä näkökulmasta siihen, voidaanko epävirallinen talous ”virallistamalla” saada lisää verotuloja ja siten lisätä valtion omavaraisuutta. Virallistamisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi epävirallisten työntekijöiden

35 OECD 2002, s. 37. Ks. myös Dell’anno 2022, s. 1617, jonka mukaan teoreettiset selitykset epäviralliselle sektorille eroavat kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä.

36 Enityisesti kehittyvissä maissa ks. esimerkiksi Charmes 2016, s. 15–17.

37 Harmaata taloutta itsessään terminä käytetään sekä oikeus- että taloustieteellisessä kontekstissa eikä sille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Ks. tarkemmin Hirvonen ym. 2010, s. 26 ja Hirvonen – Määttä 2018, s. 2. Ks. myös legaalimääritelmästä HE 163/2010 vp., s. 13 ja Hirvonen – Määttä 2018, s. 9. Määritelmistä voidaan erottaa esimerkiksi *fiskaalinen harmaa talous*, jolla tarkoitetaan yleensä sinänsä laillista toimintaa, josta jätetään verot ja muut lakisäätöiset maksut maksamatta, ks. tarkemmin Schneider 2011, s. 11; OECD 2002, s. 37–38; Hirvonen ym., 2010, s. 29; Hirvonen – Määttä 2018, s. 3, 5, ja *kansantaloudellinen harmaa talous*, joka käsittää sellaisen toiminnan, joka jää pois kansantalouden tilinpidosta bruttokansantuotetta laskettaessa, ks. tarkemmin Hirvonen ym. 2010, s. 26; Hirvonen – Määttä 2018, s. 2; Schneider 2011, s. 11; OECD 2002, s. 13–14.

38 Tästä esimerkiksi OECD 2002, s. 39: ”The informal sector represents an important part of the economy and the labour market in many countries, especially developing countries. Thus, measurements of the informal sector are important in their own right as well as contributing towards exhaustive estimates of GDP.” Vastaavasti Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa todetaan, että Tansaniassa ja muissa Afrikan maissa sekä Aasian maissa vain pieni osa yrityksistä ja kansalaisista on verorekisterissä ja epävirallinen, ”harmaa” talous on valtavirtaa, jolloin verotulot ovat pieniä ja sosiaaliturva puutteellista. Ulkoministeriö 2020, s. 6.

39 Charmes 2016, s. 18–19.

40 Ibid., s. 18–19. Epävirallisen sektorin käsite ei kuitenkaan ole yksimielinen, ks. tarkemmin määritelmän monimuotoisuudesta ja historiasta esimerkiksi Dell’anno 2022, s. 1612–1616 ja siinä viitatu lähteet.

41 OECD 2002, s. 39 ja 161. Tämä ei tietenkään tarkoita, että kehittyvissä maissa harmaa talous olisi pelkästään epävirallisen sektorin toimintaa, vaan kehittyvissä maissa on myös sellaista harmaata taloutta, jonka tarkoituksena on kiertää veroja, muita lakisäätöisiä maksuja tai sääntelyä. Kuitenkin suhteessa esimerkiksi länsimaihin epävirallinen sektori on huomattavasti laajempi.

42 VNS 4/2024 vp, s. 41–42. Muita rahoittamisen keinoja ovat mm. ovat tullit ja velan ottaminen.

siirtymistä työskentelemään virallisiin yrityksiin, tai epävirallisten yritysten saamista rekistereiden ja verotuksen piiriin. Epävirallisten työntekijöiden näkökulmasta virallistamisella voidaan tarkoittaa heidän oikeutta päästä oikeudellisen ja sosiaalisen turvan piiriin, oikeutta nauttia esimerkiksi yhdistymisvapaudesta ja oikeutta tulla kuulluksi esimerkiksi lainsäädäntöprosesseissa.⁴³ Koska artikkelin keskiössä on erityisesti verotus, epävirallinen talous sidotaan nimenomaan siihen, että epävirallisen sektorin virallistamisella pyritään saamaan lisää verotuloja ja siten epävirallisella sektorilla toimivia yrityksiä ja henkilöitä verotuksen piiriin.

2.3. Epävirallisen talouden teoreettinen tausta

Epävirallisesta taloudesta on runsaasti tutkimuskirjallisuutta, eikä tässä artikkelissa voida tehdä kuin lyhyt, aiheen kannalta relevantti sukellus aiheeseen.⁴⁴ Teoreettiset lähtökohdat erivät esimerkiksi sen suhteen, mitä tutkimuksella tavoitellaan, ja epävirallisen talouden osalta tieteellistä keskustelua löytyy niin taloustieteen, sosiologian kuin veroteorian alalta.⁴⁵ Karkeasti epäviralliseen talouteen liittyvä tutkimuskirjallisuus voidaan jakaa kolmeen, toisiinsa yhteydessä olevaan lähestymistapaan. Ensimmäisenä sitä voidaan lähestyä siitä näkökulmasta, mikä on epävirallista, toisena mittaamiseen liittyvänä ongelmana (kuinka mitata epävirallisen talouden kokoa) ja kolmantena epävirallista taloutta voidaan yrittää selittää teoreettisesti, eli yrittää vastata kysymyksiin siitä, mitkä ovat epävirallisen sektorin syyt ja seuraukset, ja mikä on sen suhde viralliseen talouteen.⁴⁶ Artikkelin viitekehyksessä olemme erityisen kiinnostuneita teoreettisista selityksistä epäviralliseen talouteen eli niistä syistä, miksi yritykset tai henkilöt toimivat epävirallisella sektorilla.⁴⁷

Robert Dell'Anno on jakanut epävirallisen talouden teoreettiset lähestymistavat edelleen kolmeen, osittain päällekkäiseen lähestymistapaan. Lähestymistapoja ovat uusklassinen, makrotaloudellinen ja konseptuaalinen lähestymistapa. Uusklassinen keskittyy ilmiön mikrotaloudelliseen mallintamiseen ja makrotaloudellinen lähestymistapa keskittyy erityisesti ilmiön ekonometriseen mittaamiseen. Konseptuaalinen lähestymistapa voidaan jakaa edelleen kuuteen lähestymistapaan, jotka ovat modernisaatio, dualistinen, rakenteellinen, uusliberalistinen, ns. vapaamatkustaja (free-riding) ja kaksitasoinen lähestymistapa.⁴⁸

Modernisaatiossa epävirallinen talous nähdään osana siirtymää kohti markkinataloutta, ja epävirallinen talous häviää sen myötä, kun taloudellinen kehitys vauhdittuu. Syiksi ymmärretään työvoiman yltärintaa, joka pienenee taloudellisen kehityksen edetessä, jonka myötä virallisen talouden puolelle syntyy enemmän työpaikkoja. Dualistinen lähestymistapa hahmottaa epävirallisen talouden ns. esimodernina, erillisenä ja pysyvänä talouden osa-alueena, joka toimii eräänlaisena välitulana virallisen talouden ja täydellisen työttömyyden välillä. Syiksi hahmotetaan epävirallisten työntekijöiden jääminen markkinatalouden mahdollisuuksien ulkopuo-

⁴³ Chen 2012, s. 15–16.

⁴⁴ Ks. kokoavasti lähteinen Dell'Anno 2022, s. 1621–1632; Godrey 2011, s. 235–245; Steiler 2020, s. 20–23.

⁴⁵ Dell'Anno 2022, s. 1618.

⁴⁶ Ibid., s. 1611.

⁴⁷ Määritelmään liittyvää keskustelua on esitelty lyhyesti edellä kappaleessa 2.2. Mittaamiseen liittyvä keskustelu on artikkelin viitekehysten ulkopuolella.

⁴⁸ Dell'Anno 2022, s. 1618.

lelle. Rakenteellisesta näkökulmasta epävirallinen talous nähdään modernin, kapitalistisen talousjärjestelmän piirteenä, jonka juurisyyt löytyvät kapitalistisista yrityksistä, jotka pyrkivät hyväksikäyttämällä epävirallisia työntekijöitä esimerkiksi alentamaan palkkatasoa.⁴⁹ Uusliberaalissa katsantokannassa epävirallinen talous nähdään markkinoiden vastauksena markkinoiden liialliseen sääntelyyn. Vapaamatkustaja-näkökulmassa epävirallisen talouden syiksi ymmärretään työntekijöiden ja yritysten tietoinen valinta toimia epävirallisella sektorilla esimerkiksi kulujen vähentämiseksi. Kaksitasoisessa näkökulmassa hahmotetaan eri tekijöitä, jotka johtavat epävirallisen talouden syntymiseen, esimerkiksi rationaalinen valinta kulujen pienentymisestä tai se, että tietyt ryhmät jätetään esimerkiksi sosiaaliturvan ulkopuolelle.⁵⁰

Olen valinnut tarkempaan tarkasteluun artikkelin viitekehityksessä modernisaation ja uusliberaalin lähestymistavan. Modernisaatio ja dualistinen lähestymistapa ovat osin päällekkäisiä, ja kummassakin tarkastellaan epävirallista sektoria kehittyvissä maissa. Uusliberaalissa näkökulmassa korostuvat oikeudelliset esteet, esimerkiksi rekisteröimismenettelyt. Rakenteellinen näkökulma ei sovi artikkelin viitekehitykseen, sillä sen on hahmotettu kuvaavan erityisesti kehittyneiden maiden epävirallista sektoria. Sama koskee vapaamatkustamisen näkökulmaa. Kaksitasoinen näkökulma puolestaan yhdistelee aiempia näkökulmia.⁵¹ On kuitenkin huomattava, että tuskin mikään yksittäinen teoria vastaa koko todellisuutta epävirallisen talouden ilmiön monimuotoisuuden takia. Voidaan siis ajatella, että jokainen teoria selittää ainakin osaa epävirallisesta taloudesta.⁵²

Modernisaatio lähtee siitä, että epävirallinen sektori on seurausta taloudellisesta alikehittyneisyydestä. Siinä kehitys yhdistetään ennen kaikkea talouskasvuun, ja epävirallinen sektori ymmärretään ikään kuin ylijäämänä, joka katoaa, kun taloudellinen kehitys vauhdittuu.⁵³ Voidaan puhua myös kahden talouden mallista (ns. dual model), jota ovat käyttäneet esimerkiksi *Rafael La Porta* ja *Andrei Shleifer*. Kahden talouden mallin mukaan epävirallisen talouden leimallisia piirteitä ovat matalat palkat ja alhainen tehokkuus sekä marginaalituottavuus. Kuten modernisaatiossa, epävirallinen talous nähdään alikehittyneenä taloutena, joka pienenee, kun kehitys vauhdittuu.⁵⁴ La Porta ja Shleifer ovat myös empiirisesti⁵⁵ päätyneet samansuuntaisiin havaintoihin: heidän tutkimuksensa mukaan epävirallisella sektorilla toimivat yritykset ovat usein pieniä ja heikkoja tuottavuudeltaan. Kun virallisen sektorin yritys työllisti keskimäärin 126 työntekijää, epävirallisen sektorin yritys työllisti vain neljä.⁵⁶ Heidän havaintojensa mukaan yritykset pysyivät epävirallisina, eli vain harvat niistä siirtyivät epäviralliselta sektorilta viralliselle sektorille. Yrityksillä ei ollut edellytyksiä pärjätä virallisella sektorilla, koska ne olivat vain vai-

49 Tätä lähellä on myös ns. uusmarxilainen lähestymistapa, jossa epävirallisen talouden syiksi nähdään kapitalismi: kapitalismi turvaa vain niiden etuja ja resursseja, jotka pärjäävät kapitalistisessa maailmassa. Koska kapitalismi ei pysty tarjoamaan resursseja, esimerkiksi rahoitusta, kaikille, osa yrityksistä ja työntekijöistä jää virallisen, kapitalistisen talouden ulkopuolelle, jolloin ne ovat pakotettuja toimimaan epävirallisella sektorilla ja jäämään vaille kasvua. Ks. tarkemmin esimerkiksi Sanyal – Bhattacharya 2009, s. 38–42 ja Maziku 2022, s. 6–7.

50 Dell’Anno 2022, s. 1620–1632, erityisesti taulukko sivuilta 1628–1631.

51 Ibid., s. 1624, 1628 ja 1630.

52 Esimerkiksi Chen 2012, s. 6.

53 Dell’Anno 2022, s. 1625.

54 Ks. esimerkiksi La Porta – Shleifer 2008, 2014 ja Maziku 2022, s. 6.

55 Kuvaus metodologiasta ja sen rajoitteista La Porta – Shleifer 2008, s. 278–280).

56 Ks. La Porta – Shleifer 2008. Tutkimuksessa hyödynnettiin Maailmanpankin kyselydataa ja tarkasteltiin tilastollisesti korrelaatiota sekä vertailtiin eri tietoaaineistoja (*datasets*). Ks. samasta tutkimuksesta myös La Porta – Shleifer 2014, s. 112–113.

voin tuottavia epävirallisella sektorilla ilman verojen tai muiden lakisääteisten velvollisuuksien tuomia rasitteita. Tällaiset yritykset eivät hyötyisi siirtymisestä, vaan ne päinvastoin kuolisivat pois virallisella sektorilla. Epävirallisten yritysten verotukseen tähtäävät toimenpiteet voivatkin toisinaan johtaa epävirallisten yritysten katoamiseen, jolloin toimenpiteet johtavatkin lisääntymään köyhyyteen eivätkä kehitykseen. Tällöin kehityksen nähdään tulevan ennemmin esimerkiksi koulutuksen kautta, jolloin yrityksiä johtaisivat ja niissä työskentelisi koulutettua työvoimaa, ja niiden edellytykset pärjätä virallisella sektorilla olisivat huomattavasti paremmat.⁵⁷ La Portan ja Shleiferin mielestä taloudellinen kehitys on erityisesti suurten, virallisella sektorilla olevien isojen yritysten harteilla, joilla on koulutettua henkilökuntaa, rahoitusta ja modernit toimintatavat.⁵⁸

Uusliberaalin⁵⁹ (myös ns. institutionaaliset ja oikeudelliset selitystavat epäviralliselle taloudelle) lähestymistavan mukaan epävirallisen talouden syynä ovat yhteiskunnan jäykät säännöt ja liiallinen talouselämän regulaatio, joiden takia ihmiset hakeutuvat epäviralliselle sektorille.⁶⁰ Epävirallisen sektorin nähdään olevan täynnä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.⁶¹ Tällaista näkökulmaa edustaa esimerkiksi *Hernando de Soto*, joka pitää länsimaista, virallisen oikeusjärjestelmän ohjaamaa kapitalismia kehitysmaiden harmaata taloutta tehokkaampana.⁶² Hänen mukaansa epävirallisen sektorin tuottavuuden esteenä ovat valtion asettamat rajoitukset yritysten virallistamiselle, esimerkiksi rekisteröintiin liittyvät velvollisuudet.⁶³ Esimerkeiksi hän nostaa Perun, jossa pienen yrityksen perustaminen vaati useamman ihmisen työtä kuusi tuntia päivässä 289 päivän ajan ja Egyptin, jossa luvan saaminen laillisen asunnon rakentamiseksi kesti kuudesta vuodesta yhteentoista vuoteen, joskus kauemminkin – selittäen, miksi 4.7 miljoonaa egyptiläistä oli rakentanut asuntonsa laittomasti.⁶⁴ Tällöin epävirallisen talouden virallistaminen tapahtuu regulaation asettamia esteitä purkamalla. *Ilona Steiler*, joka on tutkinut Tansanian epävirallista taloutta erityisesti katukaupan ja kotitaloussektorin osalta, on arvostellut uusliberaalia lähestymistapaa siitä, että se jättää erityisesti heikoimmassa asemassa olevat vaille suojaa.⁶⁵

Selitystavat eroavat toisistaan siinä, minkälaisiksi epävirallisen talouden piirissä toimivat yritykset ja työntekijät ymmärretään. Modernisaatiossa tai ns. kahden talouden mallissa korostetaan epävirallisen talouden yritysten perustavanlaatuista erilaisuutta muun muassa koulutustasossa verrattuna virallisiin yrityksiin. Tällöin epävirallisten yritysten saamisesta rekistereiden ja siten esimerkiksi verotuksen piiriin ei ole valtiolle hyötyä, koska yritykset eivät yksinkertaisesti ole tarpeeksi tuottavia, jotta ne voisivat maksaa veroja ja muita lakisääteisiä maksuja. Kehityksen kannalta voi olla kuitenkin tärkeää saada epävirallisella sektorilla toimivat virallisen toiminnan piiriin, jolloin he voivat saada esimerkiksi erilaisia sosiaaliturvaetuksia.⁶⁶ Tämä

57 La Porta – Shleifer 2014, s. 124–126.

58 La Porta – Shleifer 2008, s. 279–280. Näin myös Dell’Anno 2022, s. 1624.

59 Voidaan kutsua myös ns. romanttiseksi lähestymistavaksi, ks. tästä Dell’Anno 2022, s. 1624 ja La Porta – Shleifer 2008, s. 276.

60 Ks. esimerkiksi Lyons ym. 2014, s. 1593–1612; Maziku 2022, s. 7–8; Dell’Anno 2022, s. 1625; Godrey 2011, s. 247–251.

61 Steiler 2020, s. 157.

62 De Soto 2000, s. 19–20, s. 49–61. Ks. myös Seppänen 2007, s. 239–240.

63 De Soto 2000 ja La Porta – Shleifer 2014, s. 109.

64 De Soto 2000, s. 15, 17.

65 Steiler 2020, s. 32 ja 202.

66 Esimerkiksi Ghanan pääkaupungin Accran ympäristöä koskevassa tutkimuksessa todettiin, että monet epävirallisella sektorilla toimivat työntekijät maksavat jo useita erilaisia veroluonteisia maksuja (”*hidden payments*”), mutta eivät saa juurikaan valtiollisia sosiaaliturva-avustuksia. Tällöin epävirallisella sektorilla toimivia tulisi ajatella pikemminkin heikoimmassa asemassa olevina ja tukea tarvitsevinä kuin ”salaisena kultaavoksena”, joka tulee saada verotuksen piiriin. Ks. tarkemmin Nana Akua ym. 2022, s. 1–13.

kuitenkin vaatii sen, että valtiolla ensinnäkin on verotuloja ja toisekseen sen, että valtio päättää jakaa verotuloja uudelleen sosiaaliturvaetuksien muodossa ja kohdistaa ne eniten tarvitseville. Uusliberaali näkökulma taas korostaa valtion sääntelyn minimoimista ja sitä, että epävirallisen sektori voidaan saada verotuksen piiriin ja siten valtiolle tuottavaksi esimerkiksi sääntelyn erilaisia esteitä purkamalla. Tämä lähestymistapa olettaa, että epävirallisella sektorilla toimivat yritykset ovat muuten samanlaisia kuin virallisella sektorilla toimivat ja verotulot lisääntyvät, kun yritykset saadaan virallisen talouden piiriin. Kumpikaan näkökulma ei korosta oikeusvaltiota tai ihmisoikeuksia vaan talouskasvua kehityksen edellytyksenä. Tämä on luontevaa, kun muistetaan verotukseen liittyvä kaksoisluonne, jossa verotus ymmärretään sekä itsetarkoitukseksi että keinoksi kohti ihmis- ja perusoikeuksia.

3. Tapaus Tansania – epävirallisen talouden avulla kohti kehitystä?

3.1. Tansania ja verotus

Tansanian verohallinto Tanzania Revenue Authority (TRA) perustettiin 1995, samaan aikaan kuin järjestettiin ensimmäiset monipuoluevaalit.⁶⁷ Poliittisen ilmapiiirin ainakin näennäisesti vapautuessa toimintansa aloitti myös verohallinto. Taustalla oli toive kasvattaa verotuloja sekä vähentää veronkiertoa ja riippuvuutta ulkomaisesta avusta. Tähän pyrittiin esimerkiksi veropohjan laajentamisella, verolainsäädännön porsaanreikien tukkimisella ja pienten yritysten verotusympäristön parantamisella.⁶⁸ TRA:n tehtävänä on muun muassa kerätä verotuloja, varmistaa verolakien tehokas ja reilu täytäntöönpano, edistää verolainsäädännön noudattamista ja ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä.⁶⁹ Perustamisestaan asti TRA on linjannut toimintaansa viisivuotisten suunnitelmien, Corporate Planien (CP) avulla, jotka sisältävät erilaisia tavoitteita verohallinnon toiminnalle. Viimeisin eli järjestykseltään kuudes vahvistettiin vuonna 2021.⁷⁰ Yksi jo saavutettu tavoite (2020) oli nousta Maailmanpankin määritelmässä⁷¹ LI (*Low Income*)-maasta LMI (*Lower Middle Income*)-maiden joukkoon.⁷²

Tansanian verorakenne, eli se miten verokertymä jakautuu eri verolajien välillä, on tyypillinen kehittyvälle maalle.⁷³ Tansanian verorakenne on koostunut vuosina 2011–2022 noin 35–40 % suorista veroista ja loput, noin 60 % välillisistä veroista.⁷⁴ Suoriin veroihin lasketaan muun muassa työntekijöiden ja yritysten tulovero ja pääomatuloverot. Välillisiin veroihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset kulutusverot sekä kansainväliseen kauppaan liittyvät verot.⁷⁵ Suuri epävirallinen sektori maksaa vain vähän veroja, ja TRA:n tavoitteena on luonnollisesti saada se vero-

⁶⁷ Virallisesti TRA aloitti toimintansa 1.7.1996. TRA 2023, s. 1.

⁶⁸ OECD 2013, s. 99.

⁶⁹ TRA 2023, s. 1. Ks. myös Section 5(1) Tanzania Revenue Authority Act.

⁷⁰ TRA 2023, s. 4–9.

⁷¹ Ks. määritelmistä tarkemmin esimerkiksi Hamadeh ym. 2022.

⁷² Ks. esimerkiksi TRA 2023, s. 24 ja Battaile 2020.

⁷³ Ks. esimerkiksi Gordon – Li 2009, s. 855–866 ja Ebrahim ym. 2025, s. 854–855. Arvonlisävero otettiin käyttöön Tansaniassa 1998, ja 2001 perustettiin suurten veronmaksajien verotukseen keskittyvä osasto (Large Taxpayers Department).

⁷⁴ National Bureau of Statistics 2024, s. 9–10.

⁷⁵ Ibid., s. 12, 14.

tuksen piiriin.⁷⁶ Suomen Tansanian kanssa tekemä kehitysyhteistyö ei ole keskittynyt yksittäisiin verolajeihin, vaan ennemmin verohallintoon kokonaisuutena. Suomi on kuitenkin tehnyt tiettyjä, kohdennettuja hankkeita liittyen esimerkiksi yritysten verotukseen.⁷⁷ Kokonaisuudessaan Suomi on rahoittanut Verohallinnon kanssa toteutettavaa hanketta Tansaniassa 2,7 miljoonalla eurolla vuosina 2018–2026.⁷⁸

Huolimatta edistyksestä verokertymän kasvattamisessa veronkierto ja veropetokset ovat edelleen yleisiä Tansaniassa, ja niitä löytyy melkein kaikilta talouden osa-alueilta.⁷⁹ Arviolta noin 80 % yksityisen sektorin työntekijöistä työskentelee epävirallisella sektorilla⁸⁰, ja sektorin on arvioitu olevan noin 35–55 prosenttia vuoden kokonaisverokertymästä.⁸¹ Syiksi verojen maksamatta jättämiselle on esitetty esimerkiksi korkeat veroprosentit, alhaiset palkat ja kannustimien puute.⁸² Verojen maksuhalukkuutta on yritetty lisätä perinteisillä keinoilla, kuten verotarkastuksilla ja erilaisilla rangaistuksilla sekä esimerkiksi verokasvatuksella mediassa. Tästä huolimatta Tansanian verokertymä on jäänyt heikoksi. Verotulot ovat olleet noin 12 prosenttia⁸³, tai Tansanian omien mittauksien mukaan noin 13,5 prosenttia, bruttokansantuotteesta.⁸⁴ TRA:n tavoitteena on, että verotulot nousisivat 14,4 prosenttiin vuoteen 2026 mennessä.⁸⁵ Viimeisimmän mittauksen perusteella Tansanian verokertymä oli vuonna 2024 12,8 % BKT:sta.⁸⁶ Vertailun vuoksi, esimerkiksi Suomessa verokertymä suhteessa BKT:een oli vuonna 2024 42,1 %.⁸⁷

Tansania on yksi Suomen pitkäaikaisimmista kehitysyhteistyön kumppaneista, ja Suomi on tehnyt laajasti erilaista kehitysyhteistyötä Tansanian kanssa.⁸⁸ Viimeisin maaohjelma vahvistettiin vuosille 2021–2024, ja sen voimassaoloa on pidennetty vuoteen 2025. Uusi maaohjelma oli tarkoitus valmistella vuonna 2025.⁸⁹ Maaohjelmassa painopiste oli jatkaa verojärjestelmän kehittämistä tehokkaammaksi, ennustettavammaksi ja käyttäjäystävällisemmäksi tavoitteena lisätä veronmaksajien määrää, verotuloja sekä parantaa yritysten toimintaympäristöä.⁹⁰ Verotukselle asetettiin kolme tavoitetta: vapaaehtoisien veronmaksukuuliaisuuden parantaminen, kaupanteon helpottaminen ja viranomaisten resurssien parantaminen.⁹¹ Maaohjelmaan kirjattiin auki myös taustaoletukset, joiden oletettiin toteutuvan, jotta verojärjestelmä voi ke-

76 Ebrahim ym. 2025, s. 855.

77 Ks. tarkemmin luku 3.2.

78 Laaksonen – Selemani 2025, s. 30. Näistä 1,2 miljoonaa euroa käytettiin ensimmäiseen vaiheeseen ”Assistance to Tanzania Revenue Authority to implement the 5th Corporate Plan, 2018–2021” ja loput toiseen vaiheeseen ”Technical Assistance to Tanzania Revenue Authority to implement the 6th Corporate Plan, 2023–2026”. Kuluja syntyy mm. matkakuluista.

79 Ebrahim ym. 2025, s. 853. Ks. myös Wadhawan – Gray 1998, johon Ebrahim ym. viittaa tekstissä.

80 FYDP III, s. 45.

81 TAKNET 2010, s. 2.

82 Ks. esimerkiksi Epaphra 2015, s. 122–137.

83 Ebrahim ym. 2025, s. 853.

84 TRA 2023, s. 2.

85 Ibid., s. 2.

86 World Bank 2025.

87 Tilastokeskus 2025.

88 Meneillään olevia hankkeita ovat esimerkiksi naisten tasa-arvoon keskittyvä hanke, tuki Afrikan kestävän kehityksen instituutille, hanke naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi ja naisten ja tyttöjen itsemääräämisoikeuden edistämiseksi sekä pienviljelijöiden sopimusmetsitysohjelma sekä yksityismetsätaloushankkeen toinen vaihe. Ulkoministeriö 2025.

89 Laaksonen – Selemani 2025, s. 12. Maaohjelma piti julkaista vuoden 2025 lopussa, mutta Suomi jättäytyi Tansanian vaalien ja heikentyneen demokratiakehityksen vuoksi uuden maaohjelman hyväksymisen. YLE 2025d.

90 Ulkoministeriö 2021b, s. 6–7.

91 Muita keinoja olivat esimerkiksi kahdenvälisen dialogin jatkaminen Tansanian kanssa osana EU:ta sekä se, että tuetaan Trade Mark East Africaa ja kumppanuutta UNU-Widerin kanssa. Ibid., s. 11.

hittä suunnitellusti. Ensinnäkin oletettiin, että parlamentin jäsenillä on valmiudet laatia ja analysoida finanssipolitiikkaa ja että politiikat on tehty tasa-arvo huomioiden. Lisäksi oletettiin, että julkisten varojen avoimempi käyttö tukee verotukseen liittyviä uudistuksia ja verotulojen kasvattamista.⁹² Maaohjelma heijastelee yllä luvussa 2.1 esitettyjä argumentteja verotuksen itseis- ja välinearvosta. Myös maaohjelmassa verotus nähdään sekä itsenäisenä kehityskohteenä että välineenä kohti esimerkiksi tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa fiskaalipolitiikan keinoin.⁹³

3.2. Arvioita kehitysyhteistyön tuloksista

Tässä kappaleessa esitetään tuloksia Tansanian kanssa tehdystä kehitysyhteistyöstä erityisesti verotukseen ja epäviralliseen talouteen liittyen. Tulosten tarkastelussa rajoitutaan tässä artikkelissa käsiteltyihin hankkeisiin. Kansallisesti Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmia on arvioitu ulkoministeriön tilaamassa arvioissa 2023⁹⁴, ja Tansanian kanssa tehdyn, erityisen veroyhteistyön tuloksia on arvioitu ulkoministeriön tilaamassa, ulkopuolisen tekemässä arviossa toukokuussa 2025⁹⁵. Kummassakin arvioinnissa teoreettisena lähtökohtana on ollut Theory of Change.⁹⁶ Empiirisesti Tansanian kanssa tehdyn kehitysyhteistyön tuloksia erityisesti verotuksen saralla on tutkittu UNU-WIDER:n tutkimushankkeessa.⁹⁷

Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmien arvioinnissa verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä pidettiin strategisesti tärkeänä, vaikka se on verrattain pieni osuus koko kehitysyhteistyöstä. Toimenpideohjelmien tavoitteita pidettiin kunnianhimoisina ja niiden katsottiin olevan linjassa kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa. Haasteina nähtiin muun muassa budjettileikkaukset, polarisoitunut kansainvälinen verokeskustelu, Suomen puutteellinen seuranta hankkeelle ja sen priorisoimatta jättäminen. Itse hankekokonaisuus arvioitiin uskottavaksi, tasapainoiseksi ja oikea-aikaiseksi ja kumppanimaiden valinta onnistuneeksi. Erityisesti onnistuneena pidettiin Tansanian kanssa tehtyä yhteistyötä, joka oli johtanut verohallinnon vahvistumiseen ja suurempiin verotuloihin. Arvioinnissa nostettiin kuitenkin esille, että voidaanko tällä tavalla saavuttaa laajoja, järjestelmätason muutoksia ja ovatko muutokset kestäviä. Arvioinnin mukaan Suomen tulisi myös entistä enemmän edistää läpileikkaavia tavoitteita, kuten syrjimättömyyttä. Toimenpideohjelmalle suositeltiin jatkoa osana laajempaa kestävän kehityksen rahoitussuunnitelmaa, ja jatkossa huomiota tulisi kiinnittää myös esimerkiksi syrjimättömyyden ja ilmastokestävyyden tavoitteiden edistämiseen myös verotuksen kautta.⁹⁸

92 Ibid., s. 10.

93 Toisaalta tulisi tarkastella kriittisesti ohjelman oletuksia, esimerkiksi oletuksia siitä, että finanssipolitiikkaa tehdään tasa-arvoisesti – mikä painoarvo tulee antaa tällaisille oletuksille, jos ne eivät tosiasiallisesti toteudu? Voivatko tavoitteet toteutua, jos oletukset eivät toteudu, ja tulisiko esimerkiksi kehitysyhteistyön hankkeiden arvioinnissa tarkastella kriittisemmin paitsi tavoitteiden, myös oletusten toteutumista? Teemaan palataan tarkemmin luvussa 4.1.

94 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023. Arviointi toteutettiin kehityspolitiikan institutionaalisella analyysillä, hankekokonaisuuden analyysillä ja sidosryhmäkartoituksella sekä analysoimalla valikoitujen kumppaneiden ja UM:n panostusta. Aineisto käsitti kansallisen tulopohjan vahvistamista ohjaavat politiikkalinjat, hankkeita toimeenpanevien kumppaneiden raportoinnin UM:lle ja hankkeiden tuoreimmat arvioinnit. Lisäksi käytettiin muun muassa UM:n työntekijöiden, valtiovarainministeriön sekä kumppanimaiden edustajien haastatteluja ja järjestettiin fokusryhmäkeskustelu suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. IX. Metodologiasta tarkemmin, ks. s. 3–8 ja liitteet.

95 Laaksonen – Selemani 2025.

96 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 88–92; Laaksonen – Selemani 2025, s. 10–11. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus analysoida käytettyjä metodeita tai teoriaa. Aiheesta kokoavasti esimerkiksi Stein – Walters 2012.

97 Ks. UNU-WIDER 2021.

98 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 1–63.

Suomen Verohallinnon Tansanian kanssa tekemää yhteistyötä on arvioitu samansuuntaisesti.⁹⁹ Hankkeen tarkoituksena oli parantaa TRA:n suorituskykyä niillä osa-alueilla, jotka ovat tärkeitä tehokkaan, oikeudenmukaisen ja läpinäkyvän verohallinnon kannalta. Hankkeeseen kuului muun muassa asiakaspalvelun, riskiprofiloinnin ja sisäisen tarkastuksen kehittämistä. Yleisesti hanketta pidettiin onnistuneena.¹⁰⁰ Epävirallisen talouden toimijoiden osalta arvioinnissa nostettiin esille, että TRA:n parantunut asiakaspalvelu on vaikuttanut siihen, että pienten yritysten ja epävirallisella sektorilla toimivien on ollut helpompi ymmärtää ja täyttää verovelvoitteensa. Erityisesti nuorten ja naisten pitämät yritykset ovat hyötynet sekä yksinkertaistetusta rekisteröintimenettelystä että TRA:n parantuneesta viestinnästä.¹⁰¹ Arvioinnissa suositeltiin, että tulevaisuudessa panostettaisiin entistä enemmän siihen, että epäviralliset yritykset ja työntekijät saataisiin virallisen verojärjestelmän piiriin. Keinoina voitaisiin hyödyntää esimerkiksi yksinkertaistettuja rekisteröintimenettelyitä, arvioon perustuvaa verotusta sekä veronmaksajien kouluttamista.¹⁰² Ongelmana pidettiin Tansanian erittäin progressiivista tuloveroa ja sitä, että se kertyi lähes kokonaan viralliselta sektorilta epävirallisen sektorin jäädessä laajalti verottomaksi.¹⁰³ Lopputuloksena arvioinnissa todettiin, että huolimatta kasvussa olleesta verokertymästä tarvittaisiin laajempi uudistus, jolla voitaisiin saavuttaa suurempi ja vakaampi verokertymä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Tansaniassa tulisi tehdä muutoksia, jotka tähtäävät veropohjan laajentamiseen, veronmaksukuuliaisuuden vahvistamiseen ja epävirallisen sektorin saamiseen verotuksen piiriin.¹⁰⁴

Arvioinneissa korostuvat 2.1. luvussa esitetyn mukaisesti ajatus verotuksesta paitsi itseisarvona, myös välinearvona: se, miten sen avulla voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksia sekä uutena myös ilmaston kestävyyyteen liittyviä tavoitteita. Toisaalta erityisesti epävirallisen sektorin verotuspotentialin arvioinnissa tunnutaan luottavan siihen, että uusliberalistisen lähestymistavan mukaisesti yritykset epävirallisella sektorilla ovat samantyyppisiä kuin virallisella sektorilla, ja epävirallisen talouden verotuspotentiali on suuri. Kuten luvussa 2.3. on tuotu esille, tätä näkemystä on haastettu empiirisesti. Myös Steiler on nostonut esille sen, että uusliberaali lähestymistapa ja ajatus epävirallisen sektorin verotuspotentialista eräänlaisena kultakaivoksena jättää usein heikoimmassa asemassa olevat vaille suojelua.¹⁰⁵ Epävirallisen talouden verotuspotentialista ja erityisesti keinoista siihen pääsemiseen tulisi käydä kriittisempää keskustelua vasten teoreettista taustaa.

Empiirisesti Suomen ja Tansanian yhteistyötä on tarkasteltu vain ns. pilottiohjelman osalta, joka ei kohdistunut varsinaisesti epävirallisen talouden toimintaan vaan jo rekisterissä oleviin yrityksiin. Siinä osana Suomen ja Tansanian välistä yhteistyötä Tansaniassa pilotoitiin ohjelma¹⁰⁶, jolla pyrittiin saamaan lisää verotuloja erityisen riskiprofiloinnin avulla. Riskiarviointia sovellettiin yhdellä (Dar Es Salaam) verotusalueella, ja tuloksia verrattiin viiteen muuhun

99 Ks. kokoavasti Laaksonen – Selemani 2025, s. 5–6.

100 Laaksonen – Selemani 2025, s. 4.

101 Ibid., s. 7 ja 21.

102 Ibid., s. 16 ja 25.

103 Ibid., s. 13–14, 15.

104 Ibid., s. 16.

105 Steiler 2020, s. 32 ja 202.

106 Ks. myös Laaksonen – Selemani 2025, s. 4.

Tansanian verotusalueeseen.¹⁰⁷ Hanketta on analysoitu taloustieteellisellä data-analyysillä.¹⁰⁸ Ebrahim ym. esittivät, että pilottihanke lisäsi verotettavia tuloja (*adjusted taxable income*) noin 20 prosenttia, eli verotarkastusten jälkeen verovelvollisille kirjattiin reilut 20 % lisää tuloja verotukseen. Suhteutettuna Suomen antamaan rahoitukseen tulokset olivat optimistisia: analyysissä Suomen rahoitus pilottiprojektille oli 60 000 euroa. TRA:n kustannukset eivät ole tiedossa. Vuosi ennen pilotointia lisätty tulo pilottihankkeen yrityksiltä oli 575 miljoonaa euroa. Kun tämä kerrotaan arvioidulla pilottihankkeen vaikutuksella (0.22), ja tämän jälkeen yritysten veroprosentilla (30 prosenttia eli 0.3), arvioitu verotulojen nousu oli 38 miljoonaa euroa. Heikkoutena oli, että aineistoa ei kerätty kovin pitkältä ajalta eikä COVID-pandemian vaikutusta testi- ja kontrolliryhmään ole voitu varmuudella arvioida.¹⁰⁹

Arvioinnit maalaavat Tansanian kanssa tehdystä yhteistyöstä verotuksen osalta onnistuneen kuvan, joskin arvioinneissa on mukana varsin vähän konkretiaa ja niissä jäädään yleiselle tasolle. Kokonaiskuvaa on vaikeaa muodostaa arviointien pohjalta. Kuitenkin esimerkiksi yllä esitetyn pilotin tulokset vaikuttavat lupaavilta.¹¹⁰ Arvioinneissa korostetaan epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia, joka ei luvussa 2.3. esitetysti välttämättä ole niin suuri kuin ajatellaan. Toimenpideohjelmissa on omaksuttu varsin uusliberalistinen näkökulma epäviralliseen talouteen, joka voidaan myös kyseenalaistaa ja jonka asemaa tulisi tulevaisuudessa tarkastella kriittisesti.

4. Tansania ja uhat kehitykselle

4.1. Oikeusvaltiokehitys

Kuten luvussa 2.1 on esitetty, Suomen nykyiset kehitysyhteistyötoimet edustavat myös verotuksen osalta siirtymistä ihmis- ja perusoikeuksia korostavaan kehitysyhteistyöhön. Suomessa on tiettyjä periaatteita, joita tulisi noudattaa kehitysyhteistyössä. Tärkeää on, että tuettavien maiden kehitystoimet ovat vaikeissakin olosuhteissa lähtökohtaisesti Suomen omien ja kansainvälisesti sovittujen arvojen ja tavoitteiden suuntaisia. Erityisen tärkeää on, miten kehittyvät maat käyttävät omia varojaan.¹¹¹ Kaikissa Suomen maa-asiakirjoissa myös alleviivataan

107 Ebrahim ym. 2025, s. 852, 855–856. Itse pilotti oli toteuttamistavaltaan melko yksinkertainen. Se sisälsi Excel-tiedoston, joka liputti (*“raised a flag”*) sellaiset veroilmoitukset, joissa ilmoitettu tulo poikkesi etukäteen määritetyistä rajoista esimerkiksi raportoidun myynnin ja kulujen osalta. Pilotissa mukana olleet verovirkailijat saivat koulutusta ja ohjeet tiedoston käyttöön. Käytäntönä oli, että verovelvollinen teki veroilmoituksen ja verovirastot keräsivät ilmoitukset. Tämän jälkeen käsittelijä kirjasi veroilmoituksen sisällön TRA:n iTax-järjestelmään ja Excel-tiedostoon. Jos Excel-tiedosto liputti ilmoituksen, se otettiin tarkempaan tarkasteluun. Lisäksi virkailijat saivat käyttöönsä muun muassa valmiita kirjepohjia ja ohjeita erilaisiin tilanteisiin (*work manuals*).

108 Tarkemmin, data-analyysin keinona on käytetty ns. DD-lähestymistapaa (*standard difference-in-differences*). Tässä artikkelissa ei ole mielekäästä eikä mahdollistakaan arvioida käytettyä analyysitapaa, valittuja muuttujia tai parametreja eikä muitakaan data-analyysin suhteen tehtyjä valintoja. Artikkelissa otetaan nämä tulokset annettuina. Tarkempi kuvaus metodologiasta, menettelmistä ja datasta *ibid.*, s. 857–861.

109 *Ibid.*, s. 867–868.

110 Toisaalta niissä ei oteta kantaa siihen, maksoivatko yritykset määrätty lisäverot. Pelkästään se, että yrityksille määrätään veroja maksettavaksi, ei tarkoita, että yritykset ne todella maksaisivat. Tuloksissa esitetty 38 miljoonan verotulojen lisäys on siten teoreettinen, joskin lupaava sellainen, ja osaltaan puolustaa tämäntyyppisen kehitysyhteistyön jatkamista. Toisaalta tuore tutkimus, joka tosin tehtiin Suomen yrityskannalla eikä siten ole suoraan samaistettavissa kehittyviin maihin, osoitti, että riskiperustaiset verotarkastukset vaikuttavat positiivisesti yritysten maksamiin veroihin myös tulevaisuudessa. Ks. Harju ym. 2025.

111 Valtioneuvosto 2021, s. 19.

ihmis- ja kansalaisoikeuksien tukemista kehitysyhteistyön painopisteenä.¹¹² Myös TRA nostaa esiin YK:n Agenda 2030 -tavoitteet: sen mukaan yksi TRA:n keskeisimmistä tehtävistä on kerätä tarpeeksi varoja rahoittamaan YK:n kestävä kehityksen tavoitteita (SDG) heijastavia valtion ohjelmia.¹¹³ Myös verotukseen ja epäviralliseen sektoriin liittyvien kehitysyhteistyöhankkeiden tulee täyttää nämä edellytykset.

Kuitenkin erilaisissa oikeusvaltiollisuutta tarkastelevissa mittauksissa Tansania sijoittuu hieman keskitasoa alemmas. World Justice Projectin (WJP)¹¹⁴ oikeusvaltioindeksissä se sijoittui vuonna 2024 sijalle 96/142.¹¹⁵ Indeksissä oikeusvaltiollisuutta mitataan kahdeksan eri osa-alueen avulla, joita ovat muun muassa korruptio, avoin hallinto ja perusoikeuksien toteutuminen.¹¹⁶ Huonoimmat pisteet Tansania sai avoimesta hallinnosta (sija 111/142) ja perusoikeuksien toteutumisesta (sija 112/142).¹¹⁷ Hallinnon avoimuutta mitataan esimerkiksi sen avulla, miten hallinto jakaa hallussaan olevaa tietoa ja miten hyvin kansalaiset voivat osallistua yleiseen politiikkaan ja miten kansalaiset pystyvät ”vastuuttamaan” hallintoa toimistaan. Tansanian sijoitus avoimen hallinnon osalta on ollut laskussa vuodesta 2015.¹¹⁸ Myös perusoikeuksien toteutumisessa Tansanian sijoitus on ollut vuodesta 2015 laskussa.¹¹⁹ Lähtökohta perusoikeuksien toteutumisen mittaamisessa on, ettei keskeisiä ihmisoikeuksia kunnioittamaton valtio voi olla oikeusvaltio. Freedom Housen vuoden 2025 raportissa Tansania luokitellaan osittain vapaaksi (35/100 pistettä).¹²⁰ Raportissa korostetaan vuosia jatkunutta yhden puolueen valtakautta ja opposition heikkoutta. Vaaleja ovat leimanneet oppositioon kohdistuva häirintä, perättömät pidätykset, armeijan väliintulot ja mediaan kohdistuvat rajoitukset.¹²¹ Tansaniassa on järjestetty vuonna 1995 ensimmäiset monipuoluevaalit, jota ennen se oli yksipuoluevaltio.¹²² Samojen mittareiden käyttämistä kaikkien maiden tarkasteluun on myös kritisoitu siitä, ettei se ota huomioon esimerkiksi maiden omia oikeuskäsitteitä.¹²³ Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja hallinnon avoimuuden voidaan ajatella olevan perustavanlaatuisen osa myös tässä artikkelissa hyväksyttyä oikeusvaltiokäsitystä¹²⁴, jolloin erilaisten mittauksien voidaan ajatella tarjoavan ainakin suuntaa-antavia arvioita oikeusvaltion tilanteesta.

112 Ks. esimerkiksi Valtioneuvosto 2021, s. 10–12. Suomen päättävöitteet ovat naisten ja tyttöjen oikeuksien edistys, koulutus, rauhallinen, demokraattinen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen ja hyvään hallintoon nojautuva yhteiskuntakehitys, kokoontumis-, sanan- ja yhdistymisvapaus sekä tiedotusvälineiden vapaus. Ks. myös Ulkoministeriö 2021b, s. 4, jonka mukaan tavoitteena on edistää Tansaniassa aktiivista kansalaisuutta, suojella ihmisoikeuksia, edistää tasa-arvoa, erityisesti naisten oikeuksia ja osallistumista yhteiskuntaan. Kaikessa yhteistyössä edistetään ihmisoikeuksia.

113 TRA 2023, s. 1. Tavoitteet mainitaan myös viisivuotissuunnitelmassa.

114 WJP on vuonna 2009 perustettu itsenäinen, monialainen järjestö, joka pyrkii lisäämään tietoisuutta ja tuottamaan tietoa oikeusvaltiosta maailmanlaajuisesti. Se on julkaissut oikeusvaltioindeksiä vuodesta 2012. Indeksi perustuu vuosittain kerättäviin kansalais- ja asiantuntijakyselyihin. Järjestöä rahoittaa muun muassa EU ja YK. Ks. tarkemmin WJP 2022.

115 Vertailun vuoksi, Suomi sijoittautui 2024 sijalle 3/140. Ks. WJP 2024a.

116 Kaikki osa-alueet ovat seuraavat: 1) Julkisen vallan rajoitteet (Constraints on Government Powers), 2) Korruptio (Absence of corruption), 3) Avoin hallinto (Open government), 4) Perusoikeudet (Fundamental rights), 5) Järjestys ja turvallisuus (order and security), 6) Sääntelyn toimeenpano (Regulatory enforcement), 7) Siviilioikeus (Civil justice), 8) Rikosoikeus (Criminal Justice). Ks. tarkemmin Selkämä ym. 2025, s. 5–8.

117 Ks. WJP 2024b.

118 Ibid., Factor 3, Open Government.

119 Ibid., Factor 4, Fundamental Rights. Vuosina 2023 ja 2024 pisteet nousivat 0,1, mutta tämä voi mennä myös satunnaisvaihtelun piikkiin.

120 Freedom House 2025. Vuonna 2024 Tansania sai 26 pistettä, samoin vuonna 2022, 2021, 2020 ja 2019.

121 Freedom House 2025. Esimerkiksi vuoteen 2019 asti Tansaniassa oli laitonta julkaista tietoa, joka oli ristiriidassa tilastoviraston (National Bureau of Statistics) julkaiseman tiedon kanssa.

122 Tansanian monivaiheisesta demokratia- ja itsenäistymiskehityksestä Thompson 2015, s. 295–354. Tansanian valtiokasitystä varjostivat muun muassa Tansanian tausta Saksan siirtomaana ja Ison-Britannian ns. Kansainlito mandaatialueena.

123 Esimerkiksi Nuoto 2023, s. 1148.

124 Ks. edellä luku 1.

Tansanian demokratiakehityksessä saatiin toivonpilkahdus, kun vuonna 2021 Tansaniaan saatiin historian ensimmäinen naispresidentti *Samia Suluhu Hassan*, joka nousi presidentiksi istuvan presidentin *John Pombe Magufulin* kuollessa kesken kauden. Samia Suluhu Hassan otti agendalleen erinäiset demokratiaa edistävät uudistukset, ja hänen ajateltiin olevan Tansanian demokratiaa ja oikeusvaltiollisuutta edistävä presidentti. Hän muun muassa kumosi vapaan median rajoittamiseen liittyviä lakeja ja sääntelyn, joka esti raskaana olevia tyttöjä käymästä koulua.¹²⁵ Hän myös tapasi opposition jäseniä ja herätti toivoa vaaleihin liittyvien, autoritaaristen käytäntöjen kumoamisesta. Vuonna 2025 Hassanin politiikkaan on kuitenkin kohdistunut myös kritiikkiä: uudistukset ovat jääneet vaatimattomiksi, ja joiltain osin poliittinen ilma-
piiri on koventunut. Erityisesti opposition kohdistuva häirintä on pysynyt samana tai jopa kasvanut.¹²⁶ Freedom Housen vuoden 2025 raportissa todetaan, että jonkin aikaa kestäneen vapautumisen (liberalization) aikakauden jälkeen presidentti Hassan on alkanut turvautua samankaltaisiin sortaviin taktiikoihin kuin edeltäjänsä.¹²⁷ Hassan voitti lokakuussa 2025 presidentinvaalit. Vaaleja leimasivat laajat väkivaltaiset mielenosoitukset, kuolemantapaukset ja opposition edustajien pidätykset.¹²⁸

Myös seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin liittyvät kannanotot ovat johtaneet kolhuihin kehitysyhteistyössä. Esimerkiksi 2018 otsikoihin nousi tansanialaisen korkean tason virkamiehen lausuma siitä, että homoseksuaaleja tulisi pidättää ratsioissa.¹²⁹ Muun muassa Tanska, yksi Tansanian kehitysyhteistyön pääkumppaneista, ilmoitti tämän jälkeen vähentävänsä kehitysyhteistyötä Tansanian kanssa.¹³⁰ Tansanian hallitus irtisanoutui myöhemmin virkamiehen lausunnosta.¹³¹ Tutkimuksessa on kuitenkin nostettu esille, että länsimaiden reaktiot voidaan usein nähdä ns. moraaliposeerauksena, jolla ei ole todellista vaikutusta esimerkiksi seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin tai välttämättä edes kehitysavun määrään. Kyseissä tapauksessa Maailmanpankki perui lainan perumisen ja Tanska jäädyyti kehitysyhteistyön varoja ajateltua vähemmän.¹³²

Artikkelin viitekehyksessä voidaan esittää muutamia, kriittisiä huomioita. Ensinnäkin on perusteltua kysyä, onko mahdollista vahvistaa verojärjestelmää ja pienentää epävirallista taloutta maassa, jossa maa itsessään ja sen hallinto heijastavat kansalaisyhteiskunnan heikentyvää tilaa – huolimatta siitä, minkä lähestymistavan luvussa 2.3. esitetystä näkökulmista omaksumme epävirallisesta sektorista. Tällaisen valtion osalta sen asema oikeusvaltiona voidaan perustellusti kyseenalaistaa, jolloin tuleekin kysyä, onko kehitys tämänkaltaisen kehitysyhteistyön kautta mahdollista vasta, kun oikeusvaltiollisuus parantuu ja tätä kautta verojärjestelmä osana oikeusjärjestelmää vahvistuu.

Toisekseen jos hyväksymme ajatuksen siitä, että epävirallista taloutta voi pienentää ja verojärjestelmää vahvistaa autonomisesti¹³³, voidaan kysyä, onko se vastuullista kehitysyhteistyö-

125 McKenna 2025.

126 Paget – Kwayu 2025, s. 78–91.

127 Freedom House 2025.

128 YLE 2025a, 2025b ja 2025c.

129 Kotimaisissa uutisissa mm. YLE 2018, kansainvälisesti esim. BBC 2018 ja The Guardian 2018a.

130 YLE 2018.

131 Ks. Voa News 2018.

132 Brown 2025, s. 621–632.

133 Ajatus on tietenkin luonteeltaan teoreettinen. On mahdotonta, että mikään yhteiskunnan osa voisi kehittyä täysin erillään ympäröivästä maailmasta. Tässä yhteydessä se hyväksytään, jotta voidaan tarkastella sen lopputulosta – mitä seuraa, jos ehto onkin totta? Lisäksi Suomi tekee paljon muuta kehitysyhteistyötä myös Tansaniassa, mm. tukee kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Tarkemmin esimerkiksi Ulkoministeriö 2024.

tä, jos autamme epädemokraattista, mahdollisesti ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittamatonta valtiota keräämään verotuloja kansalaisilta. Tällöin avainasemaan nousee Suomen kehityspoliittisen selonteon tapaan se, *mihin* valtio käyttää saamansa verotulot.¹³⁴ Vaarana on, että saaduilla verotuloilla ainakin osittain rahoitetaan esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa toimintaa. Toisaalta ajatus siitä, että kehitysyhteistyön länsimainen kumppanimaa sanelisi ehtoja verovarojen käytölle on kolonialistisesti väritetty – tuskin voimme nyky maailmassa hyväksyä sellaistaakaan lähtökohtaa, jossa kehitysyhteistyön länsimainen osapuoli kertoo kehittyvälle valtiolle, mihin kehitysyhteistyön avulla saadut tulopohjan parannukset voidaan käyttää, vaikka sinänsä erinäisiä ehtoja esimerkiksi kehitysyhteistyön jatkumiselle voidaan asettaa.

Kolmantena Tansanian tila oikeusvaltiona saa kyseenalaistamaan esimerkiksi edellä luvussa 3.2. esitettyjen toimenpideohjelmien arviointien ja sekä luvussa 3.1. esitetyn maaohjelman pohjalla olevat oletukset. Esimerkiksi maaohjelmassa taustaoletuksena oli, että finanssipoliittikkaa tehdään tasa-arvo huomioiden¹³⁵, ja Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa arvioinnin oletuksina muun muassa oli, että kehittyvien maiden hallitukset ovat sitoutuneet edistämään läpinäkyvää ja oikeudenmukaista veropolitiikkaa ja -hallintoa, verotuloja käytetään tasa-arvon lisäämiseen ja peruspalveluiden rahoittamiseen sekä että kansalaisyhteiskunnalla on riittävästi poliittista tilaa ajaa ja vaikuttaa veroihin liittyvään politiikkaan.¹³⁶ TRA:n ja Verohallinnon yhteistyötä tarkastelleessa raportissa oletuksina oli muun muassa, ettei TRA:n poliittinen ohjaus lisäännä, että ihmisoikeuksia kunnioitetaan muun muassa verotarkastuksia kohdennettaessa ja että verojen maksamisen hyödyt näkyvät veronmaksajille.¹³⁷ Minkälainen painoarvo tulisi antaa tällaisille oletuksille esimerkiksi kehitysyhteistyön arvioinnissa, jos erilaisissa mittauksissa Tansanian tila oikeusvaltiona jopa heikentyy, tai jos vaaleja leimaavat mittavat mielenosoitukset ja kuolemantapaukset?

4.2. Kehitysyhteistyön tulevaisuus?

Kehitysyhteistyö on ollut runsaasti esillä kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen. Kehitysyhteistyöhön on kohdistunut leikkauksia, ja nykyisessä hallitusohjelmassa painopistettä on siirretty julkiselta sektorilta yksityisen sektorin harteille; hallitusohjelmassa todetaan, että ”julkisella rahalla voidaan rakentaa toimintaympäristöä, mutta pysyvän muutoksen aikaansaaminen vaatii yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa – Hallitus lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä...”.¹³⁸ Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri *Ville Tavi* on esittänyt julkisuudessa mm. seuraavan lausuman: ”Toiminnassa panostetaan kaupan ja kehityksen yhdistämiseen ja siihen, että luodaan mahdollisuuksia suomalaiselle lisäarvolle ja osaamiselle myös kehityspoliitikassa.” Hänen mielestään kehityspoliitikassa on käynnissä ”välttämätön lähestymistavan muutos”.¹³⁹ Vuonna 2024 julkaistussa kansainvälisten taloussuhteiden

134 Valtioneuvosto 2021, s. 19.

135 Ulkoministeriö 2021b, s. 10.

136 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 90.

137 Laaksonen – Salamani 2025, s. 10.

138 Valtioneuvosto 2023, s. 166.

139 YLE 2024.

den ja kehitysyhteistyön selonteossa todetaan, että kehitysyhteistyössä tullaan keskittymään kauppaa tukevaan kehitysyhteistyörahoitukseen, josta hyötyvät myös suomalaiset yritykset. Kokonaisvaltaiseksi tavoitteeksi Suomen kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle kerrotaan ”kaupan ja kehityksen entistä tiiviimpi yhteys”, ja tulevaisuudessa toivotaan, että suomalaiset yritykset hyötyvät kaupankäynnistä.¹⁴⁰

Ajatus lähestymistavan muutoksesta on mielenkiintoinen suhteessa luvussa 2.3. esitettyyn ideaan paradigmaista kehityspolitiikassa – olemmeko siirtymässä ihmisoikeuksia korostavasta lähestymistavasta kohti uutta paradigmaa, jossa korostetaan ihmisoikeuksien sijasta tai ohella yksityisten yritysten ja myös länsimaalaisten hyötymistä kehitysyhteistyöstä? Jos kyllä, mitä siitä seuraa? Ajatus länsimaalaisista yrityksistä kehittyvissä maissa ei ole täysin ongelmaton; esimerkiksi kaikki kansainväliset suuryritykset eivät välttämättä maksa veroja kehittyviin maihin, vaan siirtävät verotettavia tuloja alhaisemman verotuksen maihin, jolloin kehittyvät maat eivät verotulojen muodossa hyödy länsimaalaisten yritysten läsnäolosta.¹⁴¹ Suomi on linjannut osana Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmaansa toimintatavoista niille yrityksille, joiden toimintaa kehittyvissä maissa tuetaan kehitysyhteistyövaroin. Muun muassa aggressiivinen verosuunnittelu ja ns. verolomien¹⁴² eli erilaisten verovapautusten tai -huojennusten vaatiminen on kiellettyä.¹⁴³ Länsimaalaisen yrityksen toiminnasta Tansaniassa esimerkkinä voidaan mainita Acacia Mining (ent. African Barrick Gold) -niminen kaivosyhtiö, joka oli kanadalaisen kansainvälisen konsernin tytäryhtiö. Vuonna 2016 paljastui, ettei yritys ollut maksanut yhtään yhteisöveroa Tansaniaan, vaikka se oli samanaikaisesti maksanut runsaasti osinkoja länsimaalaisille osakkeenomistajilleen.¹⁴⁴ Yrityksen toimintaa Tansaniassa ovat leimanneet myös lahjusepäilyt¹⁴⁵, ympäristön saastuttaminen¹⁴⁶ ja erinäiset ihmisoikeusloukkaukset, esimerkiksi ampu-mavälikohtaukset ja raiskausepäilyt.¹⁴⁷ Tapaus soviteltiin myöhemmin oikeusjärjestelmän ulkopuolella, ja kaivostoimintaa jatkoi Twiga Mineral Corporation, jossa Tansanian valtio on vähemmistöosakkaana.¹⁴⁸

Acacia Mining on tietenkin äärimmäinen esimerkki, eikä kansainvälisten yritysten läsnäolo kehittyvissä maissa ole pelkästään negatiivista – ne voivat tuoda mukanaan esimerkiksi inhimillistä pääomaa, osaamista ja resursseja. On kuitenkin syytä tarkkaan tarkastella, kenen ehdoilla valtion toimintaa kehitetään – kehittyvän maan vai länsimaalaisen yritystoiminnan. Jos sallimme suoraan tai epäsuorasti vahingollisen toiminnan länsimaalaisilta yrityksiltä, voidaan perustellusti kysyä, millainen painoarvo voidaan antaa kehitysyhteistyölle, joka pyrkii vahvistamaan paikallista verohallintoa ja virallista sektoria, jos samanaikaisesti sallitaan verojen kiertäminen länsimaalaisille toimijoille kehittyvän valtionhallinnon heikkouksia hyväksi käyttäen ja korruptiivisia rakenteita ylläpitäen. Ratkaisua voidaan hakea kansainvälisten pelisääntöjen so-

140 VNS 4/2024 vp., s. 20–21, 34.

141 Esimerkiksi Waris 2021, s. 285–286.

142 Muun muassa Tansaniassa on mahdollista saada viiden vuoden veroloma maksettavista veroista. Ks. tarkemmin TRA 2024.

143 Ulkoministeriö 2021c, s. 3–9. Linjaus koskee vain kehitysyhteistyövaroista tuettuja yrityksiä.

144 The Globe and Mail 2016.

145 The Wall Street Journal 2014.

146 Ks. esimerkiksi Reuters 2019a.

147 Ks. esimerkiksi The Guardian 2019.

148 Ks. Reuters 2019b ja Barrick 2019.

pimisestä esimerkiksi OECD:n tasolla¹⁴⁹, ja juuri länsimaiden tulisi kantaa osaltaan vastuunsa kolmansien maiden reilusta kohtelusta. Muuten länsimaiden tekemä kehitysyhteistyö pelkistyy vain moraalisen sädekehän kiillottamiseksi, joka samanaikaisesti sallii länsimaisten yritysten rikastumisen kehittyvien maiden hyvinvoinnin ja kehityksen kustannuksella. Liika elintilan antaminen länsimaalaisille yrityksille voi myös syödä elintilaa kotimaisilta yrityksiltä, jotka eivät pääse resursseiltaan tai koulutustasoltaan länsimaisen yrityksen tasolle – jos kehittyvät maat jäävät riippuvaisiksi länsimaalaisten yritysten läsnäolosta, miten tilanne lopulta eroaa siitä, että valtio on riippuvainen ulkomaisesta kehitysrahoituksesta?

5. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kehitysyhteistyötä, joka pyrkii vahvistamaan verotusta ja virallista sektoria kolmansissa maissa. On ymmärrettävää, miksi juuri verotus ja sen kehittäminen on houkutteleva ajatus länsimaisten maiden näkökulmasta – siirtäähän se vastuun toiminnan rahoittamisesta maille itselleen, ja ideaalitilanteessa vuosien kuluessa kehitysyhteistyön puitteissa annettu rahallinen tuki voidaan lopettaa, kun valtio itse rahoittaa kaiken toimintansa.

Ensimmäisenä kysymyksenä on tarkasteltu, millaista verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä Suomi on tehnyt ja millaisia tuloksia tällaisesta kehitysyhteistyöstä on saatu. Suomi on vahvistanut kaksi Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmaa sekä tehnyt erityisesti Tansanian kanssa verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä. Luvussa 3.2. esitetyn mukaisesti hankkeet ovat arvioitu pääsääntöisesti onnistuneiksi, joskin niiden kyky saada aikaan kestävää muutosta on osin kyseenalaistettu. Arvioinnit ovat myös jääneet yleiselle tasolle ja ne on rakennettu osin kyseenalaistettavissa oleville oletuksille.

Toisena kysymyksenä on tarkasteltu, mitä teoreettisia lähtökohtia tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun huomioidaan myös epävirallinen talous ja sen teoreettiset lähtökohdat. Verotuksen valitseminen kehitysyhteistyön kohteeksi heijastelee Samuli Seppäsen ajatuksia mukaillen kahden hegemonian sekoittumista, jossa verotuksella nähdään olevan sekä itseisarvo valtion rahoittajana että välinearvo esimerkiksi erilaisten tasa-arvoon tai oikeusvaltiolisuuteen liittyvien tavoitteiden täyttämässä. Epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia korostetaan hankkeissa, mutta riippuu teoreettisesta lähestymistavasta, millainen painoarvo sille tulee antaa. Sinänsä verojärjestelmällä ja epävirallisen sektorin virallistamisella on – ainakin teoriassa – paljon potentiaalia erityisesti kehityksen rahoittajana ja siten muun muassa Agenda 2030 -tavoitteiden saavuttamisessa. On laajalti hyväksytty ajatus, että epävirallinen sektori on pienempi kehittyneissä maissa¹⁵⁰, joka osaltaan indikoi sitä, että kehittyessään maan epävirallinen sektori pienenee. Teoreettiset näkemykset eroavat sen suhteen, minkälaisina epävirallisen sektorin yritykset ja niiden verotuspotentiaali nähdään. On olemassa empiristä tutkimusta siitä, ettei epävirallisella sektorilla toimivien saaminen virallisen talouden piiriin välttämättä nosta verotuloja. Myös esimerkiksi Ilona Steiler on esittänyt, että epävirallisen sektorin käsite vaikut-

149 OECD:n piirissä on kehitetty Tax and Development Programme, jonka yhtenä aktiviteettina on siirtohinnoittelusäännösten kehittäminen kehittyvissä maissa niin, ettei voitonsiirto matalamman verotuksen maihin olisi mahdollista sekä toisena kannustaa kolmansia maita BEPS:n (Base Erosion and Profit Shifting) implementointia koskevaan keskusteluun. Ks. tarkemmin OECD 2021.

150 Ks. edellä luku 2.1.

taa lakien muotoiluun ja poliittiseen ilmapiiriin, mikä puolestaan määrittää sen, onko henkilöllä pääsyä virallisen talouden tarjoamiin suojakeinoihin. Hän esittää, että työskentely epävirallisella sektorilla ei johdu niinkään talouden tai lainsäädännön rakenteista, vaan siihen vaikuttaa esimerkiksi sukupuoli, ikä ja koulutustaso. Erityisesti uusliberaalien käsitysten epävirallisesta taloudesta hän on esittänyt jopa pahentavan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, epävirallisella sektorilla työskentelevien asemaa.¹⁵¹ Epävirallisen sektorin virallistaminen voi luoda kehitystä, mutta se ei välttämättä tule verotuksen kautta, vaan ennemmin tarjoamalla suojaa epävirallisen sektorin työntekijöille esimerkiksi sosiaaliturvan tai koulutuksen kautta. Verotuspotentiaalia voi löytyä ennemmin kehittyvissä maissa toimivista länsimaaisista yrityksistä.

Kolmantena kysymyksenä on tarkasteltu, mitä esteitä tai rajoitteita tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää. Yksi mahdollinen este on Tansanian oikeusvaltiotilanne. Esimerkiksi hankkeiden arvioinnit sekä maaohjelma perustuvat luvussa 4.1. esitetyn tavoin oletuksille siitä, että Tansaniassa tehdään tasa-arvoista politiikkaa. Tällaisiin oletuksiin tulee suhtautua kriittisesti, erityisesti Tansanian viimeaikaisen demokratiakehityksen valossa. Kriittisiä arvioita on esitetty myös siitä, voidaanko verojärjestelmää kehittää muusta yhteiskunnasta erikseen ja jos kyllä, millainen painoarvo tulee tällöin antaa sille, mihin valtion varoja käytetään. Tätä on käyty läpi edellä luvussa 4.1. Pelkästään se, että valtio saa lisää verotuloja, ei yksin varmista, että kertyneet verotulot käytetään esimerkiksi sosiaaliturvan vahvistamiseen, koulutukseen tai oikeusvaltion vahvistamiseen. Veronmaksuhalukkuuteen vaikuttaa myös se, mitä kansalaiset kokevat saavansa valtiolta. Mahdolliseksi esteeksi kehitykselle on esitetty myös länsimaisten yritysten toiminta kehittyvissä maissa. Erikseen tulee tarkastella myös kehitysyhteistyön tulevaisuutta, jossa on viitteitä paradigman muuttumisesta Suomen osalta kohti kotimaisten yritysten etujen edistämistä ihmis- ja perusoikeuksien ohella. Jatkossa Suomen tekemää, verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä tulisi myös tutkia empiirisesti enemmän. Tähän mennessä sitä on tietääkseni empiirisesti tarkasteltu vain yhdessä artikkelissa. Lupaavat empiiriset tulokset voivat toimia myös lisäperusteluina rahoituksen jatkamiseksi. Lisäksi tulevaisuudessa kehitysyhteistyön kokonaistavoitteita tulee entistä enemmän sitoa myös yleisen oikeusvaltiollisuuden edistämiseen.¹⁵²

Suomen kehitysyhteistyö on muutoksessa, eikä vähiten Tansanian osalta. Marraskuussa 2025 Suomi ilmoitti keskeyttävänsä uuden maaohjelman valmistelun heikentyneen demokratiakehityksen vuoksi.¹⁵³ Heikkenevä demokratiatilanne herättää kysymyksiä kehitysyhteistyön jatkoon edellytyksistä, vaikka sinänsä verotukseen keskittyvä kehitysyhteistyö, veronmaksajien tasepuolinen kohtelu sekä reilu verojärjestelmä luovat avoimempaa yhteiskuntaa, ja verotukseen liittyvä kehitysyhteistyö vahvistaa valtion tulopohjaa. On kuitenkin epäselvää, onko olemassa toimivaa verojärjestelmää ilman (jonkinasteista) demokratiaa, ja jos ei, millaisia edellytyksiä tulisi asettaa kehittyvän maan demokratiakehitykselle kehitysyhteistyön kontekstissa. Vaikka kehitysyhteistyön ehdoksi ei voitane asettaa täydellistä demokratiaa – tällöinhän maat eivät välttämättä pääsisi lainkaan kehitysyhteistyön piiriin – jonkinasteista demokratiakehitystä tulee voida edellyttää. Kysymykseen siitä, mihin taso tulee asettaa, joutuu myös Suomi vastaamaan, ei

151 Steiler 2020, s. 197–202.

152 Ks. kokoaavasti keinoista ja tavoista Nuotio 2023, s. 1150–1157.

153 YLE 2025d.

pelkästään verotuksen, vaan koko kehitysyhteistyön osalta. Vaikka osin tukea voidaan hakea oikeusvaltiollisuudesta ja sen edistämisestä, tulee muistaa, että kehitysyhteistyö on aina myös poliittinen keino ja valinta, jossa vaikuttavat paitsi halu auttaa, myös maiden omat taloudelliset edut ja toiveet. Kehitysyhteistyö ja sen muoto ovat riippuvaisia ulkomaailmasta, eivätkä kehitysyhteistyön muodot ja keinot synny poliittisessa tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat kulloisetkin poliittiset suuntaukset.¹⁵⁴

Abstract in English

TAXATION, DEVELOPMENT AND INFORMAL ECONOMY? CASE TANZANIA

This article examines the informal sector and the development of taxation within the context of development cooperation, using Tanzania as a case. The article provides an overview of the tax-related development cooperation initiatives conducted by Finland, explores the outcome, discusses the theoretical foundations underlying such cooperation, and identifies possible constraints. Taxation is emphasized as both an intrinsic and instrumental value in promoting the rule of law, with a focus on the potential of taxing the informal sector. The topic is under-researched, both theoretically and empirically, indicating a need for further study.

Keywords: informal economy, development cooperation, development policy, rule of law, taxation

Lähteet

Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. Ulkoministeriö 2022, <https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet> (Ulkoministeriö 2022).

Ainamo, Antti – Lindy, Ilari, Lähetysseurasta kaupan tueksi: suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia. Yhteiskuntapolitiikka 78(1) 2013, s. 65–80.

Atkinson, Anthony B. – Stiglitz, Joseph E., The design of tax structure: Direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics* 6/1976, s. 55–75.

Auerbach, Alan J., The theory of excess burden and optimal taxation. Teoksessa Alan J. Auerbach – Martin Feldstein (toim.) *Handbook of Public Economics*. North-Holland 1985.

Bhattacharya, Rajesh – Sanyal Kalyan, Beyond the factory: globalisation, informalisation of production and the new location of labour. *Economic and Political Weekly* 44(22) 2009, s. 35–44.

Barrick, The Launch of Twiga Minerals Heralds Partnership Between Tanzanian Government and Barrick. Barrick 20.10.2019, <https://www.barrick.com/English/news/news-details/2019/The-Launch-of-Twiga-Minerals-Heralds-Partnership-Between-Tanzanian-Government-and-Barrick-/default.aspx> (Barrick 2019).

Battaile, William G., What does Tanzania's move to lower-middle income status mean? World Bank blogs 10.7.2020. Saatavilla osoitteessa <https://blogs.worldbank.org/african/what-does-tanzanias-move-lower-middle-income-status-mean>.

BBC, Tanzania: Anti-gay crackdown in Dar es Salaam. BBC 31.10.2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-46048804>. (BBC 2018)

Brown, Stephen, Global Frictions: Foreign Aid, Donor–Recipient Relations and LGBT+ Rights in Tanzania. *Journal of International Development* 37(3) 2025, s. 621–632.

Charmes, Jacques, The Informal Economy: Definitions, Size, Contribution and Main Characteristics, teoksessa Mbula-Kramer Erika – Wunsch-Vincent, Sacha, *The Informal Economy in Developing Nations: Hidden Engine of Innovation?* Cambridge University Press 2016.

154 Esimerkiksi 1990-luvulla kylmän sodan päätyttyä alettiin keskustella siitä, oliko kehitysapu tullut tiensä päähän. Kehitysavun ajateltiin aiheuttavan vastaanottajamaille riippuvuutta ulkomaisesta avusta ja siten heikentävän edistystä kehitykseen. Ks. tästä esimerkiksi Riddell 2007, s. 38. Kehitysapua ei samalla tavalla tarvittu poliittisten tavoitteiden, esimerkiksi kommunismin leviämisen estämiseksi, tästä ks. Moyo 2009, s. 24.

- Chen, Martha Alter, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. Wiego Working Paper N. 1 2012, s. 1–22.
- Country programme for development cooperation, Tanzania 2021–2024. Ulkoministeriö 3.5.2021, s. 6–7 (Ulkoministeriö 2021b).
- Dagdeviran, Hulya, *Restribution and Growth for Poverty Reduction*. ILO 2001.
- de Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else*. Basic Books 2000.
- Dell’Anno, Roberto, *Theories and definitions of the informal economy: A Survey*. *Journal of Economic Surveys* 36(5) 2022, s. 1610–1643.
- Ebrahim, Amina – Kisanga, Elineema – Swema, Ezekiel – Leyaro, Vincent – Mhede, Edwin P. – Mdee, Ephraim – Palviainen, Heikki – Pirttilä, Jukka, *The effects of a risk-based approach to tax examinations: evidence from a tax pilot programme in Tanzania*. *International Tax and Public Finance* 32/2025, s. 851–871.
- Epaphra, Manamba, *Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from Missing Imports in Tanzania*. *International Journal of Economics and Finance* 7(2) 2015, s. 122–137.
- Ervasti, Kaijus, *Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä*. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XLIV:2011, s. 61–132.
- Finland’s country strategy for Tanzania 2021–2024. Ulkoministeriö 3.5.2021. (Ulkoministeriö 2021a).
- Fleming, Matthew H. – Roman, John – Farrell, Graham, *The Shadow Economy*. *Journal of International Affairs* 53(2) 2000, s. 387–409.
- Freedom in the world 2025, Tanzania. Freedom House 2025, <https://freedomhouse.org/country/tanzania/freedom-world/2025>. (Freedom House 2025).
- Godrey, Paul C., *Toward a Theory of Informal Economy*. *The Academy of Management Annals* 5(1) 2011, s. 231–277.
- Hamadeh, Nada – Van Rompaey, Catherine – Metreau, Eric – Eapen, Wetha Grace, *New World Bank country classifications by income level: 2022–2023*. *World Bank Blogs* 1.7.2022. Saatavilla osoitteessa <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2022-2023>.
- Harju, Jarkko – Kotakorpi, Kaisa – Matikka, Tuomas – Nivala, Annika, *Tax enforcement and firm performance: real and reporting responses to risk-based tax audits*. *International Tax and Public Finance* 2025.
- HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto, *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu I/2010.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle, *Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta*. Edilex Libri 2018.
- Informal Sector Taxation in Tanzania*. The Economic and Social Research Foundation, TAKNET Policy Brief Series No. 012 2010. (TAKNET 2010).
- Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko* VNS 4/2024 vp.
- Kehityspoliittikan ylivaalikautinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:23. (Valtioneuvosto 2021).
- Kehitysyhteistyö ja Tansania*, Ulkoministeriö 2024, <https://um.fi/kehitysyhteistyö-tansania>. (Ulkoministeriö 2024).
- Koponen, Juhani – Kontinen Tiina, *Keisari ulos kaapista! Teoksessa Juhani Koponen – Tiina Kontinen (toim.) Kehitysapukeisarin vaatekaapilla*. Like Kustannus 2011.
- Koponen, Juhani, *Development aid at the heart of development policy teoksessa Mikko Perkiö (toim.) Perspectives to Global Social Development*. Tampere University Press 2009.
- Kuhn, Thomas S., *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Suomentanut Kimmo Pietiläinen. Art House 1994.
- Laaksonen, Sari – Selemani, Omari Selemani, *Final Evaluation Report: Project Evaluation of the Technical Assistance to Tanzania Revenue Authority*. Sari Laaksonen Consulting 2025.
- La Porta, Rafael – Shleifer, Andrei, *The Unofficial Economy and Economic Development*. *Brookings Papers on Economic Activity* 2008, s. 275–352.
- La Porta, Rafael – Shleifer, Andrei, *Informality and Development*. *Journal of Economic Perspectives* 28(3) 2014, s. 109–126.

- Lyons, Michal – Brown, Alison – Msoka, Colman, Do micro enterprises benefit from the 'doing business' reforms? The case of street-vending in Tanzania. *Urban Studies* 51(8) 2014, s. 1593–1612.
- Maziku, Simon J., Shock-absorbing? Development of the Informal Sector in Tanzania: Challenges and Prospects. *Spark Stirling International Journal of Postgraduate Research* 8 (2022).
- McKenna, Amy, Samia Suluhu Hassan. *Britannica* 2025.
- Measuring the Non-Observed Economy. OECD 2002. (OECD 2002).
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Allen Lane 2009.
- Myrsky, Matti, Millainen on hyvä verojärjestelmä? *Verotus* 2/2013, s. 131–142.
- Nana Akua, Anvidoho – Gallien, Max – Ismail, Ghida – Jurgens-Grant, Florian – Rogan, Mike – van der Boogard, Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector. WIEGO Working Paper No. 45. Manchester, UK: WIEGO 2022, s. 1–13.
- Nuotio, Kimmo, Oikeusvaltioperiaatteesta kehityksen välineenä: näkökulmia ja rajoituksia. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1131–1159.
- OECD Tax and Development Programme, saatavilla <https://www.oecd.org/dac/tax-and-development.htm>. OECD 2021. (OECD 2021).
- Paget, Dan – Kwayu, Aikande Clement, Tanzania's Autocratic Reform-Washing. *Journal of Democracy* 26(3) 2025, s. 78–91.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. (Valtioneuvosto 2019).
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. (Valtioneuvosto 2023).
- Research Brief: Improving the efficiency of tax collection in Tanzania. <https://www.wider.unu.edu/publication/improving-efficiency-tax-collection-tanzania>. (UNU-WIDER 2021).
- Reuters, Tanzania fines Acacia Mining \$2.4 million over alleged pollution. Reuters 20.5.2019, <https://www.reuters.com/article/us-tanzania-acacia/tanzania-fines-acacia-mining-2-4-million-over-alleged-pollution-idUSKCN1SQ0RA>. (Reuters 2019a).
- Reuters, Barrick Gold reaches deal with Tanzania over Acacia Mining. Reuters 20.10.2019, <https://www.reuters.com/article/business/finance/barrick-gold-reaches-deal-with-tanzania-over-acacia-mining-idUSKBN1WZ0DL/> (Reuters 2019b).
- Riddell, Roger, *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press 2007.
- Schneider, Friedrich, *Handbook on the Shadow Economy*. Edward Elgar Publishing Limited 2011.
- Selkämä, Sofia – Järvikangas, Inka – Toivonen, Virve – Saarteenoja, Kaisla – Ohtonen, Minka, Johdanto teoksessa Selkämä, Sofia – Järvikangas, Inka – Toivonen, Virve (toim.) *Oikeusolot* 2025. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2025.
- Seppänen, Samuli, Oikeus kehityspolitiikan suuntauksissa. *Lakimies* 2/2007, s. 228–250.
- Seppänen, Samuli, Käytännöllisesti käytännöllisestä tutkimuksesta – esimerkkejä kehitysoikeudesta. *Lakimies* 6/2008, s. 894–914.
- Siitonen, Lauri, *Aid and Identity Politics: Small Donors and Aid Regime Norms*. Turun yliopisto 2005.
- Sixth Corporate Plan 2022/23–2026/27, Tanzania Revenue Authority 2023. (TRA 2023).
- Speech by the Minister for Finance, Hon. Dr. Mwigulu Nchemba Madelu (MP), presenting to the national assembly the estimates of government revenue and expenditure for 2025/2026. 12.6.2025. (Budget Speech 2025).
- Steiler, Ilona, A Concept at Work: "Informal economy" and contestations of labour, law and the state in Tanzania. University of Helsinki 2020.
- Stein, Danielle – Valters, Craig, *Understanding Theory of Change in International Development*. JSRP Paper 1 2012.
- Tanzania National Five-Year Development Plan, Ministry of Finance and Planning 6/2021. (FYDP III).
- Tax and Development, Aid Modalities for Strengthening Tax Systems. OECD 2013. (OECD 2013).
- Tax Incentives, Tanzania Revenue Authority, <https://www.tra.go.tz/index.php/103-tax-incentives>. (TRA 2024).

- Tax responsibility principles in Finland's development cooperation funding to the private sector. Policy paper, Ulkoministeriö 2021, s. 3–9. (Ulkoministeriö 2021c).
- Tax revenue (% of GDP) 2024 – Tanzania. World Bank Group 2024.
- Tax statistics report 2022/2023 Mainland Tanzania. National Bureau of Statistics and Ministry of Finance 2024. (National Bureau of Statistics 2024).
- The Globe and Mail, Barrick Gold Subsidiary evaded Tanzanian taxes, tribunal rules. The Globe and Mail 5.4.2016, <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/african-and-mideast-business/barrick-gold-subsidiary-evaded-tanzanian-taxes-tribunal-rules/article29533858/>. (The Globe and Mail 2016).
- The Guardian, Hundreds in hiding as Tanzania launches anti-gay crackdown. The Guardian 5.11.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/05/tanzania-gay-people-in-hiding-lgbt-activists-crackdown>. (The Guardian 2018a).
- The Guardian, Murder, rape and claims of contamination at a Tanzanian goldmine. The Guardian 18.6.2019, <https://www.theguardian.com/environment/2019/jun/18/murder-rape-claims-of-contamination-tanzanian-goldmine>. (The Guardian 2019).
- The Tanzania Revenue Authority Act, revised edition 2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.mof.go.tz/uploads/documents/en-1676548463-THE%20TANZANIA%20REVENUE%20AUTHORITY%20ACT,%20CAP%20399%20RE.%202019.pdf>.
- The Wall Street Journal, Barrick Gold Unit is Accused of Bribery in Africa. The Wall Street Journal 18.6.2014, <https://www.wsj.com/articles/barrick-gold-unit-is-accused-of-bribery-in-africa-1403134228>. (The Wall Street Journal 2014).
- Thompson, Gardner, African Democracy: Its Origins and Development in Uganda, Kenya and Tanzania. Fountain Publishers Limited 2015.
- Tilastokeskuksen tiedote: Bruttokansantuote laski 0,1 % vuonna 2024. Tilastokeskus 14.5.2025. (Tilastokeskus 2025).
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations 2015 (UN 2015).
- Tvedt, Terje, International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway. The European Journal of Development Research 19(4) 2007 s. 614–635.
- Vaillant, Charlotte – Bartholomew, Ann – Nieminen, Anu, Evaluation of Finland's initiatives focused on enhanced domestic resource mobilization. Ulkoministeriö 2023.
- Verotus ja kehitys – Suomen toimenpideohjelma 2020–2023. Ulkoministeriö 2020. (Ulkoministeriö 2020).
- Voa News, Tanzanian Government Distances Itself from Calls for LGBTQ Crackdown. Voa News 4.11.2018, <https://www.voanews.com/a/tanzanian-government-distances-itself-from-calls-for-lgbtq-crackdown/4644309.html>. (Voa News 2018).
- Voluntary national review 2020 Finland, Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development. Publications of the prime minister's office 2020:8. (VNK 2020).
- YLE, Tanska vähentää kehitysapua Tansanialle – taustalla seksuaalivähemmistöjen vastaiset kommentit. YLE 15.11.2018, <https://yle.fi/a/3-10509501> (YLE 2018).
- YLE, Hallitus leikkaa yli miljardin kehitysyhteistyöstä – kehitysministeri Tavio: Tuki Ukrainalle jatkuu. YLE 18.1.2024, <https://yle.fi/a/74-20070078>. (YLE 2024).
- YLE, Tansaniassa satoja ihmisiä kuollut vaalien jälkeisissä levottomuuksissa, väittää maan oppositio. YLE 31.10.2025, <https://yle.fi/a/74-20191552> (YLE 2025a).
- YLE, Tansanian vaalit on voittanut istuva presidentti Hassan. YLE 1.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20191638> (YLE 2025b).
- YLE, Tansanian oppositiojohtajat vapautettu takuita vastaan, kertoo puolue. YLE 11.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20193330> (YLE 2025c).
- YLE, Suomi keskeytti uuden Tansania-kehitysohjelman edistämisen – syynä viime päivien levottomuudet. YLE 4.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20192022> (YLE 2025d).
- Ylönen, Martti, Näökulma: Suomikin on saanut kehitysapua. Kehitys-Utveckling-lehti 1/2013, 16.4.2013.
- Waris, Attaya, Tax and Development, teoksessa Koen De Feyter – Gamze R. Turkelli – Stéphanie de Moerloose (toim.), Encyclopedia of law and development. Edward Elgar Publishing 2021.

World Bank pulls \$300m Tanzania loan over pregnant schoolgirl ban. The Guardian 15.11.2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/nov/15/world-bank-pulls-300m-tanzania-loan-over-pregnant-schoolgirl-ban>. (The Guardian 2018b).

WPJ About Us, World Justice Project 2022, <https://worldjusticeproject.org/about-us>. (WPJ 2022).

WPJ Rule of Law Index 2024 Finland, World Justice Project 2024, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Finland>. (WPJ 2024a)

WPJ Rule of Law Index 2024 Tanzania, World Justice Project 2024, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Tanzania/>. (WPJ 2024b)

Verovastuullisuuden ulkoiset ja sisällölliset osatekijät

Reijo Knuutinen

Tiivistelmä – Verovastuullisuudella voidaan ensinnäkin tarkoittaa yrityksen verokäyttäytymisen asianmukaisuutta, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden sisällöllisen puolen. Toiseksi sillä voidaan viitata yrityksen veroasioiden läpinäkyvyyttä lisäävään vapaaehtoiseen veroraportointiin, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden ulkoisen puolen. Kirjoituksen keskeisenä teemana on jakaa verovastuullisuus edellä olevan mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen, sekä tarkastella näiden välistä suhdetta.

Vapaaehtoinen veroraportointi, jossa yleisesti nojaututaan raportointia koskeviin standardeihin tai viitekehyksiin, muodostaa verovastuullisuudelle eräänlaiset muodolliset raamit. Verovastuullisuus vaikuttaa kehittyneen monella tapaa ulkoinen eli raportointipuoli edellä. Kirjoituksessani tarkastellaan vapaaehtoisen verovastuullisuusraportoinnin sekä myös pakollisen veroraportoinnin kehityskaskelia. Tämän jälkeen tarkastelu etenee verovastuullisuuden ulkoisen ja sisäisen puolen suhdetta koskeviin kysymyksiin: Miten raportointia koskevat kehityskaskeleet näkyvät verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella? Mistä seikoista tulisi raportoida? Minkälaisia jännitteitä on verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä?

Tarkastelun kohteena on myös OECD- ja G20-valtioiden yhteinen Base Erosion and Profit Shifting -hanke (BEPS) seuranaisvaikutuksineen aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisijänä. Kirjoituksen empiirisessä osiossa tarkastellaan eräitä aikaisempia tutkimuksia, joissa on tutkittu verovastuullisuuden toteutumista käytännössä.

Asiasanat: verovastuullisuus, yritysvastuu, aggressiivinen verosuunnittelu, BEPS, veroraportointi



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Termi verovastuullisuus on ujuttautunut veroammattilaisten sanavarastoon. Sillä voidaan ensinnäkin tarkoittaa yrityksen *verokäyttäytymisen* asianmukaisuutta, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden *sisällöllisen* puolen. Toiseksi sillä voidaan viitata yrityksen veroasioiden läpinäkyvyyttä lisäävään vapaaehtoiseen *veroraportointiin*, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden *ulkoisen* puolen.¹ Tämän kirjoituksen kantavana ideana ja teemana onkin jakaa verovastuullisuus edellä olevan mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen sekä tarkastella näiden välistä suhdetta.

Vapaaehtoisessa veroraportoinnissa² korostuvat verovastuullisuuden ulkoiset elementit. Julkinen verovastuullisuuskeskustelu ja erilaiset vastuullisuusindikaattorit ovat pyörineet pit-

1 Ks. Viherkenttä 2023, s. 280, jonka mukaan verovastuullisuuden käsitteellä ei ole yksikäsitteistä merkityssisältöä. Usein sillä ymmärretään läpinäkyvyyttä sekä pidättyvää suhtautumista pitkälle menevään verosuunnitteluun. Verokirjallisuudessa käytetään yleisesti myös termejä “tax transparency” ja “tax fairness”. Vrt. Kovermann – Velte 2021, käyttäen yleisesti yritysvastuuta koskien termejä “CSR performance” ja “CSR reporting”. Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 189, jotka systematisoivat verovastuullisuuden (corporate tax responsibility) neljään näkökulmaan: (1) to pay a fair share of taxes; (2) to comply with both the “letter” and the “spirit” of the law; (3) to manage all stakeholders’ tax interests; (4) to be transparent.

2 Sekä vapaaehtoinen että pakollinen veroraportointi tähtäävät viime kädessä samaan päämäärään eli veroasioiden läpinäkyvyyden lisäämiseen. Pakollisella veroraportoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yrityksen lakiin perustuvaa julkista raportointia veroasioistaan, mihin isoja monikansallisia yrityksiä on velvoittanut direktiivitaustainen lainsäädäntö. (Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101, annettu 24 päivänä marraskuuta 2021, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta.) Veroraportoinnilla ei tässä tarkoiteta veroviranomaisille lakisääteisesti toimitettavaa informaatiota. Vapaaehtoista raportointia, joka ei ole lainsäädännön velvoittamaa, voi lähtökohtaisesti harjoittaa mikä yritys tahansa valitsemallaan tavalla, mutta usein tässä nojaututaan erilaisiin raportointikehyksiin. Suomessa valtionyhtiöt ovat kuitenkin lainsäädäntötaustasta riippumatta omistusoikeuksien kautta velvoitettuja verojen maakohtaisen raportointiin, ks. tästä Heikkilä – Hyvönen – Nykänen 2021.

kään varsin triviaaleissa kysymyksissä, kuten siinä, kuinka moni yhtiö raportoi veroasioistaan yritysvastuuaraportointinsa yhteydessä. Kysymykset siitä, minkälainen verosuunnittelu on asianmukaista, ovat toki nekin olleet mukana yhteiskunnallisessa keskustelussa, mutta odotukset tältä osin ovat kohdistuneet pikemminkin lainsäätäjään sekä aineellisen verolainsäädännön muuttamiseen ja kehittämiseen.³ Jonkinlaista muutosta ja kehitystä on kuitenkin havaittavissa siinä, että yritysvastuuaraportoinnin yhteydessä esitetty vero-osio ei ole vain hyvin yleisten periaatteiden tai joidenkin maakohtaisten verolukujen esittämistä, vaan tietosisällöt ovat laajentuneet sidosryhmien odotuksia vastaavaan suuntaan.

Verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella pyritään tarkastelemaan itse verokäyttäytymisen asianmukaisuutta, erityisesti ns. aggressiivisesta verosuunnittelusta pidättäytymistä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yritys ei kansainvälisissä tilanteissa hyödynnä kaikkia niitä verosuunnittelumahdollisuuksia, joita liitäntävaltioiden kansalliset verolainsäädännöt ja näiden eroavaisuudet tarjoavat.

Termi aggressiivinen verosuunnittelu (*aggressive tax planning*) nousi 2010-luvun aikana yhdeksi vero- ja laajemminkin yhteiskunnallisen keskustelun muotitermiksi. Aggressiivinen verosuunnittelu on liitetty erityisesti monikansallisten yritysten verosuunnittelutoimiin. Vaatimus ”*multinationals must pay their fair share*” on esiintynyt lukuisissa blogikirjoituksissa ja teollisten artikkeleiden sivuilla.⁴ Aggressiivinen verosuunnittelu on kuitenkin käsite, jota ei ole määritelty oikeudellisesti, joten sillä ei ole juurikaan roolia esimerkiksi lainopillisen tutkimuksen piirissä.⁵ Vaikka käsite ei ole varsinaisesti oikeudellinen, sitä on käytetty esimerkiksi lainsäädäntötoimien perusteluissa.⁶

Ensisijaisesti aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksien rajoittamista sekä ylipääntänsä reilun ja oikeudenmukaisen yritysverotuksen toteutumista on tavoiteltu lukuisilla lainsäädäntötoimilla, joiden takana on vaikuttanut kansainvälisen verotuksen epäkohtien korjaamiseen tähtäävä, OECD- ja G20-valtioiden yhteinen BEPS-hanke.⁷ Hankkeen päämääränä on ollut puuttua monikansallisten yritysten epäasianmukaisiin voitonsiirtoihin ja sen negatiivisiin vaikutuksiin valtioiden verokertymiin. Vuoden 2013 BEPS-raporteissa⁸ kuvattiin, miten suuret monikansalliset yritykset olivat hyödyntäneet erilaisia *profit shifting* -strategioita verosuunnittelussaan. Identifioidut keinot olivat nojautuneet erityisesti valtiokohtaisten verojärjestelmien välisiin eroihin ja niveltymättömyyteen. Vuonna 2015 esiteltiin laaja toimenpidepaketti epäkohtien korjaamiseksi (toimenpiteet 1–15).⁹

2010-luvun alkupuolella yritysten veroasiat kamposivat voimallisemmin mukaan myös *yritysvastuukeskusteluun*. Tuolloin oli kuitenkin vielä varsin epäselvää, minkälainen rooli veroasioilla yritys vastuun agendalla on, tai kuuluvatko ne edes sinne.¹⁰ Verojen ja yritys vastuun suh-

3 Esimerkiksi vapaaehtoisen raportoinnin kehykset keskittyivät siihen, miten asioista raportoidaan. Ne eivät sisällä juurikaan konkreettisia suosituksia, miten yrityksen tulisi veroasioissaan toimia.

4 Ks. teemaan liittyen kokoomateos Peeters – Gribnau – Badisco (toim.) 2017.

5 Ks. ja vrt. kuitenkin Nykänen 2024, s. 2, jossa hän oman kirjoituksensa tutkimustehtävää asettaessaan toteaa, että aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen määrittely tai ainakin hahmottaminen tehdään eri oikeuslähteiden avulla, joten tässä mielessä tarkastelu on lainopillista. Yleisesityksenä aggressiivisesta verosuunnittelusta ks. myös Itälä 2025, s. 34–115.

6 Ks. esim. Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, johdannon kohta 3.

7 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.

8 OECD 2013a ja OECD 2013b.

9 Ks. OECD 2015.

10 Ks. Knuutinen 2013.

teessa on edelleenkin jännitteitä.¹¹ Tähän on useita syitä. Ensinnäkin yritys vastuullisuus on vakiintuneesti ymmärretty joko laista riippumattomana tai lain vähimmäisvaatimukset ylittävänä toimintana, kun taas yrityksen velvollisuus maksaa veroja muodostuu vain lain perusteella. Kansainvälisissä tilanteissa valtiot ovat puolestaan keskenään sopineet siitä, millä periaatteilla verotulot allokoituvat yrityksen toimintaan kytkeytyvien valtioiden kesken.¹² Toiseksi yritys vastuu kytkeytyy ennen muuta yrityksen toimintaan. Verojenmaksu on puolestaan pikemminkin seurausta yrityksen toiminnasta. Yritys voi myös yleensä asettaa yritys vastuullisuutensa suhteen numeraalisia tavoitteita, esimerkiksi päästöjen vähentämisen suhteen. Mitä vastaavat tavoitteet olisivat verojen osalta, enemmän vai vähemmän veroja?

Veroasiat ovat kuitenkin askel askelelta laajentaneet rooliansa yritys vastuun ja myös vastuullisen sijoittamisen piirissä.¹³ Kehitystä on ollut etenkin vapaaehtoisen raportoinnin ja sen kehysten osalta, minkä lisäksi veroraportointiin – jolla tässä siis tarkoitetaan yrityksen varsinaisen tilinpäätösinformaation ohella veroasioistaan julkistamaa informaatiota – on tullut osin myös pakottavuutta. Pakollinen ja sisällöltään määrämuotoisempi veroraportointi on koskenut vain rajattua yritysjoukkoa, kun taas vapaaehtoista veroraportointia on voinut toteuttaa mikä tahansa yritys. Sinänsä pakollinen, lain edellyttämä julkinen veroraportointi toteuttaa viime kädessä samoja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita kuin vapaaehtoinenkin.

Veroraportointi *läpivalaisee* yrityksen verosuunnittelua ja muita veroasioita paremmin kuin mitä kirjanpitonormeihin – kirjanpitolainsäädäntö ja kansainväliset tilinpäätösstandardit – sidottu tilinpäätösinformaatio veroista kertoo. Kun verosuunnittelun yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle eri sidosryhmien näkökulmasta tarkastellen ei pystytä osoittamaan mitään tarkkaa rajaa, huomio on kiinnittynyt nimenomaan läpinäkyvyyden lisäämiseen. Sekä vapaaehtoinen että lain edellyttämä julkinen veroraportointi tähtäävät siihen, että sidosryhmillä on paremmat mahdollisuudet arvioida yritysten verosuunnittelun asianmukaisuutta.

Vapaaehtoinen veroraportointi, jossa yleisesti nojaututaan raportointia koskeviin standardeihin tai viitekehyksiin¹⁴, muodostaa verovastuullisuudelle eräänlaiset muodolliset raamit. Vapaaehtoisesti toteutettu veroraportointi ei sinänsä takaa sitä, että yritys toimii kaikissa veroasioissaan vastuullisesti.¹⁵ Vastaavasti jos yritys ei raportoi julkisesti veroasioistaan, tämä ei välttämättä tarkoita sitä, ettei yritys voisi toimia veroasioissaan täysin asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Veroraportoinnissa ja siten vastuullisuuden ulkoisessa (tai muodollisessa) puolessa on usein havaittavissa instrumentaalinen näkökulma yritys vastuuseen: verojen maksamista ja veroraportointia tarkastellaan ensisijaisesti välineenä, joka korostaa käytännön hyötyjä ja palvelee yrityksen tavoitteita, kuten mainetta tai kilpailuetua. Tästä näkökulmasta tarkastellen vastuullisuus ei ole itseisarvo, vaan keino saavuttaa jotain muuta. Sen sijaan verovastuullisuuden sisällöllinen puoli kytkeytyy tiiviimmin yritys vastuuta koskeviin yhteiskunnallisiin ja eettisiin näkö-

11 Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 182: “[...] a comprehensive understanding of the place of tax in CSR is still lacking and, therefore, the nature and the content of corporate responsibilities in tax remain ambiguous and unclear.”

12 Laajemmassa kontekstissa verotus kytkeytyy ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja yleisemminkin kestävään kehitykseen. Ks. esim. Valsecchi 2022.

13 Vastuullisessa sijoittamisessa huomioidaan ekologiset, sosiaaliset ja governance-näkökohdat (ESG).

14 Tunnetuin on Global Reporting Initiative -viitekehys (GRI), jota tarkastellaan luvussa 2.

15 Vrt. Kovermann – Velte 2021, s. 26: “[...] a firm’s CSR performance and its CSR reporting may differ dramatically.”

kulmiin: yrityksen rooliin yhteiskunnan jäsenenä ja veroasioiden hoidon moraaliseen ulottuvuuteen.¹⁶

Tämän kirjoituksen keskeisenä ajatuksena on siis jakaa verovastuullisuus edellä kuvatun mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen. Verovastuullisuus vaikuttaa kehittyneen monella tapaa ulkoinen eli raportointipuoli edellä. Tarkastelen kirjoituksessani ensin vapaaehtoisen verovastuullisuusraportoinnin sekä myös pakollisen veroraportoinnin kehityskaskelia. Tästä tarkastelu etenee verovastuullisuuden ulkoisen ja sisäisen puolen suhdetta koskeviin kysymyksiin: Miten raportointia koskevat kehityskaskeleet näkyvät verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella? Mistä seikoista tulisi raportoida? Minkälaisia jännitteitä on verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä?

Rakenteellisesti kirjoitus etenee seuraavasti: Luvussa 2 tarkastellaan vapaaehtoista veroraportointia ja sen viitekehyksiä, luvussa 3 pakollista veroraportointia ja sen kehityskaskeleita. Luvussa 4 käsitellään sisällölliseen verovastuullisuuteen liittyviä tavoitteita, pelkistäen verosuunnittelun asianmukaisuutta. Luvussa 5 käsitellään aikaisempia empiirisiä tutkimuksia, joissa on tarkasteltu verovastuullisuuden ulkoisen puolen eli veroraportoinnin toteutumista käytännössä. Luvussa 6 vedetään lankoja yhteen.

Kirjoituksen lähestymistapaa voitaisiin luonnehtia joko poikkitieteelliseksi tai yritysvastuuoikeudelliseksi.¹⁷ Tarkastelu liikkuu toisaalta oikeuden, toisaalta liiketalouden tai liiketoimintaetiikan alueilla ja rajapinnoilla. Toisaalta yritysvastuuta koskeva tutkimus on alkanut muodostaa jonkinlaisen oman tutkimusalueensa omine tutkimuskäytäntöineen. Silloin kun yritysvastuututkimus kohdistuu tai kytkeytyy oikeusjärjestelmään, on kyse yritysvastuun oikeudellistumiskeskityksestä, jolloin puhutaan myös yritysvastuuoikeudesta.¹⁸ Verotuksen vastuullisuuskysymykset kytkeytyvät myös veropolitiikkaan.

2. Vapaaehtoinen veroraportointi ja viitekehykset

2.1. GRI 207: Tax

Global Reporting Initiative -viitekehys (GRI) on yleisesti hyväksytty ja laajasti käytetty vapaaehtoisen yritysvastuuraportoinnin kehikko, joka sisältää ohjeet taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöasioiden raportoinnista.¹⁹ Aikaisemmin veroasioilla oli GRI-standardeissa vain hyvin vähäinen rooli, mutta vuonna 2013 julkaistun GRI G4-versioon sisältyi selkeämmin veroja koskevia raportointiohjeistuksia taloudellisen vastuun osana.²⁰

Merkittävä askel oli vuonna 2019 julkaistu veroraportointia koskevan ohjeistus *GRI 207: Tax*.²¹ Standardi sisältää (1) veroasioiden hoidon yleisen kuvauksen, (2) veroasioiden hallin-

16 Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 185–189, jotka tarkastelevat verovastuullisuutta instrumentaalista, poliittisesta, eri näkökulmia integroivasta ja eettisestä näkökulmasta.

17 Ks. vastaavasta metodisesta pohdinnasta myös Knuutinen 2023, s. 216.

18 Ks. Ristaniemi 2022.

19 OECD:n monikansallisille yrityksille annetuissa toimintaohjeissa viitataan raportointistandardeihin mainiten esimerkkinä GRI. Ks. OECD 2023, kohta 72.

20 Ks. GRI G4, Part 2, s. 69–70.

21 On katsottu, että GRI 207: Tax on ensimmäinen kunnon kehys vapaaehtoisen verovastuullisuusraportointiin. Ks. esim. Schnitger ym. 2021, s. 702. Ks. standardin valmistelusta ja sisällöstä Martinho 2022, s. 32–33.

nointia ja valvontaa koskevan järjestelmän kuvauksen, (3) sidosryhmien osallistumisen ja veroasioita koskevien mahdollisten huolenaikheiden manageroimisen kuvauksen, sekä (4) verotuksen maakohtaisen raportoinnin kuvauksen.²²

Ohjeistuksessa painottuvat erilaiset *governance*- ja *compliance*-seikat: ketkä päättävät verolinjauksista ja näiden noudattamisesta sekä miten veroasioiden hallinnointia ja valvontaa koskevan järjestelmän noudattamista arvioidaan. Verotuksen maakohtainen raportointi antaa kuvan verokontribuutiosta yrityksen toimintavaltioissa sekä voi välillisesti viestiä sidosryhmille mahdollisista maine- ja taloudellisista riskeistä verokäytänteihin liittyen.

Verostandardin mukainen raportointi ei ole välttämätöntä yritykselle, jos esimerkiksi kestävyysraportointidirektiivin²³ mukaisen vastuullisuusraportoinnin olennaisuusmäärittelyssä veroja ei ole nostettu olennaiseksi tekijäksi.²⁴ Toisaalta voi kysyä, mille liikeyritykselle verot eivät olisi olennainen asia. Vastuullisuusarvioinnin kannalta verot ovat merkittäviä etenkin silloin, kun yritys harjoittaa toimintaa useissa valtioissa.²⁵

Koska verostandardi tuli voimaan vasta vuoden 2021 alusta, ei vielä voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä käytön yleisyyden suhteen. Noin puolet suomalaisista suurimmista pörssiyrityksistä näyttää siirtyneen ainakin osittain sen käyttöön jo vuoden 2021 osalta, minkä jälkeen käyttö on edelleen jonkin verran yleistynyt. Standardin käytön yleisyyttä sekä raportoinnin sisäistä laadukkuutta tarkastellaan luvussa 5.

2.2. The B Team Responsible Tax Principles

GRI-standardin lisäksi on olemassa myös muita vastaavia vapaaehtoisen veroraportoinnin ohjeistuksia, kuten yritysverkoston B Team²⁶ -ohjeistus. Joukko monikansallisia yrityksiä on yhdessä – keskeisiä sidosryhmiä kuunnellen – valmistellut ja hyväksynyt vastuullisen verotuksen periaatteet: *The B Team Responsible Tax Principles*.²⁷ Nämä periaatteet koskevat seuraavia teemoja: (1) vastuut ja hallintotapa, (2) sääntöjen noudattaminen, (3) liiketoimintarakenne, (4) suhteet viranomaisiin, (5) verokannustimien kartoittaminen ja käytön hyväksyminen, (6) verojärjestelmien toimivuuden ja tehokkuuden tukeminen sekä (7) läpinäkyvyys.

Vuonna 2023 toteutettiin arviointi: 20 yritystä suoritti ensiksi itsearvioinnin vertaillen edistymistään edellä todettuihin periaatteisiin, minkä jälkeen seurasivat vertaisarviointit ja ryhmäkeskustelut. Yhteisesti tarkastellen yritykset katsoivat täyttävänsä periaatteiden vaatimukset 92-

22 Ks. <https://www.globalreporting.org/standards/standards-development/topic-standard-for-tax/> (5.12.2024).

23 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

24 Ks. GRI 1: Foundation 2021, kohta 1.1: "The GRI Standards enable an organization to publicly disclose its most significant impacts on the economy, environment, and people, including impacts on their human rights and how the organization manages these impacts." Ks. kohta 2.1: "The organization's impacts on the economy refer to the impacts on economic systems at local, national, and global levels. An organization can have an impact on the economy through, for example, its competition practices, its procurement practices, and its taxes and payments to governments."

25 Nähtäväksi jää, kuinka yleisesti yritykset katsovat verotuksen olevan kestävyystavoitteiden näkökulmasta olennainen teema, "material topic". EU:n kestävyysraportointidirektiivi (ks. luku 5) edellyttää jatkossa monilta yhtiöiltä sitä, että ne raportoivat kestävyysteemoista, jotka ne ovat identifioineet omalta kohdaltaan relevanteiksi. Ks. Kanto 2024, s. 74: kun CSRD:n tavoitteena yleisesti on parantaa yritystoiminnan läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta, miksi verovastuullisuutta ei ole tähän nimenomaisesti sisällytetty vaan se on edelleen jätetty vapaaehtoisen raportoinnin ja sidosryhmiltä tulevan paineen varaan?

26 Ks. <https://www.bteam.org>.

27 Ks. <https://the-bteam.files.svcdcn.com/production/assets/reports/A-New-Bar-for-Responsible-Tax.pdf?dm=1572897439>.

prosenttisesti. Parhaiten periaatteita vastaten olivat toimineet veroasioita koskevan politiikan asettaminen, verohallinnan valvonta ja verolainsäädännön mukaan toimiminen. Kuten yhteenvetoraporttissakin todetaan: ”*These are arguably the most straightforward elements in the Principles and would be expected of any major company performing adequately with regard to responsible tax practice.*” Sen sijaan vieläkin enemmän sitoutumista vaatisivat ne periaatteet, jotka liittyvät erilaisten verokannustimien hyödyntämistä koskevaan lähestymistapaan tai eräisiin verotuksen läpinäkyvyyttä koskeviin seikkoihin, kuten omistusrakenteiden läpinäkyvyyteen.²⁸

3. Pakollinen veroraportointi ja sen kehitysskeleett

3.1. BEPS-hanke ja verotuksen läpinäkyvyyden lisääminen

Yksi BEPS-hankkeen keskeisistä teemoista oli verotuksen läpinäkyvyys. Toimenpide 12 koski verosuunnittelurakenteiden ilmoittamista (*Mandatory Disclosure Rules*) ja toimenpide 13 siirtohinnoitteludokumentoinnin sääntöjen päivitystä ja verojen maakohtaista raportointia (*Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*).²⁹

Euroopan unionissa nämä suositukset on viety jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin direktiivein. Neuvoston direktiivi 2016/881/EU koskee toimenpiteen 13 tarkoittamaa maakohtaista raporttia verohallinnolle,³⁰ jota tarkastellaan seuraavassa alajaksossa. Toimenpide 12 koskien verosuunnittelurakenteiden ilmoittamista on implementoitu puolestaan vuonna 2018 ns. DAC6-direktiivillä.³¹ Tätä tarkastellaan jaksossa 4.4.

3.2. Maakohtainen raportointi viranomaisille

BEPS-hankkeen toimenpiteellä 13 tavoiteltiin verovelvollisia koskevan informaation läpinäkyvyyden lisäämistä verohallintojen suuntaan. Siirtohinnoitteludokumentoinnin osalta annettiin suositukset sekä konsernitaisoisista (*master file*) että paikallista yritystä koskeviksi tiedoiksi (*local file*). Lisäksi suurten monikansallisten yritysten tulisi antaa tietoja tulojen globaalista allokoitumisesta, taloudellisesta toiminnasta sekä maksetuista veroista niihin valtioihin, joissa kansainvälisillä yrityksillä on toimintaa (*country-by-country report, CbCR*).³²

²⁸ The B Team 2024, s. 3.

²⁹ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Mandatory Disclosure Rules, Action 12 – 2015 Final Report; Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report. Jo aikaisemmin erilaisia dokumentointivelvoitteita viranomaisten suuntaan, tavanomaisten veroilmoitustietojen ohella, oli ollut siirtohinnoitteludokumentointiin liittyen. Ks. tästä HE 142/2016 vp. (Siirtohinnoittelu tarkoittaa hinnoittelua samaan konserniin kuuluvien tai muiden etuyhteydessä olevien yhtiöiden välisissä liiketoimissa. Siirtohinnoittelunormit edellyttävät yritysten noudattavan sisäisessä hinnoittelussaan markkinaehtoperiaatetta. Ks. VML 31 §. Käytännössä merkittävänä markkinaehtoperiaatteen tulkintalähteenä käytetään OECD:n siirtohinnoitteluohjeita: Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations). Erällä toimialoilla (pankit, kaivannaisteollisuus ja puunkorjuu) myös verotuksen maakohtainen raportointi oli ollut pakollista jo aikaisemmin.

³⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/881, annettu 25 päivänä toukokuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

³¹ Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

³² BEPS Action 13 – 2015 Final Report, s. 14–16.

Verotuksen maakohtainen raportointivelvollisuus koskee monikansallisia konserneja, joiden konsernituloslaskelman liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa. Ilmoitusvelvollisuudesta vastaa yleensä konsernin ylin emoyritys, joka antaa raportin oman kotivaltionsa veroviranomaiselle. Jäsenvaltio toimittaa raportointivelvolliselta saamansa tiedot edelleen niihin muihin jäsenvaltioihin, joita tiedot koskevat. Jäsenvaltioiden on tullut implementoida direktiivin 2016/881/EU mukainen lainsäädäntö siten, että raportointivelvollisuuden ja tietojenvaihdon on tullut alkaa vuoden 2017 alusta lukien.³³ Suomessa nämä vaatimukset on implementoitu verotusmenettelylakiin tehdyillä muutoksilla ja lisäyksillä.³⁴

Maakohtainen raportointi tasoittaa verovelvollisten ja verohallintojen välistä tiedon asymmetriaa, mahdollistaen tehokkaamman puuttumisen esimerkiksi tilanteissa, jossa yrityksen verotulot ovat vähentyneet joidenkin verosuunnittelutoimenpiteiden seurauksena. Verohallinnot pystyvät arvioimaan paremmin myös konsernien sisäisten liiketoimien siirtohinnoittelun markkinaehtoisuutta. Lisäksi tiedot voivat olla avuksi verohallintojen suorittamissa riskianalyysissä ja verotarkastuksissa.³⁵

3.3. Julkinen maakohtainen raportointi

Oli odotettavissa, että viranomaisille toimitettavia maakohtaisia raportteja vaaditaan pian myös julkisiksi. Komissio antoi jo vuonna 2016 direktiiviehdotuksen, jonka mukaan veroviranomaisille toimitettava raportointi tulisi avata julkiseksi.³⁶ Esitystä vastustivat erityisesti monet kevyemmän verotuksen jäsenvaltiot nojautuen siihen, että tätä tulisi käsitellä unionissa yksimielisyyttä vaativana verotusasiaina.³⁷

Lopulta direktiivin 2021/2101 myötä julkinen verojen maakohtainen raportointi (*Public CbCR*) on tullut pakolliseksi EU-alueella toimiville monikansallisille konserneille, joiden konsernituloslaskelman liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa.³⁸ Raportointivelvollisuuden kannalta ratkaisevaa ei ole se, onko yrityksen pääkonttori jossakin unionin jäsenvaltiossa vai muualla.³⁹ Alueellisesti raportointivelvollisuus koskee kaikkia niitä jäsenvaltioita, joissa yrityksellä on toimintaa.

Julkista maakohtaista raportointia koskeva sääntely myötäilee pääosin aikaisemmin voimassa ollutta maakohtaista raportointivelvoitetta veroviranomaisille.⁴⁰ Keskeinen ero on kuitenkin tavoitteissa. Aiemman viranomaisraportoinnin tarkoituksena on ollut lieventää verovelvollisten ja verohallintojen tiedollisesta asymmetrisyydestä aiheutuvia epäkohtia, ja siten mahdollis-

33 Ks. myös Verohallinnon ohje Verotuksen maakohtainen raportti, Dnro VH/3086/00.01.00/2021 (30.6.2021).

34 Laki verotusmenettelystä (1558/1995, VML) 14 d § ja 14 e §. Ks. myös VML 14 b § (siirtohinnoitteludokumentointi).

35 VM 2017, s. 131.

36 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja siviiliyhteisöjen tuloverotietojen ilmoittamisesta. COM (2016) 198 final, Strasbourg 12.4.2016.

37 Ks. tästä van Weeghel 2021, s. 480–481.

38 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101, annettu 24 päivänä marraskuuta 2021, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja siviiliyhteisöjen tuloverotietojen ilmoittamisesta.

39 Direktiivi (EU) 2021/2101, johdannon kohta 2.

40 Erona on muun muassa se, miten yrityksen kokoa kuvaava 750 miljoonan euron liikevaihtoedellytys täyttyy: julkinen maakohtainen raportointi tulee pakolliseksi silloin, kun perimmäisten emoyritysten konsolidoitujen tulojen yhteismäärä on tilinpäätöspäivänä kumpanakin kahtena edeltävänä peräkkäisenä tilivuotena ylittänyt 750 miljoonaa euroa. Direktiivi 2021/2101 artikla 48 b kohta 1.

taa verohallintojen tehokkaamman veroriskien arvioinnin ja tätä kautta puuttumisen *oikeudellisesti* arvioiden relevantteihin tilanteisiin, eli veron kiertämiseen tai vilpilliseen toimintaan. Sen sijaan julkisella maakohtaisella raportoinnilla pyritään verotuksen läpinäkyvyyden kautta lisäämään julkista kontrollia ja keskustelua unionin alueella toimivien yritysten verosuunnittelu-ikäytänteistä sekä viime kädessä lisäämään suuren yleisön luottamusta verojärjestelmien toimivuuteen ja verotuksen oikeudenmukaisuuteen.⁴¹ Näin ollen julkisen maakohtaisen raportoinnin voi katsoa kohdistuvan erityisesti myös sellaisiin keinoihin, jotka oikeudellisesti arvioiden eli viranomaisten silmin ovat hyväksyttäviä, mutta joita laajemman yhteiskunnallisen arvioinnin näkökulmasta pidetään epäasianmukaisina – toisin sanoen aggressiiviseen verosuunnitteluun.

Jäsenvaltioiden on tullut saattaa direktiivi voimaan kansallisessa lainsäädännössään 22.6.2024 tai sen jälkeen alkavien tilikausien osalta. Näin ollen konsernit, joiden tilikausi on kalenterivuosi, tulee julkaista ensimmäinen julkinen CbC-raportointi tilikauden 2025 osalta, mikä tulee tehdä vuoden 2026 loppuun mennessä. Raportit julkaistaan yritysten verkkosivuilla.⁴²

Direktiivi on saanut osakseen kritiikkiä muun muassa oikeusvarmuuden ja raporttien julkaisumenettelyn osalta.⁴³ On kyseenalaistettu myös sitä, hyötyykö eräänlaisesta informaation ylimitoitetusta tuottamisesta kukaan, tai onko julkisen maakohtaisen raportoinnin kautta tuotettu informaatio sellaista, jota eri sidosryhmät pystyvät sellaisenaan oikealla tavalla prosessoimaan ja tulkitsemaan.⁴⁴ Lisääntyvät raportointivelvoitteet lisäävät jossakin määrin myös yrityksen hallinnollista taakkaa, vaikkakin julkistettava informaatio on ainakin pääosin sellaista, jota on tuotettu jo aikaisemmin viranomaisille suunnatussa raportoinnissa.

Unionissa on viime vuosien aikana toteutettu muitakin lainsäädäntötoimia, joilla pyritään edistämään kestävästä kehitystä ja vastuullisuutta yleisesti, kärjen osoittaessa ympäristö- ja sosiaalisiiin kysymyksiin. Komissio antoi vuonna 2021 ehdotuksen uudesta CSRD-direktiivistä (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), jonka tavoitteena on ollut laajentaa ja selkeyttää vastuullisuusraportointivelvoitteita.⁴⁵ Direktiivi tuli voimaan 5.1.2023, ja se piti implementoida kansallisesti 6.7.2024 mennessä.⁴⁶ Helmikuussa 2025 julkaistu Omnibus-paketti kuitenkin kaventaa näitä velvoitteita jo ennen direktiivin täysimääräistä voimaantuloa: raportointivelvollisten yritysten määrä vähenee merkittävästi, aikatauluja siirretään eteenpäin ja hallinnollista taakkaa kevennetään osana EU:n kilpailukykystrategiaa. Vaikka verotusseikat eivät sinänsä ole olleet CSRD-direktiivissä näkyvässä roolissa mukana, ne voivat tulla esitettäväksi kaksoisolen- naisuusanalyysin kautta.⁴⁷

41 Ks. direktiivi (EU) 2021/2101, johdannon kohta 2. Ks. Netjes – Freyer 2022, s. 613 sekä Traut 2024, s. 364.

42 Direktiivi (EU) 2021/2101, 48 d artikla.

43 Ks. Loureiro 2022, s. 123.

44 Ks. Netjes – Freyer 2022, s. 617 sekä Traut 2024, s. 4.

45 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta. COM(2021) 189 final (Bryssel 21.4.2021).

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

47 Ks. Knuutinen 2023, s. 229–230.

4. Sisällölliseen verovastuullisuuteen liittyvät tavoitteet: verosuunnittelun asianmukaisuus

4.1. Ovatko verovastuullisuuden sisällölliset seikat jääneet raportointikysymysten varjoon?

Vapaaehtoisen raportoinnin kehykset eivät anna vastausta siihen, milloin verosuunnittelu on asianmukaista tai aggressiivista. Erilaisissa verovastuullisuutta koskevissa tutkimuksissa, selvityksissä ja keskusteluissa verovastuullisuuden sisällölliset elementit ovatkin jääneet kaavamaisempien raportointikysymysten varjoon. Verovastuullisuus on kuitenkin ennen kaikkea toimimista ja käyttäytymistä asianmukaisesti myös veroasioissa. Tähänhän raportoinnillakin viime kädessä tähdätään.

Sitä, että ei toimita lain vastaisesti, voidaan pitää vastuullisuustarkastelussa itsestään selvänä lähtökohtana. Näin ollen verovastuullisuuden keskeisenä sisällöllisenä elementtinä voidaan pitää – oikeudellisissa rajanvedoissa sinänsä hyväksyttävällä puolella olevasta – aggressiivisesta verosuunnittelusta pidättäytymistä. Aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen ei ole kuitenkaan ollut vain omaehtoisen vastuullisuuden varassa: monia vastaavia sisällöllisiä tavoitteita on edistetty lukuisilla aineellista verotusta koskevilla lainsäädäntötoimilla, esimerkkinä EU:n veronkiertodirektiivi.⁴⁸

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei ole määritelty oikeudellisesti. Aggressiivinen verosuunnittelu tapahtuu lain asettamissa raameissa, ja se jää veron kiertämistä koskevien oikeudellisten normien soveltamisalojen ulkopuolelle.⁴⁹ Oikeudelliset määrittelypyrkimykset johtaisivat itse asiassa siihen, että aggressiivinen verosuunnittelu ja veron kiertäminen olisivat oikeudellisesti tarkastellen hyvin pitkälle samoja ilmiöitä.⁵⁰ Mikäli aggressiivinen verosuunnittelu määriteltäisiin oikeudellisesti, se veisi tältä sinänsä epämääräiseltä käsitteeltä sen keskeisen idean, eikä sillä olisi enää yhtä luontevaa roolia myöskään vapaaehtoisen verovastuullisuuden kontekstissa.

Määrittelyn puuttuminen ei tarkoita kuitenkaan sitä, ettei aggressiivista verosuunnittelua voitaisi luonnehtia, tai että termi olisi oikeudellisten käytäntöjen yhteydessä täysin käyttökelpoinen. Jaksossa 4.4. tarkasteltavan DAC6-direktiivin tunnusmerkistö, jossa on kuvattu veron välttämiseen viittaavien järjestelyjen ominaisuuksia tai piirteitä, on lähellä tällaista luonnehdintaa. Käsitettä on muutoinkin hyödynnetty EU:n piirissä erilaisissa veropoliittisissa ja oikeudellisissa käytänteissä kuten myös OECD:n dokumenteissa. Merkitys riippuu asiayhteydestä.⁵¹

4.2. Euroopan komission selvitykset ja linjaukset

EU:n komissio antoi vuonna 2012 *suosituksen* aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyen.⁵² Komission mukaan verosuunnittelun rakenteista oli tullut yhä kehittyneempiä ja useille oi-

48 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164.

49 Veron kiertäminen on oikeudellinen käsite. Suomessa tunnusmerkistö esitetään VML 28 §:ssä.

50 Ks. Piantavigna 2017, s. 56: "In the context of BEPS, the understanding of 'tax abuse' and 'ATP' is increasingly interrelated, although it is arguable as to whether their distinguishing features are as straightforward."

51 Ks. käyttöyhteyksistä Knuutinen 2020, s. 40–41 sekä Nykänen 2024, s. 2–7.

52 Komission suositus, annettu 6 päivänä joulukuuta 2012, aggressiivisesta verosuunnittelusta (2012/772/EU).

keudenkäyttöalueille ulottuvia; niillä tosiasiallisesti siirretään voittoja suotuisia verojärjestelyjä tarjoaviin valtioihin. Vaikka järjestelyt ovat laillisia, ne ovat ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa. Aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään tyypillisesti verojärjestelmän muotoseikkoja ja verojärjestelmien välisiä eroja. Kansalliset verosäännökset eivät useinkaan ole riittävän tehokkaita tällaisen toiminnan torjumiseksi.⁵³

Komission toimesta on käsitelty aggressiivista verosuunnittelua muissakin yhteyksissä. Esimerkiksi eräässä komission rahoittaman tutkimushankkeen loppuraportissa vuonna 2017 todettiin, eräisiin aikaisempiin tutkimuksiin viitaten, että aggressiivista verosuunnittelua tehdään erityisesti kolmella pääasiallisella tavalla: siirtämällä varoja maasta toiseen korkomaksuja, rojalteja ja siirtohinnoittelua hyödyntäen.⁵⁴ Tuloa pyritään näiden suoritusten muodossa siirtämään pois normaalitasoisesta verotuksesta matalan verotuksen valtioihin, tai voidaan pyrkiä siihen, että jokin erä olisi vähennyskelpoinen kahdessa eri maassa.⁵⁵ Kuten tutkimushankkeen loppuraportissa todetaan, aggressiivisesta verosuunnittelusta seuraa monenlaisia ongelmia, kuten verotulojen menetyksiä, kilpailun vääristymistä tai alhaisempaa veromoraalia.⁵⁶

4.3. BEPS-hanke: ongelmakohtien identifiointi ja aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen

BEPS-hankkeen tarkoituksena oli luoda pohjaa sitoville lainsäädäntöratkaisuille aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseen.⁵⁷ BEPS-hankkeen aloitusraportteja voidaankin pitää eräänlaisena aggressiivisten verosuunnittelukeinojen kokonaiskuvauksena. Dokumentit kertovat niistä monista verosuunnittelukeinoista, joita voidaan kritisoida myös verovastuullisuuden näkökulmasta.

Koska OECD:llä ei ole lainsäädäntövaltaa, vuonna 2015 julkaistut toimenpiteet olivat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta suosituksia, jotka ovat edellyttäneet valtioilta lainsäädäntötoimia tullakseen sitoviksi normeiksi.⁵⁸ Toimenpide 1 koskien talouden yleistä digitalisointimista ja erityisesti ns. digiyrityksiin liittyviä verokysymyksiä jäi vuoden 2015 raportissa⁵⁹ lähinnä ongelmien kuvailun asteelle.⁶⁰ Toimenpiteiden 2–15 implementointikin on ollut monivuotinen prosessi, ja kaikki vaikutukset tuskin ovat vielä nähtävissä. BEPS-hankkeen laajuuden perusteella voisi kuitenkin olettaa, että mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun ovat nykyisin selvästi vähäisemmät.

BEPS-hankkeen päämäärien toteutuminen on kuitenkin voinut jäädä vajaaksi eri syistä johtuen. Ensinnäkin, vaikka BEPS-hanke on ollut teemojensa kattavuudeltaan erittäin laaja, jot-

53 Vaikka kyseessä eivät olleetkaan sitovat normit, suositus oli jo tuolloin indikaatio siitä, mihin suuntaan EU:n tulovero-oikeudellinen sekundäärilainsäädäntö tulee kehittymään: kansainvälisen verosuunnittelun puitteita tullaan supistamaan. Ks. Knuutinen 2014, s. 217.

54 Komissio 2017, s. 10. Keinoja on raportissa tarkasteltu yksityiskohtaisemminkin, ks. myös raportin taulukko s. 25. Korkoja maksetaan myös konsernin sisäisille lainoille, rojalit liittyvät aineettoman omaisuuden käytölle maksettaviin korvauksiin.

55 Ks. komissio 2017, s. 23.

56 Komissio 2017, s. 10.

57 Ks. OECD 2013b, s. 13, jossa luonnehditaan aggressiivista verosuunnittelua.

58 Esimerkiksi OECD:n siirtohinnoitteluohteja koskevat päivitykset tulivat kuitenkin voimaan ilman implementointitoimia.

59 OECD/G20 BEPS Project: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report.

60 Myöhemmin valmistui ehdotus verotusoikeuden uudelleenallokoinnista maiden kesken (ns. OECD:n pilari I) sekä ehdotus yhteisöjen globaalista vähimmäisverotuksesta (ns. OECD:n pilari II). Ks. OECD/G20 2021.

kut toimet tai tilanteet voivat olla sellaisia, että ne ovat alusta lähtien jääneet hankkeen fokuksen ulkopuolelle. Toiseksi, vaikka jokin ilmiö sinänsä lukeutuisi BEPS-teemoihin, on mahdollista, että esitetty sääntelymalli on syystä tai toisesta jäänyt alikattavavaksi. Kolmanneksi, joidenkin sääntelykohteiden osalta sääntely on sinänsä pyritty viemään maaliin asti, mutta se voi olla kierrettävissä. Neljänneksi, mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun voi antaa se, että kaikki valtiot eivät ole implementoineet toimenpiteitä tehokkaasti.⁶¹ Vaikka kansainvälisen verotuksen valuvikojä on korjattu, yritykset voivat löytää vaihtoehtoisia keinoja siirtää voitojaan, mihin talouden murros (digitalisaatio ja globalisaatio) on tuonut uusia mahdollisuuksia.

4.4. DAC6-direktiivi ja tunnusmerkkistöt

Verotuksen läpinäkyvyyden lisäämistä on haettu myös sääntelyllä, jonka mukaan erilaisten *veropalveluiden tuottajat* – järjestelyjen suunnittelijat, markkinoijat tai organisoijat – ovat velvoitettuja raportoimaan tietyistä verosuunnittelujärjestelyistä. Euroopan unioni toteutti veropalveluiden tuottajia velvoittavan raportointisääntelyn vuonna 2018 antamallaan DAC6-direktiivillä.⁶² Vastaavaa sääntelyä on ollut eräissä valtioissa pitempään.⁶³ Raportointimenettelyn tavoitteena on saattaa erilaiset aggressiiviset verosuunnittelurakenteet jäsenvaltioiden veroviranomaisten tietoon.⁶⁴

Suomessa DAC6-direktiivin implementoiva laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla (1559/2019) tuli voimaan vuoden 2020 alusta. Lain myötä sekä veroalan palveluntarjoajille että verovelvollisille on säädetty velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle tietoja tietyistä rajat ylittävistä järjestelyistä, joissa voi olla kyse veron kiertämisestä tai välttämisestä.⁶⁵

Vaikka DAC6-direktiivin tavoitteissa puhutaan eksplisiittisesti aggressiivisista verosuunnittelujärjestelyistä, itse tätä käsitettä ei ole kuitenkaan pyritty määrittelemään, vaan raportoitavat järjestelyt määräytyvät ns. tunnusmerkkien (*hallmarks*) kautta.⁶⁶ Sääntelyssä ei ole pyritty myöskään tarkkarajaiseen raportoitavien järjestelyjen määrittelyyn, jotta sääntelyä ei olisi mahdollista kiertää muodollisin perustein.⁶⁷

DAC6-direktiivin artiklassa 1 tunnusmerkki on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan rajat ylittävän järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka viittaa mahdolliseen veronkiertoriskiin ja joka on mainittu direktiivin liitteessä IV. Käytetty terminologia (esimerkiksi ”veroetu”, ”pääasiallinen hyöty” tai ”keinotekoisuus”) on osin samanlaista mitä on käytetty veron kiertämistä koskevan sääntelyn yhteydessä. Veron välttämiseksi tehtyjä verosuunnittelujärjestelyjä on kuvattu myös esimerkkien avulla. Tunnusmerkkistön täyttymistä ja aggressiivista verosuunnitte-

61 Ks. Knuutinen – Itälä 2025, s. 6–7.

62 Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25.5.2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavista rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. DAC6-direktiivin sääntelyä on ollut sovellettava jäsenvaltioissa 17.7.2020 alkaen.

63 Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan Finance Act 2004 sisälsi säännöksen, joka on velvoittanut verojärjestelyjä markkinoivat tahot raportoimaan viranomaisille ehdotuksistaan. FA 2004, s. 306–307. Vastaavaa sääntelyä on ollut myös mm. Irlannissa, Kanadassa, Portugalissa ja Yhdysvalloissa. Ks. VM 2017, s. 139.

64 Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 2.

65 Ko. laissa on säädetty raportoitavista järjestelyistä, ilmoitettavista tiedoista, ilmoitusvelvollisista ja ilmoittamismenettelyistä. VML 14 f § ja 17 e § sisältävät säännökset raportoitavien järjestelyjen tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Ks. myös HE 69/2019 vp.

66 Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 9.

67 Ks. HE 69/2019 vp, s. 18.

lua ei voi kuitenkaan täysin samaistaa: tunnusmerkistö voi kattaa aggressiivisen verosuunnittelun ohella muunlaisiakin toimia.⁶⁸

Näin ollen DAC6-direktiivin mukainen raportointivelvollisuus operoiikin verovastuullisuuden osatekijöitä ajatellen sisällöllisten elementtien alueilla: verovelvollisten ja heille palveluja tuottavien toimijoiden tulee itse tunnusmerkkien avulla arvioida, onko järjestely sellainen, joka kuuluu raportointivelvollisuuden piiriin. Mutta koska raportointi on oikeudellisesti velvoittavaa, arviointi ja ilmoittaminen eivät jää vain vapaaehtoisuuden varaan.

DAC6-raportointivelvollisuuden tavoitteet ja keinovalinnat ovat ymmärrettävät. Raportointivelvoitteet niistä aiheutuvine kustannuksineen koskevat kuitenkin laajaa joukkoa toimijoita, joiden tulisi osata tunnistaa, milloin tunnusmerkit täyttyvät. Vaikka raportointivelvollisuudessa tähdätään ensisijaisesti aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estämiseen, se aiheuttaa lisätoimia ja kustannuksia myös sellaisissa yrityksissä tai toiminnoissa, joilla ei ole mitään tekemistä verojen välttelyn kanssa, kuten esimerkiksi useissa asianajotoimistoissa. EU-tuomioistuin on puolestaan joutunut arvioimaan direktiivin yhteensopivuutta suhteessa EU-oikeuden kantaviin periaatteisiin.⁶⁹

4.5. Erilaiset näkemykset hyväksyttävän verosuunnittelun rajoista

Vuoden 2013 BEPS-raportit ja DAC6-direktiivin tunnusmerkistö antavat yhdessä varsin hyvän kokonaiskuvan aggressiivisesta verosuunnittelusta. BEPS-raportit osoittavat *konkreettisia* verosuunnittelukeinoja, kuten esimerkiksi ylimitoitettut ja verosuunnitteluvetoiset korkovähennykset, rahoitusinstrumenttien erilaiset luokittelut eri valtioissa, tai aineettoman omaisuuden rekisteröinnit verohuojennuksia tarjoaviin valtioihin. DAC6-direktiivin liitteessäkin on kuvattu tunnusmerkkejä esimerkkien avulla, mutta pääasiallisesti kuvaaminen on *abstraktimpaa*.

Verolainsäädäntö ei ole missään valtiossa täydellistä, eivätkä eri valtioiden verolainsäädännöt nivelly aina hyvin keskenään.⁷⁰ Koska aggressiivinen verosuunnittelu ei ole oikeudellinen käsite, on sitä koskeva rajanvetokin ei-oikeudellista ja siten viime kädessä subjektiivista. Tästä seuraa se, että esimerkiksi yrityksillä, sijoittajilla tai kansalaisjärjestöillä voi olla hyvin erilaisia näkemyksiä asianmukaisen verosuunnittelun rajoista.⁷¹ Konkreettisesti tämä voi näkyä esimerkiksi siinä, mitä pidetään sellaisena veroparatiisina, joita vastuullisesti toimivan yrityksen ei tulisi omistusrakenteissaan ja verosuunnittelussaan hyödyntää. Yksi arvioija katsoo, että myös jokin EU:n jäsenvaltio, jossa verotuksen taso on alhaisempi, on veroparatiisivaltio. Toinen puolestaan arvioi tilannetta siten, että verotus on yksi sinänsä aidoissa sijoittautumis- ja investointipäätöksissä huomioitava kriteeri. Näkökulma- ja määrittelyerot on syytä huomioida myös erilaisissa empiirisiä tutkimuksia koskevissa tulkinnoissa. Joka tapauksessa keinotekoista si-

⁶⁸ Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 9.

⁶⁹ C-694/20 *Orde van Vlaamse Balies ym.*; C-694/20 *Belgian Association of Tax Lawyers*.

⁷⁰ Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 181: "[...] the blurred boundaries of the legal framework leave a 'moral free space' in which managers can choose how to comply with tax laws and determine how much tax to pay."

⁷¹ Aggressiivisesta verosuunnittelusta johtuvia veromenetyksiä on nostettu esiin useissa kansalaisjärjestöjen tuottamissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Ks. esim. Finnwatch 2016; Tax Justice Network 2024.

joittautumista johonkin nollaverotuksen valtiooon ilman mitään varsinaista taloudellista aktiiviteettia on vaikea puolustaa minkäänlaisen vastuullisuusajattelun näkökulmasta.

5. Empiirisiä tutkimuksia: verovastuullisuus käytännössä

5.1. Vapaaehtoisen veroraportoinnin yleisyys

Eräissä tutkimuksissa ja selvityksissä on vertailtu suomalaisten suurimpien pörssiyhtiöiden veroraportoinnin aktiivisuutta pohjoismaisiin verrokkiyhtiöihin nähden. Ensimmäinen tärkeä havainto on, että GRI-raportointikehys on suomalaisissa yhtiöissä yleisesti tarkastellen laajasti käytössä: yli 90 % yhtiöistä on viitannut kestävyysraportoinnissaan GRI-standardeihin, kun esimerkiksi Tanskassa vastaava osuus oli vain neljännes.⁷²

Sen sijaan luvut Suomen ja Tanskan osalta olivat hyvin erilaiset, kun vertailtiin, kuinka moni suurista pörssiyhtiöistä oli julkistanut veroasioita koskevan politiikkansa tai strategiansa. Tanskassa näiden yritysten osuus oli yli 90 %, Suomessa vastaava osuus oli hieman alle puolet.⁷³ Tämä selittyy sillä, että Tanskassa odotus veropolitiikan tai -strategian julkistamisesta on sisällytetty paikallisiin *corporate governance* -suosituksiin.

Vaikka valtaosa suurista suomalaisyrityksistä on nojautunut yleisesti GRI-standardeihin, näistä selvästi pienempi osa on nojautunut veroraportoinnissaan nimenomaisesti verotusta koskevaan GRI 207 -standardiin.⁷⁴ Olennaista ei ole toki viime kädessä se, onko yhtiö eksplisiittisesti nojautunut joihinkin standardeihin, vaan mikä on julkaistujen tietojen sisältö.

Helsingin pörssin suurten yhtiöiden dokumenttianalyysiin perustuva tarkastelu kertoo sen, että kaikista perusjoukkoon kuuluvista 33 yhtiöstä 42 % raportoi vuotta 2022 koskien vähintään yhden kohdan osalta GRI 207 -standardin mukaisesti. Näistä yhtiöistä joka toinen eli perusjoukkoon nähden 21 % yhtiöistä raportoi jokaisen neljän standardikohdan mukaisesti.⁷⁵

Kuva muuttuu kuitenkin erilaiseksi vertailtaessa suuria ja keskisuuria yhtiöitä toisiinsa. Kaikista perusjoukkoon kuuluvista 50 keskisuuresta pörssiyhtiöstä 16 % yhtiöistä raportoi vähintään yhden kohdan osalta GRI 207 -standardin mukaisesti ja vain 4 % yhtiöistä jokaisen standardikohdan mukaisesti.⁷⁶ Noin joka toisella keskisuurella pörssiyhtiöllä ei löytynyt erikseen raportoitua tietoa veropolitiikasta, verostrategiasta tai verojalanjäljestä – toisin sanoen joka toinen ei ole nostanut verovastuullisuutta esille vuosiraportoinnissaan.⁷⁷ Yksikään keskisuurista pörssiyhtiöstä ei ollut julkistanut veropolitiikkaansa; muutamalla yhtiöllä oli kuitenkin ilmoituksensa mukaan jokin tällainen politiikkadokumentti laadittuna.⁷⁸

72 Ks. KPMG 2023, s. 5: maakohtaiset osuudet olivat Tanska 25 %, Suomi 91 %, Islanti 19 %, Norja 68 % ja Ruotsi 73 %. Selvitys kattoi 151 suurta pohjoismaista yhtiötä koskien vuotta 2022.

73 Tanska 91 %, Suomi 44 %, Islanti 0 %, Norja 29 % ja Ruotsi 53 %. KPMG 2023, s. 5. Ks. ja vrt. Kanto 2024, s. 69.

74 Ks. KPMG 2023, s. 10 ja Kanto 2024, s. 68.

75 Kanto 2024, s. 68. Tiedot perustuvat kunkin yhtiön ilmoitukseen GRI-indeksissään. Empiirinen tarkastelu kattaa vuotta 2022 koskevan veroraportoinnin.

76 Ks. Kanto 2024, s. 70–73.

77 Useimmilla näistäkin yrityksistä oli kuitenkin pakollisen taloudellisen raportoinnin ulkopuolella jonkinlainen maininta maksetuista veroista, liitettynä esimerkiksi yrityksen yhteiskunnallisen kontribuution yhteyteen. Ks. Kanto 2024, s. 72.

78 Kanto 2024, s. 72.

5.2. Entä veroraportoinnin sisällöllinen laadukkuus?

Joidenkin verostandardikohtien raportointi tai raportoimattomuus ei sellaisenaan vielä kerro siitä, toteutuvatko verovastuullisuusraportoinnille asetetut varsinaiset tavoitteet vai eivät. Yhtiön oma ilmoitus jonkin tietyn kohdan mukaisesta raportoisesta ei myöskään sellaisenaan varmista raportoinnin laatua.⁷⁹ Jos määrällisten ja kaavamaisten seikkojen ohella tavoitteena onkin myös informaation laadullinen arviointi eli miten hyvin raportointi todellisuudessa yrityksen veroasioista kertoo, käy arviointi ja vertailu monimutkaisemmaksi. Julkistetun informaation perusteella voi olla vaikea arvioida esimerkiksi sitä, onko yhtiön tai konsernin siirtohinnoittelu suoritettu kaikin puolin asianmukaisella tavalla. Tätä ei juurikaan helpota edes se, että yritykset usein ilmoittavat noudattavansa markkinaehtoperiaatetta.

Eräissä empiirisissä tutkimuksissa suomalaisia suuria pörssiyhtiöitä vertailtiin ruotsalaisiin, ranskalaisiin, brittiläisiin ja yhdysvaltalaisiin suuriin pörssiyhtiöihin.⁸⁰ Tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka yleisesti ja myös syvällisesti kansainväliset pörssiyhtiöt tiedottavat julkisesti veroasioistaan GRI 207: Tax -standardin teemoihin ja tiedonantovaatimuksiin nähden – riippumatta siitä, ilmoittivatko yhtiöt nimenomaisesti nojautuvansa GRI:n verostandardiin vai eivät. Raportoinnin syvällisyyden tai laadukkuuden arviointiin ei ole käytettävissä mitään objektiivista mittatikkua: kyseisessä tutkimuksessa raportoinnin sisältöä arvioitiin ensivaiheessa kolmiportaisella laadullisella asteikolla (käsitelty laajasti, mainittu, ei sisälly).

Tutkimuksen perusteella brittiläisten yhtiöiden veroraportointi täytti GRI 207: Tax -standardin tiedonantovaatimukset parhaiten.⁸¹ Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöhän on edellyttänyt jo pitempään, että suuret yhtiöt julkistavat veroasioita koskevan strategiansa.⁸² Suuria eroavaisuuksia liittyi maakohtaisten tietojen raportointiin: yhdysvaltalaiset yhtiöt eivät antaneet näitä juuri lainkaan.⁸³ Yleisesti oli havaittavissa, että konkreettiset GRI 207: Tax -standardin mukaiset kuvaukset esimerkiksi valvontamekanismeista ja sidosryhmäyhteistyöstä puutuivat raportoinnista.⁸⁴

Jotta päästäisiin porautumaan vielä paremmin verovastuullisuuden sisällölliselle puolelle, tutkimukseen oli sisällytetty vertailu myös eräiden konkreettisten raportointiteemojen osalta: yritysten kuvaukset markkinaehtoperiaatteen noudattamisesta siirtohinnoittelussaan ja keinoista liiketoimien markkinaehtoisuuden varmentamiseksi, konsernin merkittävimpien sisäisten transaktioiden kuvaus, erilaisten verokannustimien hyödyntäminen sekä yrityksen efektiivinen veroaste ja sen avaaminen.⁸⁵ Käsitellen seuraavaksi näitä yksittäisiä teemoja tarkemmin.

⁷⁹ Kanto 2024, s. 77.

⁸⁰ Soinisen (2024) tutkimuksessa tarkastelu perustuu pääosin kohdeyritysten julkaisemiin vuosiraportteihin vuosilta 2022 ja 2023. Tutkijan mukaan (s. 67) julkaisujankohhta ei ole kuitenkaan välttämättä tiedossa siltä osin, kun kyseessä ovat yritysten verkkosivuillaan julkaisemat tiedot.

⁸¹ Ks. Soininen 2024, s. 3 ja 83.

⁸² Merkittävä määrä tarkastelluista yrityksistä sijaintimaasta riippumatta oli julkaissut erikseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevia yhtiöitään koskevan verostrategian tai -politiikan, jotka oli otsikoitu esim. ”UK Tax Strategy” tai ”UK Tax Policy”. Kaikki tällaiset verostrategiat eivät kuitenkaan koskeneet pelkästään paikallisia tytäryrityksiä vaan myös koko konsernia. Soininen 2024, s. 95. Ks. myös KPMG 2023, s. 2.

⁸³ Ks. Soininen 2024, s. 87–88.

⁸⁴ Soininen 2024, s. 3.

⁸⁵ Ks. Soininen 2024, s. 68. Nämä seikat vaikuttavat myös toisiinsa: esimerkiksi verokannustimien hyödyntäminen laskee efektiivistä veroastetta. Ks. myös Soininen 2024, s. 69–70.

5.3. Eräiden yksittäisten teemojen raportointi

Toteutetun vertailun mukaan yhdysvaltalaiset yhtiöt antoivat vähiten *siirtohinnoitteluunsa* liittyviä tietoja. Vain hieman yli puolet yhtiöistä mainitsi nimenomaisesti noudattavansa markkinaehtoperiaatetta ja hyvin harva oli kuvannut ylipäättänsä konsernin sisäisiä transaktioitaan.⁸⁶ Enemmistö muiden tarkastelumaiden yhtiöistä ilmoitti noudattavansa markkinaehtoperiaatetta, usein sisällyttäen lausuman osaksi verostrategiaansa.⁸⁷ Vain joiltakin yhtiöiltä löytyi kuitenkin tarkempia prosessikuvauksia siitä, kuinka liiketoimien markkinaehtoisuutta varmennetaan.

Suomalaiset yhtiöt avasivat toiseksi vähiten sisäisiä transaktioitaan.⁸⁸ Valtaosa yhtiöistä oli maininnut kyllä siirtohinnoitteluperiaatteet, mutta tutkijan vertailuun pohjautuvan arvion mukaan yksikään yhtiö ei ollut kuvannut nojautumistaan niihin kovinkaan laajasti.⁸⁹ Osa yhtiöistä oli kuitenkin avannut raportoinnissaan eräitä olennaisimpia konsernin sisäisiä transaktioitaan.

Verokannustimilla (tai verohuojennuksilla) tarkoitetaan valtioiden tarjoamia verolainsäädännöllisiä veroetuksia, esimerkiksi investointeihin liittyen. Lähtökohtaisesti yritykset voivat täysin asianmukaisesti toimien hyödyntää erilaisia verokannustimia. Erilaisia huojennuksia tai verotustasoa koskevia erityissopimuksia on käytetty kuitenkin keinoina myös ns. haitallisessa verokilpailussa, eikä tällaisten insentiivien olemassaolo tai hyödyntäminen ole aina ollut läpinäkyvää.⁹⁰

Verokannustimien käyttöön liittyvien tietojen julkiselle raportoinnille ei ole ollut suoranaista velvoitetta, joten ne tarjoavat kiinnostavan näkökulman vapaaehtoiseen raportoinnin tarkasteluun.⁹¹ Tutkimuksen mukaan yritysten käyttämät verokannustimet olivat tyypillisesti ulkomaille tehtyjen investointien perusteella saatuja alennuksia tuloveroasteeseen.⁹² Ruotsalaiset yhtiöt ilmoittivat hyödyntäneensä verokannustimia vähiten, britannialaiset yhtiöt eniten. Brittityhtiöistä kolmasosa kuvasi hyödyntämiään verokannustimia konkreettisesti. Sikäli kun suomalaiset yhtiöt olivat ilmoittaneet hyötyvänsä verokannustimista, nämä tarkensivat kaikista vähiten, minkälaisista kannustimista niiden kohdalla oli ollut kysymys. Muutama yhtiö oli kuitenkin avannut näiden merkitystä tarkemminkin.⁹³

Efektiivinen veroaste kuvaa maksettuja veroja suhteessa voittoon ennen veroja. Useissa taloustieteellisissä tutkimuksissa on käytetty yrityksen efektiivistä veroastetta eräänlaisena aggressiivisen verosuunnittelun tai veron kiertämisen indikaattorina.⁹⁴ Alhaisen efektiivisen veroasteen taustalla voi toki olla aggressiivista verosuunnittelua, mutta toisaalta veroaste voi olla alhainen johtuen esimerkiksi joidenkin toimintavaltioiden alhaisemmasta yhteisöverokannasta

86 Ks. Soininen 2024, s. 94.

87 Tosin markkinaehtoperiaatteen noudattaminen sellaisenaan ei ole mikään vastuullisuustekijä: tätä edellytetään kaikilta monikansallista toimintaa harjoittavilta.

88 Osalla yhtiöistä ei tosin ollut edes toimintaa Suomen ulkopuolella, mikä toki vaikutti asiaan. Soininen 2024, s. 94.

89 Soininen 2024, s. 73.

90 Ks. esim. OECD/G20 BEPS Project: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 – 2015 Final Report.

91 Ks. Soininen 2024, s. 68.

92 Soininen 2024, s. 94–95.

93 Ks. Soininen 2024, s. 73 ja 94–95.

94 Ks. tästä Klaassen – Bobeldijk 2019.

tai aikaisempien verovuosien vähennyskelpoisista tappioista. Alhainen efektiivinen veroaste on joka tapauksessa seikka, jota yrityksen on syytä avata vastuullisuusraportoinnissaan.

Efektiivisen veroasteen kuvaus oli tutkimuksessa mukana olevien yhtiöiden raportoinnissa yleisesti ottaen hyvällä tasolla: tiedot esitettiin usein sekä numeraalisesti että verbaalisesti. Suomalaiset yhtiöt jäivät tässä asiassa hieman keskivertoa huonommaksi, vaikka suomalaisista yhtiöistäkin selvä enemmistö oli ilmoittanut efektiivisen veroasteensa ja yli puolet yhtiöistä oli avannut myös sanallisesti syitä sen taustalla.⁹⁵

Tällaisia yksittäisiä teemoja (siirtohinnoittelu, verokannustimet, efektiivinen veroaste) koskevan raportoinnin laadukkuuden arviointi ja vertailu eri valtioissa toimivien yritysten välillä voi jäädä monestakin syystä hieman ylimalkaiseksi. Vertailussa päästään kuitenkin astetta syvemmälle kuin vain yrityksen veropolitiikkaa tai -strategiaa koskevien, tyypillisesti varsin yleisluonteisten toteamuksien vertailulla.

6. Yhteenveto

BEPS-hankkeen tuotoksena vuonna 2015 julkistettu 15-kohtainen toimenpidepaketti on pääosin saatu jo vuosia sitten implementoiduksi eri valtioiden kansallisiin verolainsäädäntöihin, mitä Euroopan unioni on edesauttanut useilla direktiiveillä.⁹⁶ Monien aggressiivisessa verosuunnittelussa aikaisemmin hyödynnettyjen keinojen käyttöön on siten puututtu aineellisella verosääntelyllä.⁹⁷

Vaikka sääntely yhteisöjen globaalista vähimmäisverotuksesta (OECD:n pilari II) on tullut voimaan vasta myöhemmin,⁹⁸ niin verosuunnittelumahdollisuuksien oikeudellisten puitteiden puristumisen johdosta *voisi olettaa*, että aggressiivinen verosuunnittelu olisi selvästi vähentynyt ja että vaikutukset näkyisivät jo taloustieteellisessä verotutkimuksessa. Ainakaan vielä toistaiseksi empiiriset tutkimukset eivät kuitenkaan tällaiseen viittaa. Vaikka ilmiötä koskevassa empiirisessä tutkimuksessa on omat rajoituksensa ja haasteensa,⁹⁹ eräiden empiiristen tutkimusten mukaan aggressiivinen verosuunnittelu (tai *profit shifting*) ei Suomenkaan osalta olisi ainakaan merkittävästi vähentynyt.¹⁰⁰ Eräiden tutkimusten mukaan se olisi jopa lisääntynyt.¹⁰¹

Vaikka BEPS-toimilla epäilemättä on ollut ainakin jonkinlaista vaikutusta,¹⁰² niin päällimmäiseksi nousee kysymys: mistä johtuen aggressiivinen verosuunnittelu ei ole kaikista erilaista toimenpiteistä johtuen ainakaan merkittävästi vähentynyt?

⁹⁵ Soininen 2024, s. 73 ja 94.

⁹⁶ EU-valtioiden osalta suuri merkitys on ollut veronkiertodirektiivillä (2016/1164), jolla on puututtu muun muassa väliyhteisöjen, korkovähennysten sekä hybridi-instrumenttien ja -yksiköiden hyödyntämiseen verosuunnittelussa.

⁹⁷ Monissa valtioissa on myös muutettu esimerkiksi ns. patenttibokseja koskevaa verosääntelyä. Patenttiboksit, joilla tarkoitetaan aineettomista oikeuksista saatua tulona kohdistuvaa verohuojennusta, olivat esillä BEPS-hankkeessa eräänä haitallisen verokilpailun muotona. Ks. Progress Report on Preferential Regimes. OECD 2019.

⁹⁸ Vuodesta 2024 alkaen suurten konsernien ylijäämätuloon kohdistuu 15 % minimiverotason mukainen verotus riippumatta siitä, missä valtiossa konserniyksiköt sijaitsevat. Suomen osalta ks. laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023).

⁹⁹ Ks. Bakke 2023, s. 3: “[...] providing empirical evidence of profit shifting is challenging for tax administrations and researchers alike. The main reason for this is that it is difficult to know whether the financial numbers we observe are a result of real economic operations or tax planning activities [...]”

¹⁰⁰ Ks. esim. Viertola 2024.

¹⁰¹ Ks. esim. Wier – Zucman 2022.

¹⁰² Bakke 2023, s. 3: Kaikki empiiriset tutkimukset viittaavat johdonmukaisesti profit shifting -ilmiön olemassaoloon, mutta eräät uudemmat tutkimukset antavat myös jonkinlaisia viitteitä BEPS:n vastatoimien tehokkuudesta.

Ensinnäkin BEPS-hankkeen päämäärien toteutuminen on voinut jäädä vajaaksi eri syistä johtuen. Toiseksi empiirisiä tutkimustuloksia tulkittaessa on hyvä huomioida, että BEPS-hankkeen kaikkien toimenpiteiden implementointi on ollut vuosien prosessi. Monet empiiriset tutkimukset kohdistuvat kuitenkin jo tutkimusteknisistä syistä johtuen ajanjaksoihin, jolloin BEPS-hankkeen tuotokset eivät ainakaan täysimääräisesti ole olleet vaikuttamassa, vaikka yritykset ovatkin voineet jo hankkeen valmisteluvaiheessa ennakoida, minkälaisia muutoksia verosuunnittelun reunaehtoihin on tulossa.

Verovastuullisuuden näkökulmasta voidaan edellyttää, että yrityksen verosuunnittelu on asianmukaista ja liiketoimintalähtöistä. Jotta yrityksen sidosryhmät pystyvät arvioimaan verosuunnittelun asianmukaisuutta sekä yleisemminkin veroasioiden hoitoa ja veroihin liittyviä riskitekijöitä, tarvitaan läpinäkyvyyttä. Veroraportointi muodostaa verovastuullisen ulkoisen osatekijän, jonka puolestaan tulisi edistää sisällöllisen osatekijän eli veroasioiden hoidon asianmukaisuuden toteutumista. Veroraportointi on kuitenkin jossakin määrin kaavamaisista: normit ja kehykset antavat raamit, joiden puitteissa yritys voi itse päättää, miten se veroasioitaan aukaisee. Veroraportointia koskevassa yleisessä keskustelussakin huomio on painottunut usein ulkoisiin seikkoihin: kuinka moni raportoi tai mistä asioista raportoidaan.

Aggressiivisen verosuunnittelun on siten mahdollista jäädä veroraportoinnin katveeseen. Ensinnäkin kaikki yhtiöt eivät raportoi vapaaehtoisesti veroasioistaan. Toisaalta monet yhtiöt raportoivat selektiivisesti: tiedot, joiden julkaiseminen saattaisi olla kiusallista yritykselle, jäävät helposti julkaisematta. Kolmanneksi, vaikka yhtiö raportoi ulkoisesti tarkastellen vakuuttavalla tavalla, raportointi voi jäädä ylimalkaiseksi ja pintapuoliseksi, pahimmillaan vain korulauseita käyttäväksi kuorrutukseksi.

Veroraportoinnin kattavuudessa ja syvyydessä on suomalaistenkin yhtiöiden osalta toivomisen varaa. Suurista listayhtiöistä, jotka raportoivat ainakin osin verostandardin mukaisesti, joka toinen ja keskisuurista yhtiöistä vastaavasti vain joka neljäs yhtiö raportoi kaikkien GRI 207 -standardin neljän kohdan mukaisesti. Useimmiten valikoivaa raportointia ei myöskään selitetä tai kommentoida.¹⁰³ Toisaalta, vaikka GRI 207 -standardi on merkittävin veroraportointistandardi, se ei ole yhtiöille ainoa tapa raportoida verovastuullisuudestaan. Osa yhtiöistä on raportoinut verojalanjäljestään ja avannut muutoinkin verostrategiaansa, vaikka yhtiö ei nimenomaisesti olisikaan ilmoittanut raportoivansa GRI-standardin mukaisesti.

Veroraportointi on varsin laajasti edelleen vapaaehtoisuuden varassa. Edellä olevat huomiot johtavat pohdinnan siihen peruskysymykseen, tulisiko veroraportoinnin olla nykyistä enemmän sääntelyvetoista, vai tyydytäänkö siihen, että raportointi suurelta osin on edelleenkin vapaaehtoista ja ei-sitovien kehysten varassa?

Sekä vapaaehtoisella että pakollisella raportoinnilla on omat hyvät ja huonot puolensa.¹⁰⁴ Veroraportoinnin vapaaehtoisuus voi johtaa siihen, että juuri ne yhtiöt, joiden erityisesti tulisi raportoida, jättävät sen kokonaan tekemättä – tai ainakin jättävät raportoimatta niistä asioista, joista nimenomaisesti haluttaisiin tietoa. Tämän vuoksi vaadittavaa lähestymistapaa voisi kuvata vertauskuvallisesti sellainen auringonkukkaa muistuttava ajatusmalli, jossa – kukan rus-

¹⁰³ Kanto 2024, s. 77.

¹⁰⁴ Ks. näistä Knuutinen 2023.

¹⁰⁵ Ks. aiheesta Viherkenttä 2023.

keata mykeröä vastaten – pakollinen raportointi tietosisältöineen muodostaisi vakiomuotoisen ytimen, kun taas – keltaisia terälehtiä vastaten – yrityksellä olisi lisäksi mahdollisuus valita raportoinnin kohteeksi yrityskohtaisesti relevantteja seikkoja.

Kehitys kohti verovastuullisuusraportoinnin valtavirtaistumista on joka tapauksessa käynnissä. Oletettavaa on, että veroraportointi tulee laajentumaan myös keskisuuriin yhtiöihin. Lisää paineita tähän tulee varmaankin sekä säädösvetoisesti että sidosryhmien, kuten esimerkiksi institutionaalisten sijoittajien, suunnalta.¹⁰⁵

Kaiken kaikkiaan verovastuullisuuskeskustelussa tulisi siirtyä ulkoisista seikoista enemmän sisällölliseen suuntaan: mitä raportit kertovat ja miten asiat oikeasti ovat. Kysymys on ensinnäkin siitä, soveltuvatko raportoinnin nykyiset ulkoiset muodot tuottamaan sisällöllistä verovastuullisuutta, eli raportoidaanko oikeita asioita. Pakollisen veroraportoinnin osalta tietosisältöjen tarkentaminen tapahtuu lainsäädännön ehdoilla, mutta tässä on mahdollista kuunnella herkällä korvalla eri sidosryhmien odotuksia. Näiden odotusten varaan perustuu myös vapaaehtoisen raportoinnin standardien kehittäminen.

Verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä on jännitteisyyttä. Yritykset eivät juurikaan itse vapaaehtoisesti ja avoimesti kerro hyödyntäneensä jotakin verosuunnittelukeinoja, jota sidosryhmät pitäisivät aggressiivisena ja siten epäasianmukaisena. Toisaalta sidosryhmillä on mahdollisuus tällaiseen arvioon vain silloin, jos käytetty verosuunnittelukeino on tiedossa.

Toinen kysymys on sitten taas se, miten sisällöllistä verovastuuta voidaan kontrolloida, jos yhtäläistä näkemystä hyväksyttävän verosuunnittelun rajoista eri sidosryhmien odotusten ja vaatimusten välillä ei voida saavuttaa. Tähän ei liene muuta ratkaisua kuin läpinäkyvyyden lisääntymisen kautta tapahtuvan verovastuullisuuden sisältöpuolta koskevan yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistaminen, mihin maakohtaisen raportoinnin julkisuutta koskeva direktiivikin tähtää. Yhteiskunnallisen keskustelun vaikutukset voivat näkyä puolestaan edelleen esimerkiksi lainsäädäntöratkaisuin tai pakollista raportointia koskevissa tietosisällöissä.

Viime kädessä vapaaehtoisen verovastuullisuuden osalta kysymys on kuitenkin yrityksen omista ratkaisuista. Mikäli yritys oikeasti haluaa olla vastuullinen veronmaksaja – ”*responsible taxpayer*” ja ”*good corporate citizen*” – on hyvä olla olemassa toimintamalli ja avoin kuvaus siitä, millaisilla prosesseilla varmistutaan aggressiivisina pidettävien verojärjestelyiden välttämisestä sekä ylipäättään verotuksen oikeellisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kysymys on hyvästä veroasioiden hallinnoinnista – ”*good tax governance*”.

Abstract in English

EXTERNAL AND INTERNAL ASPECTS OF TAX RESPONSIBILITY

Tax responsibility encompasses both the appropriateness of corporate tax behavior – particularly the avoidance of aggressive tax planning (ATP) – and voluntary tax reporting that promotes transparency. With respect to tax behavior, the internal (substantive) elements of tax responsibility are emphasized, whereas in reporting, its external elements are highlighted.

This article explores both the external and internal aspects of tax responsibility. The discussion first addresses voluntary tax reporting and its reference frameworks, alongside the evolution of mandatory reporting practices. It then examines substantive tax responsibility, understood as the appropriateness of tax planning strategies. Finally, the empirical section reviews previous studies on the implementation of tax responsibility.

Keywords: tax responsibility, corporate responsibility, aggressive tax planning, BEPS, tax reporting

Lähteet

- Bakke, Julia Tropina, Firm performance following foreign acquisitions in Norway: Evidence of profit shifting? *Nordic Tax Journal* 2023, s. 1–20.
- The B Team Responsible Tax Principles, Accountability Report 2024.
- European Commission, Aggressive tax planning indicators, Final Report. Working Paper No 71 – 2017.
- Finnwatch, Jäävuorta mittaamassa. Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa, 6/2016.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain muuttamisesta 142/2016 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi 69/2019 vp.
- Heikkilä, Katriina – Hyvönen, Timo – Nykänen, Pekka, Valtionyhtiöiden veroalanjälki: Sidosryhmä- ja legitimaatioteoriaan perustuva tutkimus kuuden suomalaisen valtio-omisteisen yhtiön maakohtaisesta veroraportoinnista. *Oikeus* 2/2021, s. 132–158.
- Itälä, Hannu, Erityiset veronkiertonormit Suomessa: tarkastelussa rajat ylittävän sijoitustoiminnan ja varallisuudenhallinnan tuloverotusta koskevat erityiset veronkiertonormit ja EU-oikeuden asettamat rajoitukset. *Kauppakamari* 2025.
- Kanto, Petri, GRI 207: TAX 2019 -standardi – vastaako verovastuullisuusraportointi tavoitteitaan? Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto 2024. Edilex 15.3.2024.
- Klaassen, Paul – Bobeldijk Arco, Country-by-Country Reporting and the Effective Tax Rate: How Effective Is the Effective Tax Rate in Detecting Tax Avoidance in Country-by-Country Reports? *Intertax* 12/2019, s. 1057–1069.
- Knuutinen, Reijo, Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. *Verotus* 2/2013, s. 177–191.
- Knuutinen, Reijo, Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Knuutinen, Reijo, Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat. *Alma Talent* 2020.
- Knuutinen, Reijo, Vapaaehtoinen ja pakollinen veroraportointi verotuksen läpinäkyvyyden edistäjänä, s. 213–238 teoksessa Veikko Vahtera – Krista Rantasaari (toim.) *Yritys, kirjanpito, kestävyys – juhlaulkaisu Jukka Mähönen*. *Alma Talent* 2023.
- Knuutinen, Reijo – Itälä, Hannu, Aggressive Tax Planning in the Post-BEPS Era: Systematic Approach with Analysis and Examples. *Nordic Tax Journal* 2025, s. 1–18.
- Kovermann, Jost – Velte, Patrick, CSR and Tax Avoidance: A Review of Empirical Research *Corporate Ownership & Control* 2/2021, s. 20–39.
- KPMG, The state of the tax transparency in the Nordics – A KPMG study and GRI 207 benchmark, 2023.

- Loureiro, Manuel Campos, The Shortcomings of the EU Public Country-by-Country Reporting Directive. *EC Tax Review* 3/2022, s. 115–123.
- Martinho, Sandra, Looking at the "Tax" in ESG through Sustainable Investor Lens. *Intergovernmental Organisations In-house Counsel Journal* 2022, s. 29–41.
- Netjes, Willemien – Freyer, Dominik: Tax Transparency Is Here to Stay: An Analysis of the Public CbCR Directive. *Intertax* 8–9/2022, s. 612–618.
- Niskala, Mikael – Palmuaro, Sirkku, Uudet kestävyysraportointivaatimukset: Mitä ne tarkoittavat käytännössä? *Alma Insights* 2024.
- Nykänen, Pekka: Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunachdot. *Edilex-sarja* 2024/7.
- OECD, Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013. (OECD 2013a)
- OECD, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013. (OECD 2013b)
- OECD, Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing 2015.
- OECD, Harmful Tax Practices – 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing 2019.
- OECD, Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. OECD Publishing 2023.
- Peeters, Bruno – Gribnau, Hans – Badisco, Jo (toim.), Building Trust in Taxation. Intersentia 2017.
- Piantavigna, Paolo, Tax Abuse and Aggressive Tax Planning in the BEPS Era: How EU Law and the OECD are Establishing a Unifying Conceptual Framework in International Tax Law, Despite Linguistic Discrepancies. *World Tax Journal* 1/2017, s. 37–98.
- Ristaniemi, Michael, Yritysvastuu oikeudellistuu. *Defensor Legis* 3/2022, s. 823–829.
- Scarpa, Francesco – Signori, Silvana, Understanding corporate tax responsibility: a systematic literature review. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal* 7/2023, s. 179–201.
- Schnitger, Arne – Holle, Florian – Kockrow, Madeleine, Tax and Transparency: Reporting in Accordance with the Global Reporting Initiative. *Intertax* 8–9/2021, s. 702–712.
- Soininen, Ella, Listayhtiöiden julkisen veroraportoinnin vertailu Suomen ja verrokkimaiden välillä. *Pro gradu -tutkielma*, Turun yliopisto 2024.
- Tax Justice Network, State of Tax Justice 2024, November 2024.
- Traut, Nicolas, The EU Public Country-by-Country Reporting Directive: Legislative and Policy Comments. *British Tax Review* 3/2024, s. 359–370.
- Valsecchi, Alfio, What Corporate Tax Policy Has to Do with Sustainability and How Companies Should Deal with It. *World Tax Journal* 1/2022, s. 113–137.
- Valtiovarainministeriö, BEPS-toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointiraportti. Valtiovarainministeriö 26/2017.
- Viertola, Marika, Transfer (mis)pricing of multinational enterprises: evidence from Finland. *VATT Working Papers* 162, 2024.
- Viherkenttä, Timo, Mitä sijoittajat odottavat yritysten verovastuullisuudelta? *Verotus* 3/2023, s. 279–289.
- van Weeghel, Stef, Transparency Is Turning a Corner, s. 481, *Intertax* 6–7/2021, s. 480–481.
- Wier, Ludvig – Zucman, Gabriel, Global profit shifting, 1975–2019. *Wider Working Paper* 2022/121.

Uusliberalismia pohjoismaiseen tapaan – Björn Wahlroosin kilpailuoikeusajattelun kriittinen erittely

Toni Malminen

Tiivistelmä – Artikkelit erittelee amerikkalaisen oikeudellisen uusliberalismin vaikutusta Pohjoismaissa tarkastelemalla Björn Wahlroosin, johtavan pohjoismaisen rahoitusalan vaikuttajan ja yritysjohtajan, kirjoituksia. Vuodesta 2012 alkaen Wahlroos on julkaissut aktiivisesti teoksia, joissa hän luo systemaattista teoriaa vapaasta markkinataloudesta ja demokratiasta sekä oikeuden roolista niiden muotoamisessa. Vaikka hänen kirjansa ja julkiset puheenvuoronsa ovat saaneet laajaa huomiota, hänen kirjoituksiaan ei ole juuri arvioitu akateemisesti, vaikka ne tarjoavat lähes ainutlaatuisen näköalan siihen, miten vaikutusvaltainen yritysjohtaja näkee oikeuden, demokratian ja talouden. Artikkelit yhdistää aatehistoriaa ja modernia kilpailuoikeusteoriaa sekä erittelee Wahlroosin ajattelun taustalla olevaa käsitystä oikeuden ja talouden suhteesta. Aatehistoriallisesti se osoittaa, että Wahlroosin näkemys kilpailuoikeudesta on velkaa niin kutsutulle Chicagon koulukunnalle, joka syntyi 1950-luvulla vastalauseena Yhdysvaltain säännellyn markkinatalouden mallille. Normatiivisesti artikkeli puolustaa kilpailuoikeuden keskitettyä ja kuluttajayhvinvoinnin periaatetta.

Asiasanat: uusliberalismi, kilpailuoikeus, Björn Wahlroos, Chicagon koulukunta, kuluttajayhvinvointiperiaate



1. Aluksi

Vuonna 2007 käynnistynyt finanssikriisi oli massiivinen takaisku uusliberalismille, samoin viime vuosien käänneet koronasta Ukrainan sotaan. Vapaakaupan ja vapaiden markkinoiden ylituksen tilalle on tullut talousnationalismia ja kansallista resilienssiä sekä markkinariskejä painottavia aatteita ja koalitioita. Uusliberalismin aikakauden päätös on jo rekisteröity historian tutkimuksessa. *Gerstlen* mukaan käänne uusliberalismiin alkoi Yhdysvalloissa 1970-luvulla, kun aikansa talousajattelu ajautui kriisiin ja muuan muassa lentoliikenteen sääntelyä purettiin. Sen valtakausi vuorostaan päättyi viimeistään *Trumpin* ensimmäiseen presidenttikautteen (2016–2020). Kun Trump alkoi katkoa Yhdysvaltojen siteitä kansainvälisiin poliittistaloudellisiin instituutioihin ja irtautua vapaakauppasopimuksista, *Trumpin* talousneuvonantaja *Gary Cohn* erosi tehtävästään. Goldman Sachs -taustaisen *Cohnin* ero symboloi uusliberalismin kauden päättymistä, koska finanssi- ja poliittisten eliittien liitto sekä finanssialan vaikutusvalta olivat uusliberalismille tunnusomaisia ilmiöitä (*Gerstle* 2022, s. 276). *Gerstlen* huomio keskittyy Yhdysvaltoihin, mutta johtavan supervallan vanavedessä uusliberalismi vaikutti maailmanlaajuisesti, vaikka sen etenemisen aikajana, vaikutukset, keskeiset toimijat ja yhteiskunnalliset seuraukset toki vaihtelivat maittain.

Uusliberalismin aikaa voi siten nykyisin tarkastella erillisenä, nyt jo päättyneenä historiallisena ajanjaksona (taloustieteen osalta *Cohen* 2019). Päättymisestään huolimatta uusliberalismin perintö elää edelleen opinkappaleina, käsitteinä ja ideoina, samoin kuin kansainvälisissä ja kansallisissa instituutioissa ja politiikoissa (*Duménil – Lévy* 2011). Sen perintöä ovat myös monet oikeudellisissa ajattelussa edelleen vaikuttavat käsitteet ja periaatteet, kuten deregulaatio ja te-

hokkuus sekä osakkeenomistajakeskeisyys. Yksi nykyhetken oikeustutkimuksen tehtävistä on eritellä näitä ideoita ja arvioida, mitkä niistä ovat kestäviä ja säilyttämisen arvoisia ja mitkä olisi parempi hylätä.

Käsitteenä uusliberalismi on kiistanalainen, koska sitä on käytetty rinnakkain poliittisissa kiistoissa ja tutkimuskäsitteenä. Viime vuosien historian tutkimus on osoittanut, että se on osuvin termi kuvaamaan 1970-luvun puolivälistä 2010-luvulle ulottuvaa ajanjaksoa ja sen erityispiirteitä. Gerstle on tiivistänyt uusliberalismin uskomusjärjestelmäksi, joka:

ihalee vapaakauppaa ja pääoman, tavaroiden ja ihmisten vapaata liikkuvuutta -
- juhlii sääntelyn purkamista taloudellisenä voittona, kun valtiot eivät enää voi puuttua markkinoiden toimintaan -- korostaa kosmopoliittisuutta -- ylistää globalisaatiota yhteispelinä, joka rikastuttaa länsimaita (uusliberalismin ohjaamo) samalla, kun se luo muulle maailmalle ennen näkemätöntä taloudellista vaurautta (Gerstle 2022, s. 5).

Uusliberalismille on esitetty myös tarkempia määritelmiä. Sekä *Mironski* että *Van Horn* ovat korostaneet yhtenä uusliberalismin ominaispiirteenä sen optimistista suhtautumista suuryrityksiin (Mirowski 2009, s. 438–439). Vanhempi klassinen liberalismi oli kriittistä yhtä lailla yksityisen taloudellisen vallan keskittymiselle kuin valtion liialliselle roolille taloudessa. Tällainen klassisen liberalismiin perinne eli vahvana yhdessä uusliberalismin keskuksista, Chicagon yliopistossa, vielä 1950-luvun alussa. Noin vuoden 1950 tienoilla chicagolainen *Aaron Director* alkoi kuitenkin kääntyä sille kannalle, että talouselämässä koko kielii lähes aina tehokkuudesta ja markkinat itsessään ratkaisevat suuruuden väitetyt varjopuolet. Tätä on pidetty yhtenä käännekohdista siirtymässä klassisesta uusliberalismiin (Van Horn 2011, s. 1541).

Uusliberalismin auringonlasku näkyy myös oikeustutkimuksessa. Muutoksen ilmentymä on niin kutsutun Law and Political Economy -tutkimussuuntauksen nousu Yhdysvalloissa ja Euroopassa (eurooppalaista haaraa edustavan Law and Political Economy in Europe -ryhmän työstä saa hyvän kuvan sen kotisivuilta osoitteessa <https://lpeineurope.org/>). Liike on nimenomaisesti pyrkinyt kritisoidaan uusliberalismin ajan oikeudellista ajattelua ja asettanut omien tarkastelujensa keskiöön yhdenvertaisuus- ja valtakysymykset sekä oikeuden roolin taloudellisen ja muunlaisen epätasa-arvon tuottamisessa. Kilpailuoikeus on ollut yksi suuntauksen keskipisteistä, kun liike on pyrkinyt perustelemaan tarvetta aktiivisemmalle valtiolle markkinoiden epäkohtien poistamisessa.

Historiantutkimuksessa kiinnostuksesta uusliberalismiin kertovat muun muassa tutkimukset siitä, millaisia esiintymismuotoja uusliberalismi on saanut eri maissa ja minkälaisia paikallistoimijoita sen leviämiseen on liittynyt. Viime vuosina polttopisteessä ovat olleet esimerkiksi Washington DC (Berman 2022), Geneve (Slobodian 2018), Chicago (Overtveldt 2007), Pariisi (Rosenblatt 2012) ja Bryssel (Küsters 2023). Samoin on tutkittu uusliberaaleja verkostoja kuten Mont Pèlerin -seuraa (Mirowski – Plehwe 2009). Tämä artikkeli pyrkii antamaan panoksen tähän kasvavaan tutkimuskirjallisuuteen keskittymällä alueeseen, jossa uusliberalismi on aina saanut ristiriitaisen vastaanoton – Pohjoismaihin.

2. Tapaustutkimuksena Björn Wahlroos

Rajallisesta vaikutuksestaan huolimatta uusliberalismi vaikutti myös Pohjoismaissa kuten tutkijat ovat viime vuosina osoittaneet (mm. Journal of Political Ideologies -aikakauskirjan numero 3/2023 omistettiin aiheelle). Tässä artikkelissa jatkan tätä tutkimusperinnettä ja keski-tyn Suomen näkyvimpään uusliberalistiin, *Björn Wahlroosiin*. Vaikutusvaltansa huipulla 2010-luvun puolivälissä Wahlroos toimi hallituksen puheenjohtajana kolmessa pörssiyhtiössä (UPM, Sampo ja Nordea), joiden yhteenlaskettu arvo kattoi yli kolmanneksen Helsingin pörssin markkina-arvosta, mikä teki hänestä maan talouselämän ykkösvaikeuttajan (Kauppalehti Op-tio 12/2024, s. 27). 2000-luvun kuluessa Wahlroos alkoi saada lisää näkyvyyttä myös muissa Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, jossa hän Ranskan ohella nykyisin asuu (Pietiläinen 2014).

Vuodesta 2012 lähtien Wahlroos, joka aloitti uransa 1970-luvulla taloustieteilijänä Suomes-sa ja Yhdysvalloissa, on ottanut aktiivisen julkisen intellektuellin ja keskustelijan roolin. Haas-tattelujen ohella hän on julkaissut lukuisia kirjoja demokratiasta, taloudesta ja oikeudesta. Tämä muistelmiin (Wahlroos 2021, 2023, 2025) huipentuva tuotanto edustaa ehkä puhdasoppisin-ta pohjoismaista uusliberalismia, mikä tekee siitä kiinnostavan tutkimuskohteen. Tapaustut-kimuksen käsittein häntä voi tarkastella kriittisenä tapauksena, jonka aiemman tutkimuksen ja hänen julkisen profilinsa perusteella voidaan olettaa olevan hyvä kohde uusliberalismia koske-valle tutkimukselle (kriittisistä tapauksista tapaustutkimuksen teoriassa ks. Eriksson – Koisti-nen 2014, s. 27).

Tarkemmin sanottuna Wahlroos antaa mahdollisuuden arvioida yhtä aiempaan tutkimuk-seen perustuvaa hypoteesia. Amerikkalaisessa tutkimuksessa on viime vuosina kiinnitetty huomiota chicagolaisen, uusliberalistisen kilpailuoikeusajattelun jännitteeseen suhteeseen modernin kilpailun taloustieteen kanssa. Alkuvaiheessaan 1950- ja 1960-luvuilla chicagolainen tutkimus edusti taloustieteen eturivin tutkimusta. Liikkeen edustajat muun muassa perusti-vat uusia tieteellisiä aikakauskirjoja, käynnistivät suuria tutkimushankkeita ja kävivät aktiivista keskustelua kilpailevien tutkimusohjelmien kanssa. Tässä Chicagon koulun alkuvaiheessa uusliberaali ideologia inspiroi tutkimusta, muttei hallinnut sitä. Kun kilpailun taloustiede al-koi 1970-luvulla uudistua peliteorian ja empiirisen tutkimuksen nopean kehityksen myötä, alkoi chicagolaisten tutkimusohjelmaan ilmaantua stagnaation merkkejä (Hovenkamp 1985). Käy-tännössä tämä näkyi haluttomuutena hyväksyä tutkimustuloksia, jotka näyttivät tukevan aktii-visempaa kilpailuvalvontaa ja siten valtion vahvempaa roolia taloudessa (Hovenkamp – Mor-ton 2020). Chicagon perinteessä syntyneet klassikotutkimukset, kuten *Robert Borkin* The Antitrust Paradox vuodelta 1978, alkoivat muuttua tutkimusten sijasta eräänlaiseksi uuslibe-raaliksi kaanoniksi, jota siteerataan, kun halutaan perustella, miksei kilpailuoikeusinterventioil-le ole tarvetta, vaikka nykytalous ja taloustiede ovat erkaantuneet kauas Borkin kuvauksesta. Missä määrin samankaltainen kehityskaari on nähtävissä Wahlroosin kirjoittelussa?

Wahlroosin tuotannon läpikantava teema on pyrkiä osoittamaan, että markkinat toimivat lähes aina, valtiolliset interventiot talouteen epäonnistuvat säännönmukaisesti ja demokratia itsessään on usein irrationaalista (Wahlroos 2012, s. 312–373). Hänen teostensa saamasta laa-jasta huomiosta huolimatta niissä esitettyjä käsityksiä ei juuri ole eritelty akateemisessa tutki-

muksessa. Niitä kannattaa kuitenkin arvioida, kun ottaa huomioon Wahlroosin aseman ja hänen mahdollisen aatteellisen vaikutuksensa erityisesti liike-elämän piirissä. Ei ylipäänsä ole helppoa saada tietoa siitä, mitä yritysjohtajat ajattelevat politiikasta ja oikeudesta. Suomessa kukaan muu liike-elämän nykyvaikuttaja ei ole avannut ajatteluaan niin yksityiskohtaisesti kuin Wahlroos. Jo tästä syystä hänen kirjansa ansaitsevat tarkan läpikäynnin. Lisäksi viimeaikaiset tutkimukset ovat antaneet viitteitä siitä, että varakkaat yksilöt suhtautuvat melko kriittisesti hyvinvointivaltioon (Kantola – Kuusela 2019). Tällaiset asenteet voivat entisestään koventua, mistä viitteitä antavat muun muassa Argentiinan presidentti *Javier Milein* retoriikka ja uudistukset, samoin kuin Trumpin hallinnon toimet Yhdysvaltojen liittovaltion toimintojen uudelleenjärjestämiseksi ja supistamiseksi sekä maan liikuttamiseksi patrimonialivaltion suuntaan (käynnissä olevasta patrimonialismin aallosta Hanson – Kopstein 2022, 2024). Tällaisena aikana on tärkeää tutkia, mitä eri sosiaaliset toimijat ja luokat ajattelevat demokratiasta ja sen tuottamasta taloudellisesta sääntelystä.

Kiinnostavan näkökulman Wahlroosin uusliberalismiin tarjoaa hänen ajatuksensa kilpailuoikeudesta. Kilpailuoikeutta on kutsuttu markkinatalouden perustuslaiksi (Kuoppamäki 2003, s. 44–47). Eri historian vaiheissa se on saanut jopa myyttisen roolin suuryritysten kesyttäjänä ja demokratian suojana yksityisen vallan keskittymiseltä. Uusliberalistit puolestaan suhtautuvat skeptisemmin kilpailuoikeuteen, vaikka heidän näkemyksissään on myös eroja. Siksi on kiinnostavaa arvioida, millaista uusliberalismia Wahlroos tarkalleen ottaen edustaa. Entisenä investointipankkiirina ja yritysjohtajana Wahlroos on myös ollut kilpailuoikeuden sääntelykohde, jonka liiketoimintastrategioihin kilpailusääntely, erityisesti yrityskauppavalvonta, on vaikuttanut (ks. esim. Wahlroos 2025, s. 164, 280).

Wahlroosin kilpailuoikeutta koskevassa kirjoittelussa voidaan erottaa kolme vaihetta. Ensimmäisen muodostaa hänen kansantaloustieteilijäkautensa, jolloin hän kirjoitti taloustieteellisiä tutkimuksia muun muassa hinnoista ja monopolien aiheuttamista hyvinvointitappioista (Wahlroos 1982, 1983, 1984). Pankkiiriksi ja yritysjohtajaksi siirtymisen jälkeen hän palasi samoihin teemoihin julkisena intellektuellina, jolle oli muodostunut suomalaisessa yhteiskunnassa ikoninen asema vapaiden markkinoiden ja valtioskepsisin apostolina. Tässä 2010-luvulle sijoittuvassa vaiheessa hänen kirjoitustyylinsä muuttui taloustieteellisestä eräänlaiseksi historian, yhteiskuntafilosofian ja talousteorian synteetiksi. Toisten taloustieteilijöiden ohella tekstit olivat suunnattuja suurelle yleisölle ja poliittisille päättäjille, jotka eivät täysin ymmärtäneet markkinoiden ylivertaisuutta ja valtiointerventioiden aiheuttamia menetyksiä taloudelliselle hyvinvoinnille. Koska taloustieteessä itsessään alkoi finanssikriisin jälkeen nousta uusliberalismikriittisiä ääniä, Wahlroosin 2010-luvun tuotantoa voi pitää jossain määrin taloustieteen eräänlaisen uusliberalistisen vastarintaliikkeen tuotoksina.

Hänen kolmas kirjoittajakautensa on 2020-luku, jolloin Wahlroos on julkaissut päiväkirjojaan. Niissä uusliberalismi jää pikemminkin rivien väliin ja hajahuomioiden varaan, kun Wahlroos kuvaa aatteellista kehitystään ja esittää näkemyksiään kansantaloudesta ja yritysten johtamisesta. Tätä vaihetta sivutaan artikkelissa vain ohimennen.

Artikkelin päähuomio kiinnittyy Wahlroosin keskivaiheen tuotantoon, koska 2010-luvulle tultaessa kilpailun taloustieteen valtavirta oli alkanut nähdä suuremman tarpeen kilpailuoikeus-

interventioille. Chicagon koulun rooliksi vuorostaan oli alkanut muodostua toimiminen eräänlaisena ideologisena vallihautana aktiivisempaa kilpailupolitiikkaa vastaan. Miten Wahlroos asemoi itsensä tähän ideologiseen kamppailuun, on tutkimuksen pääkysymys.

Wahlroosin uusliberalismia on kommentoitu aiemmin. Tuoreessa suomalaisen uusliberalismin vaikuttajien analyysissä häntä kuvataan yhteiskunnallisena provokaattorina, joka puolusti monetarismia, julkisen valinnan teoriaa ja presidentti *Ronald Reaganin* politiikkaa jo 1980-luvulla, jolloin suuri osa Suomen yhteiskunnasta vielä tasapainoili läntisten demokratioiden ja Neuvostoliiton välissä (Käräylä – Strang – Wuokko 2023, s. 5–6). Wahlroos ei itsekään ole pyrkinyt kiistämään uusliberalismiaan, vaan on julkisesti tunnustanut aatteelliset velkansa *Adam Smithille*, *Milton Friedmanille* ja *Ayn Randille*, uusliberalismin tärkeille oppi-isille ja vaikuttajille (Helsingin Sanomat 12.2.2012, saatavilla osoitteessa www.hs.fi/suomi/art-2000002520223.html; Smithiä on tosin pidetty yhtä lailla uusliberaalin ajattelun vastapoolina ks. MacDonald 2023). Wahlroos on myös muistellut olleensa yksi harvoista, jotka kannattivat julkisesti presidentti Reagania 1980-luvun alun amerikkalaisessa akateemisessa maailmassa (Wahlroos 2021, s. 58).

Uusliberalismi on siten viitekehys, josta Wahlroosin ajattelua on parasta lähestyä. Näin on mahdollista hyödyntää viime vuosina ilmestynyttä laajaa ja korkeatasoista uusliberalismin aatehistoriaa koskevaa tutkimusta. Uudemmissa tutkimuksissa on korostettu uusliberalismin moni-ilmeisyyttä ja erilaisia aatteellisia juuria, joten artikkelin keskeinen tutkimuskysymys koskee Wahlroosin ajattelun tarkempia vaikutteita ja ominaispiirteitä. Ketkä Smithin, Randin ja Friedmanin ohella ovat vaikuttaneet Wahlroosin ajatteluun ja miten hän näitä soveltaa nykypäivän yhteiskunnan analyysissään?

Sen sijaan, että pyrkisin arvioimaan Wahlroosin ajattelua kokonaisuutena, artikkeli keskittyy kilpailuoikeuteen, ja sillä on kolme tavoitetta. Ensinnäkin se pyrkii osoittamaan, että Wahlroosin käsitys taloudellisesta kilpailusta ja sen oikeudellisesta sääntelystä nojaa vahvasti yhteen uusliberalismin alahaaraan: niin kutsuttuun Chicagon koulukuntaan ja chicagolaiseen kilpailuajatteluun, joka syntyi 1950-luvun alussa ja saavutti vaikutusvaltansa huippupisteen 1980-luvulla. Artikkelin toisena tavoitteena on kuvata, miten Chicagon koulukunnan vaikutus alkoi hiipua kilpailun taloustietelijöiden keskuudessa 1970-luvulta alkaen eli juuri niihin aikoihin, kun se alkoi saada jalansijaa Yhdysvaltain kilpailuoikeudessa. Chicagon koulun vanhanaikaisuutta on korostanut taloustieteessä 1990-luvulla käynnistynyt ”uskottavuusvallankumous”, joka on painottanut empiirisen tutkimuksen merkitystä ja nostanut sen vaatimustasoa (Angrist – Pischke 2010). Kilpailun taloustieteen kehitys viime vuosikymmeninä on avannut niin silmiinpistävän railon sen ja erityisesti Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden kilpailuoikeuskäytännön välille, että Yhdysvalloissa puhutaan jo kilpailun taloustieteen kriisistä (Hovenkamp 2021). Viimeaikaiset tutkimukset ovat pyrkineet osoittamaan, että amerikkalaista kilpailuvalvontaa ovat ohjanneet viime vuosikymmeninä pikemminkin aatteelliset ja taloudelliset intressit sekä valtionvastainen ideologia kuin uusin taloustiede (Lancieri – Posner – Zingales 2023). Tässä yhteydessä on puhuttu myös ”episteemisestä kaappauksesta”, jossa eturyhmät syöttävät oikeudellisille päätöksentekijöille tieteellistä tietoa, joka on tutkimuskirjallisuudessa jo asetettu kyseenalaiseksi tai kumottu, mutta joka palvelee kyseisen eturyhmän etuja. Onnistuneen

episteemisen kaappauksen jälkeen päätöksentekijä uskoo tekevänsä tieteellisesti perusteltuja ja yhteistä hyvää toteuttavia päätöksiä, mutta palvelee pikemminkin yksittäisten etutahojen intressiä. Tällaisen episteemisen kaappauksen mahdollisuus on yksi monitieteisen tutkimuksen ja tuomioistuimissa hyödynnettävän tieteellisen tiedon käyttöön liittyvistä haasteista (kiinnosutus sääntelykaappauksen eri muotoihin on Suomessa lisääntynyt viime vuosina, ks. Vanto – Alvesalo-Kuusi – Salonen 2025; Malminen 2024 ja Pauku – Markus 2021). Näiden ongelmien takia sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa on hiljattain vaadittu kilpailuoikeuden irtikytkentää taloustieteestä ja kilpailulainsäädännön uudelleenkirjoittamista mustavalkoisiksi säännöiksi, joiden tulkinnassa ja soveltamisessa ei tarvita taloustiedettä (Hanley 2023). Vaarana tässä on lapsen heittäminen pesuveden mukana.

Kolmas tavoitteeni on osoittaa, että episteemisen kaappauksen riskistä huolimatta kilpailuoikeuden paras teoreettinen viitekehys on edelleen moderni kilpailun taloustiede. Sen kulmakivenä toimiva kuluttajahyvinvoinnin periaate tarjoaa hyvän – demokraattisen ja poliittista keskitietä edustavan – lähtökohdan kilpailuoikeudelle. Se on uusliberalismin jälkeisellä aikakaudella sopiva oikeusperiaate, joka voi yhdistää polarisoituvan yhteiskunnan eri ryhmiä: markkinoihin myönteisesti suhtautuvaa oikeistoa ja kuluttajien asemasta huolissaan olevaa vasemmistoa. Periaatteen popularisoi Bork, sukupolvensa vaikutusvaltaisin amerikkalainen kilpailuoikeusjuristi ja Chicagon koulukunnan edustaja, jonka teoksesta *The Antitrust Paradox* tuli 1900-luvun jälkipuoliskon vaikutusvaltaisin amerikkalainen kilpailuoikeusesitys (Kovacic 2014, s. 855). Periaatteen nykytulkinta on eri kuin Borkin. Hän ymmärsi kuluttajien hyvinvoinnin puhtaana taloudellisenä tehokkuutena ja uskoi, ettei edes hintojen nousu esimerkiksi yrityskaupan jälkeen ole suuri ongelma, jos yritysten toiminta tehostuu aiempaan tilaan verrattuna. Tällöin tehokkuushyödyt nimittäin kasvattavat yrityksen arvoa, josta hyötывät osakkeenomistajat (Bork 1993). Modernimpi tulkinta katsoo, ettei hintojen nousua voi oikeuttaa kokonaisu-tehokkuudella, koska kuluttajat ja työntekijät voivat kärsiä tästä (Salop 2010). Kuluttajahyötyperiaatteeseen nojautuen voidaan siten puoltaa aktiivisempaa kilpailuoikeuden täytöntöönpanoa kuin mihin monet Chicagon koulukunnan kannattajat olivat valmiita. Periaatteen puolustaminen on ajankohtaista, sillä se ja kilpailun taloustiede laajemmin ovat hyökkäyksen kohteena Yhdysvalloissa ja Euroopassa (Hovenkamp 2019; Padilla 2023). Koska kilpailuoikeus on yksi valtioiden järeimmistä välineistä säännellä taloutta, sen taustaperiaatteet säteilevät usein myös muille aloille, kuten teknologiasektorin sääntelyyn ja yrityskauppojen turvallisuusperusteiseen valvontaan (Bradford 2023; Malminen – Rajavuori 2021). Siksi muillekin kuin kilpailuoikeusasiantuntijoille on hyödyllistä tuntea kuluttajahyvinvoinnin periaate.

Artikkeli etenee seuraavasti. Luvussa 3 kuvaan Chicagon koulukunnan kilpailuoikeusteorian nousua ja siihen kohdistettua kritiikkiä. Neljäs luku erittelee Wahlroosin kirjoituksia kilpailuoikeudesta. Viides luku puolustaa demokraattista kilpailuoikeutta ja kilpailuoikeuden kuluttajahyötyajattelua viimeaikaisia hyökkäyksiä vastaan.

Lopuksi terminologinen täsmennys. Käytän termiä "kilpailuoikeus" viittaamaan kansainvälisiin keskusteluihin taloudellisen kilpailun oikeudesta, en niinkään mihinkään yksittäiseen oikeusjärjestelmään. Halutessani korostaa eurooppalaista tai amerikkalaista oikeudellista viite-

kehitystä suosin termejä ”eurooppalainen kilpailuoikeus” ja ”amerikkalainen kilpailuoikeus” ja niiden muunnelmia.

Näiden teknisten termien lisäksi artikkeli erottelee demokraattisen kilpailuoikeuden ja eturyhmävetoisen kilpailuoikeuden. Ero vastaa *Wolfin* erottelua kapitalismin eri muotojen välillä (Wolf 2023, s. 148–174). *Wolfin* käsittein eturyhmäkapitalismi (”rentier capitalism”) on vääristynyt markkinataloutta. Se perustuu markkinavoiman ja poliittisten kontaktien hyväksikäyttöön, ja sille ominaisia piirteitä ovat ”voittaja vie kaiken” -markkinat, talouden liiallinen keskittyminen, erilaiset poliittisen vallan ja oikeudellisen sääntelyn kaappauksen muodot, aggressiivinen lobbaus ja kilpailun heikkous eri toimialoilla. Nykytalouden eturyhmäkapitalismipiirteet ovat johtaneet vuodesta 2007 alkaen erilaisiin globalisaatio- ja markkinatalouskriittisiin reaktioihin. Kilpailuoikeuden tärkeimpiä tehtäviä on puolustaa demokraattista markkinataloutta eturyhmien ylivalalta. Chicagon koulun kriittinen arviointi on osa tätä projektia.

3. Chicagon koulun kilpailuteorian nousu ja kritiikki

Tutkijat ovat viime vuosina muodostaneet monipuolisen kuvan uusliberalistisesta yhteiskunta-ajattelusta (ks. mm. Bartel 2022; Liu 2022; Oreskes – Conway 2023). Sen vaikutus oikeuteen, oikeudelliseen ajatteluun ja oikeudellisiin instituutioihin on saanut vähemmän huomiota, vaikka uusliberalismin alahaarana voidaan erottaa oikeudellinen uusliberalismi. Itse asiassa oikeus ja oikeudellinen sääntely olivat uusliberalistisen ajattelun ytimessä. Kaksi viimeaikaista tutkimussuuntausta ovat alkaneet hahmottaa oikeudellisen uusliberalismin luonnetta. Amerikkalaista konservatiivista oikeudellista liikehdintää on tutkittu melko perusteellisesti (Teles 2008; Hollis-Brusky 2015). Tutkijat ovat eritelleet muun muassa sen saamaa rahoitusta liikelämältä ja varakkailta säätiöiltä, samoin kuin erilaisia oikeudenkäyntistrategioita, joita on hyödynnetty sääntelyn vastustuksessa ja purkamisessa. Niin kutsuttu Law and Political Economy -liike on vuorostaan keskittynyt haastamaan sitä, mitä sen edustajat kutsuvat 1900-luvun amerikkalaiseksi oikeudelliseksi synteeksiksi: muodollista tasa-arvoa ja taloudellista tehokkuutta painottavaa oikeusajattelua, jonka ilmentymiä on muun muassa liittovaltion korkeimman oikeuden 2000-luvun oikeuskäytäntö (Britton-Purdy et al. 2020, suomalaisesta keskustelusta ks. Oikeus-lehden teemanumero 2–3/2024 Poliittisen talouden oikeus). Molemmat tutkimusperinteet ovat painottaneet, että Chicagon yliopisto oli oikeudellisen uusliberalismin keskipisteessä. Juuri oikeustieteen ja taloustieteen yhdistymisestä syntyi myös Chicagon koulukunnan kilpailuoikeusanalyysi, jonka pontimena oli oman aikansa amerikkalainen kilpailuvalvonta, erityisesti korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö. Pala palalta chicalolaiset alkoivat kyseenalaistaa opinkappaleita, joilla tiukkaa kilpailuvalvontaa perusteltiin.

Amerikkalaisen kilpailuoikeuden jännitteet olivat alkaneet kasvaa 1960-luvulla. Järjestelmä juonsi juurensa 1800-luvun lopulle, jolloin se alkoi kehittyä ensin osavaltiotasolla ennen kuin ensimmäinen liittovaltion kilpailulaki, Sherman Act, säädettiin vuonna 1890 (May 1989). Kilpailuoikeuden taustalla oli suurten ”trustien” (yrityskonserneja omistavat tahot) nousu ja huoli siitä, että nämä siirsivät taloudellista hyvinvointia kuluttajilta yrityksille (Lande 1999). Vaikka kuluttajat olivat alun perin amerikkalaisen kilpailuoikeuden keskiössä, 1900-luvun kuluessa

lainsäätäjät alkoivat kiinnittää huomiota pienempiin yrityksiin, joilla oli vaikeuksia kilpailla suurempien ja usein tehokkaampien kilpailijoidensa kanssa. Pienyritysten edut olivat keskeisessä roolissa hintasyrjintää rajoittavan Robinson-Patman-lain (1936) ja yrityskauppoja sääntellevän Celler-Kefauver-lain (1950) taustalla (Hovenkamp 2008, s. 39–45).

Myös toisen maailmansodan jälkeiset talousteorian virtaukset, kuten 1930-luvulla syntyneet monopolistisen kilpailun teoria ja rakenne-käyttäytyminen-suorituskyky-paradigma (S-C-P-paradigma), tukivat aktiivista kilpailupolitiikkaa (Freyer 2006, s. 130). Monopolistisen kilpailun teoria korosti tuotedifferentiaatiota ja markkinointia keinoina, joilla yritykset pyrkivät vähentämään kilpailua (Hovenkamp 2014). S-C-P-paradigma puolestaan esitti, että talouden suorituskyky on väistämättä sidoksissa sen rakenteeseen (markkinatoimijoiden lukumäärään ja niiden markkinaosuuksiin). Molemmat suuntaukset suhtautuivat epäluuloisesti yrityksiin ja siihen, että kilpailu säilyy elinvoimaisena ilman valtion interventioita.

Korkeimman oikeuden kilpailuoikeuskäytäntö toteutti myös aktivistista kilpailupolitiikkaa. Tuomioistuimien antoi useita kiistanalaisia kilpailuoikeusratkaisuja, joista tunnetuimpiin kuuluu *United States v. Von's Grocery Co.* (384 U.S. 270, 1966). Yrityskauppa, jonka jälkeinen osapuolten markkinaosuus oli 7,5 prosenttia, rikkoi korkeimman oikeuden mukaan lakia, koska keskittyminen tuli ”pysäyttää alkuunsa” ja koska heikompien kilpailijoiden voisi olla vaikeaa vastata suuremman, tehokkaamman yrityksen tarjoamiin halpoihin hintoihin. Näin kilpailuoikeuden järjestelmä alkoi 1960-luvulla rajoittaa myös niitä liiketoimintastrategioita, jotka olisivat parantaneet kuluttajien asemaa. Tämä ristiriita jakoi kilpailuoikeusyhteisöä ja jopa korkeimman oikeuden jäseniä (Freyer 2009). Kilpailuoikeus alkoi näyttää kilpailijoiden suojelemiselta kilpailun turvaamisen sijaan. Tämä loi pohjaa Chicagon koulukunnan nousulle, joka tulisi muuttamaan kilpailuoikeuden suunnan.

Chicagon oikeustaloustietedetradiatio oli alkanut jo 1939, kun taloustieteilijä *Henry Simons* palkattiin oikeustieteelliseen tiedekuntaan. Valtiojohtoista taloutta kritisoidusta näkemyksistään huolimatta Simons kannatti tiukkaa kilpailuvalvontaa (Simons 1934). Hän oli vielä klassinen liberaali, jota huolestutti yksityisen taloudellisen vallan keskittyminen. Käännös oikeudelliseen uusliberalismiin alkoi Chicagossa 1950-luvulla, jolloin avainhahmoksi nousi Aaron Director (Kitch 1983) ja hänen lähipiiriinsä kuuluvat Milton Friedman ja *George Stigler*. Chicagossa alettiin nyt suhtautua myönteisemmin suuryrityksiin, joiden kasvun syyksi oletettiin yleensä tehokkuus, eivät epäasianmukaiset liiketoimintamenetelmät. Lisäksi chicagolaiset jakoivat uskon markkinoiden toimivuuteen sekä oligopolien ja kartellien epätodennäköisyyteen. Perusteena olivat muun muassa informaation taloustiedettä koskevat Stiglerin tutkimukset, joissa korostettiin tiedonhankinnan vaikeutta ja kustannuksia. Tämän uskottiin tekevän kartellisopimusten noudattamisen valvonnasta vaikeaa. Chicagolaiset esittivät lisäksi, että heidän hintateorian sa tulisi hallita kilpailun taloustiedettä ja että sananvapauden tai tasa-arvon kaltaiset teemat eivät kuulu kilpailuoikeuteen. Kilpailuoikeuden odotettiin keskittyvän (alhaisiin) hintoihin. Chicagolaisten mukaan alalle tulon esteet johtuivat yleensä sääntelystä, jolloin deregulaatio oli yksi parhaita tapoja varmistaa kilpailun toimivuus. Suurin uhka kilpailulle oli pikemminkin valtio, jonka yli-innokas kilpailuvalvonta teki yrityksistä varovaisia kasvamaan ja hinnoittelemaan aggressiivisesti. Koska kilpailuoikeudella on ollut merkittävä rooli amerikkalaisen sääntelyvaltion

synnyssä, tämä ei ollut vain teknistä keskustelua yhden oikeudenalan sisällä vaan systemaattinen hyökkäys säänneltyä kapitalismia vastaan. Chicagon koulun optimistinen asenne suuryrityksiin ”merkitsi ratkaisevaa käännekohtaa uuden liberalismiin (tai uusliberalismiin) syntymissä Chicagossa” (Van Horn 2010, s. 1541). Noin 20 vuodessa chicagolaiset käänsivät amerikkalaisen kilpailuoikeusteorian päälaelleen. Oikeustaloustieteen historiassaan *Priest* kutsuu heidän työtään ”oikeustieteen historian menestyneimmäksi tutkimusohjelmaksi” (Priest 2020, s. 31).

Kilpailuoikeusyhteisö omaksui chicagolaisten käsitykset 1970-luvun puolivälistä alkaen, ensin liittovaltion korkein oikeus 1970-luvun puolivälissä ja sitten oikeusministeriön kilpailuosasto 1980-luvulla. Vuosituhannen loppuun mennessä yrityskauppojen valvontaa lievennettiin, kilpailuoikeuskanteille asetettiin vaikeasti ylitettäviä prosessiestejä, mustavalkoisista per se -kielloista siirryttiin kantajille haastavaan rule of reason -litigaatioon, hintasyrjintää sääntelevä Robinson-Patman-laki jäi käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi ja kielletyn sitomisen (jossa tuotteen ostamisen ehtona on jonkin toisen tuotteen hankkiminen samalta myyjältä) soveltamisedellytyksiä kiristettiin, samoin kuin saalistushinnoittelun (Hovenkamp 2022). Yhdysvaltain kilpailuvalvonta muuttui poikkeuksellisen löysäksi, kun taas muualla Chicagon koulu on saanut skeptisemmän vastaanoton (Bradford – Chilton – Lancieri 2020). Muutoksella oli merkittäviä vaikutuksia myös käytännön talouselämässä. Yksi este yrityskaupoille purkautui, ja 1970-luvulta alkaen yritysjärjestelyjen, pääomasijoittamisen ja finanssimarkkinoiden merkitys alkoi kasvaa, kun siirryttiin suurteollisuustaloudesta transaktiokeskeiseen malliin, jossa myös yhtiön käsite muuttui yhteisöllisestä ja sidosryhmäpainotteisesta individualistisempaan ja osakkeenomistajakeskeisempään suuntaan (Lemann 2019).

Juuri niinä vuosina, kun liittovaltion tuomarit ja kilpailuoikeusviranomaiset alkoivat seurata chicagolaisia, seuraavan sukupolven kilpailun taloustieteilijät ryhtyivät kyseenalaistamaan Chicagon kilpailuoikeuden perusteita teoreettisesti ja empiirisesti. Tärkeimpiä edistysaskeleita 1970-luvun lopulta lähtien ovat olleet peliteorian kehitys ja empiirisen kilpailun taloustieteen edistysaskeleet. Lisäksi kilpailuoikeuden normatiiviseksi mittapuuksi on tullut tehokkuuden sijasta kuluttajien hyvinvointi. Täydellisen kilpailun mallista on siirrytty erilaisiin epätäydellisen kilpailun malleihin. Nykyaikainen kilpailun taloustiede ei yleensä oletta homogeneenisia tuotemarkkinoita, vaan lähtökohtana on taloudellista todellisuutta paremmin vastaava differentioituneiden markkinoiden yleisyys (Shapiro 1996). Alalle tulon esteitä pyritään nykyisin arvioimaan markkinakohtaisesti ja empiirisesti, ei teoreettis-käsitteellisesti.

Kaikki nämä siirtymät edustavat kilpailun taloustieteen sisäistä kehitystä, mutta samalla ne heijastavat talouselämän muutoksia. Voidaan puhua vanhasta kulutustavaroiden maailmasta, johon Chicagon koulu kiinnittyi. Esimerkiksi Borkin esimerkit olivat yleensä autokaupasta. Nyt kilpailuoikeuden painopiste on usein uudessa taloudessa, jolle ominaisia ovat alustat, data, internet, tekoäly, algoritmit, verkostovaikutus ja immateriaalioikeuksien painoarvo. Uudessa taloudessa alalle tulon esteet ovat usein korkeita ja markkinajohtajien haastaminen vaikeaa. Lisäksi halpoihin kuluttajahintoihin kiinnittyvän kilpailuajattelun on sanottu sopivan huonosti nykypäivän talousilmiöiden arviointiin, kun monet sosiaalisen median palvelut ovat maksuttomia ja kaupankäynti internetissä on usein halvempaa kuin kivijalkakaupasta ostaminen. Uuden

talouden ongelmat saattavat liittyä pikemminkin henkilötietojen hyväksikäyttöön ja taloudellisen vallan keskittymiseen, joihin saattaisi purra paremmin perinteinen eurooppalainen ordoliberalistinen kilpailuteoria tai vanhempi amerikkalainen taloustieteellinen strukturalismi, jolle korkeat markkinaosuudet olivat uhka hinnoista riippumatta (Khan 2017). Näiden muutosten seurauksena Chicagon koulun teoreemat ovat usein yhä kauempana todellisuudesta, ja yhä useammin kilpailutilanteen korjaaminen vaatii oikeudellista interventiota.

Chicagon koulun uskottavuutta on syönyt myös empiirisen taloustieteen kehitys, ml. taloustieteen uskottavuusvallankumous. Chicagolaiset itse korostivat empirismia ja positivismia, joiden vastakohdaksi he asettivat normatiivisen taloustieteen (Friedman 1953). Silti suuri osa chicagolaisesta kilpailun taloustieteestä oli pikemminkin teoreettis-käsitteellistä. Esimerkiksi uskomukset kilpailun kireydestä korkeilla keskittymisasteilla ja saalistushinnoittelun epätodennäköisyydestä nojasivat pikemminkin alalle tulon esteiden kapeaan määritelmään kuin empirismiin. Kun empiirinen kilpailun taloustiede alkoi kehittyä 1970-luvulla, se hylkäsi nopeasti täydellisen kilpailun mallit.

Uskottavuusvallankumous alkoi, kun tutkijat alkoivat hyödyntää luonnollisia koekasetelmia kuten eri osavaltioissa eri aikaan säädettyjen minimipalkkojen vaikutuksia työllisyyteen. Chicagon koulun dogmeihin kuului, että minimipalkan korotus lisää työttömyyttä. *Card* ja *Krueger* problematisoivat teesin ja päätyivät siihen, että korkeammat minimipalkat eivät välttämättä johda alhaisempaan työllisyyteen (Card – Krueger 2015). Nämä ja muut vastaavat tutkimukset ovat korostaneet empiirisen taloustieteen merkitystä ja nostaneet sen vaatimustasoa.

Viime vuosikymmeninä kilpailun taloustiede on ollut intensiivisen tutkimuksen kohteena. Kunnianhimoisimpia synteesejä 2000-luvun tutkimuksesta on Yalen yliopistossa ylläpidetty Thurman Arnold Project. Sen luoajat ovat koonneet yli 200 kilpailuoikeutta käsittelevää tutkimusta, joiden tulokset he tiivistävät seuraavasti:

Suuri osa tietokantaamme sisältyvistä tutkimuksista indikoi kilpailuoikeuden alitäytöntönpänoa. Taloustieteelliset tutkimukset kyseenalaistavat tai hylkäävät Yhdysvaltain tuomioistuimissa pitkään vallinneita oletuksia, jotka ovat rajoittaneet kilpailuoikeuden soveltamista. Empiirinen tutkimus osoittaa markkinavoiman väärinkäytön merkkejä monilla mittareilla, kuten hinnoittelussa, laadussa, innovoinnissa ja markkinoilta sulkemisessa. Kokonaisuutena syntyy kuva oikeuskäytännön ja kuluttajien hyvinvoinnin turvaamiseen tähtäävän taloustieteen kasvavasta kuilusta.

Tämä kuilu Chicagon koulun opetuksiin nojautuvan oikeuskäytännön ja uudemman taloustieteen välillä on synnyttänyt Yhdysvalloissa laajan keskustelun (Baker 2015). Viimeaikaisessa tutkimuksessa on puhuttu yhä avoimemmin amerikkalaisen kilpailuoikeuden rentierpiirteistä, jonka taustalla on esitetty olevan suuryritysten ja konservatiivisten säätiöiden tuema kilpailuoikeuskskeptinen tutkimus ja lobbaus. *Philippon* on tiivistänyt sen luomiksi ongelmiksi korkeammat voittomarginaalit, yritysten voittojen kasvavan osuuden taloudessa, työvoiman heikentyneen aseman ja kasvavan taloudellisen eriarvoisuuden (Philippon 2019). Täl-

laisten tutkimusten valossa nykypäivänä on syytä suhtautua varovaisesti Chicagon kouluun ja sen kilpailuteoriaan.

4. Wahlroosin kilpailuoikeusteoria

Wahlroos loi uransa kansantaloustieteilijänä ja rahoitusalan tutkijana sekä pankkiirina ja yritysjohtajana. Siksi kilpailuoikeus ei ole ollut Wahlroosin ensisijainen kiinnostuksen kohde. Hän on kuitenkin laaja-alainen kirjoittaja, joka oli 1980-luvulla suomalaisen oikeustaloustieteen pioneereja. Hän on kirjoittanut muun muassa rikollisuuden taloustieteestä ja monopolien synnyttämistä hyvinvointitappioista, mikä kiinnitti hänet varhain chicagolaisen oikeustaloustieteen perinteeseen (Wahlroos 1981, 1984). Hän laati 1970- ja 1980-luvuilla myös useita empiirisiä analyysejä kustannusten, hintojen ja kilpailun suhteesta, mitkä myös toivat hänet chicagolaisten vaikutuspiiriin.

Yhdysvalloissa oli 1930-luvun lamavuosina syntynyt useita perusteluja valtion aktiivisemmalle roolille taloudessa. Yksi keskeisistä oli *Berlen* ja *Meansin* klassikkotutkimus *The Modern Corporation and Private Property* (Berle – Means 1933). Siinä kirjoittajat kiinnittivät huomion omistuksen hajautumiseen moderneissa osakeyhtiöissä, mikä kirjoittajien mukaan synnyttää eräänlaisen kollektiivisen toiminnan ongelman, kun piensijoittajilta puuttuvat kannustimet ja keinot valvoa yhtiöiden johtoa. Siksi valtion tulisi ohjata yhtiöitä toimimaan yleisen edun mukaisesti. Myöhemmässä tuotannossaan Means kyseenalaisti hintojen markkinaehtoisuutta. Hänen mukaansa yritykset hinnoittelevat kysynnän ja tarjonnan sijasta pikemminkin johdon ohjeiden mukaan ja kustannustensa pohjalta (”administered prices”), mikä johti siihen, että laman aikana jousto tapahtuu työllisyydessä pikemmin kuin hinnoissa. Tältä pohjalta saatettiin vaatia, että työllisyyssistä valtioiden pitäisi säännellä joskus myös hintoja (Bratton 2019). Kolmas suuren laman opetus oli yleinen epäluulo suuryrityksiä kohtaan ja siitä syntyvä tarve aktiiviselle kilpailupolitiikalle ja -valvonnalle (Hawley 1995).

Näiden kolmen opinkappaleen laskeminen jalustalta oli chicagolaisen uusliberalismin ytimessä. Keskityn tässä kirjoituksessa kilpailuoikeuteen, mutta Wahlroosin ajatukset osakeyhtiöstä, niiden johtamisesta sekä arvopaperimarkkinoista, samoin kuin hänen kirjoituksensa hintojen määräytymisestä, tarjoavat kiinnostavan jatkotutkimuskohteen. Esimerkiksi hänen tutkimuksensa hintojen määräytymisestä ja niiden sääntelytarpeesta nojautuivat chicagolaisen Stiglerin kirjoituksiin ja asettivat tällaisen sääntelyn kyseenalaiseksi (Wahlroos 1983). Yhtiöiden taroituksen osalta hän on ollut johdonmukainen Friedmanin kannattaja ja pyrkinyt aina asettamaan omistaja-arvon kasvattamisen etusijalle, missä hän on myös ollut yritysjohtajana menestyksekkäs. Jo kansantaloustieteilijäkaudellaan hän myös kyseenalaisti markkinoiden keskitymisen luomat väitetyt hyvinvointitappiot, joita hän piti melko vähämerkityksisinä (Wahlroos 1982, 1984).

Wahlroosin toisen kauden systemaattisin esitys kilpailuoikeudesta sisältyy hänen ensimmäisen kerran vuonna 2015 julkaisemaansa teokseen *Talouden kymmenen tuhoisinta ajatusta* (julkaistu ruotsiksi otsikolla *De 10 sämsta ekonomiska teorierna: Från Keynes till Piketty*). Kilpailulainsäädäntöä koskeva luku on otsikoitu ”Vapaita markkinoita ei ole”. Kuten ruotsinkielisen

version alaotsikko antaa ymmärtää, teos on ”progressiivisen” taloustieteen kritiikki *Keynesin* makrotaloustieteestä *Thomas Pikettyn* taloudellista tasa-arvoa puolustaviin puheenvuoroihin. Yksi kirjassa analysoiduista taloudellisista harhaluuloista on väite, että ollakseen vapaita markkinat edellyttävät sääntelyä, mukaan lukien kilpailulainsäädäntöä. Mutta tarvitsevatko ne todella? Wahlroos ei ole lainkaan varma tästä ja pyrkii osoittamaan, että markkinoiden epätäydellisyys johtuvat yleensä pikemminkin valtion puuttumisesta niihin kuin yritysten toimista.

Wahlroosin pelinavaus on jossain määrin yllättävä. Hän palauttaa mieliin Yhdysvaltain oikeusministeriön IBM-tutkimuksen, joka ajoittui vuosiin 1969–1982 (Wahlroos 2016, s. 216–218). Tapaus on tunnettu monimutkaisuudestaan. Bork kutsui sitä oikeusministeriön kilpailuosaston ”Vietnamin sodaksi” (Bork 1993, s. 432). Amerikkalaisten liikejuridiikkatoimistojen anatomiansa *Stewart* puolestaan paljasti, että useampi IBM:ää edustavan Cravathin toimiston juristeista koki oikeudenkäynnin aikana avioeron, koska litigaation aiheuttama rasitus oli liikaa parisuhteelle (Stewart 1983, s. 111). Oikeudenkäyntiaineistoa syntyi 66 miljoonaa sivua. Lopulta oikeusministeriö lopetti prosessin uuden johtajansa *Baxterin* alaisuudessa vuonna 1982. Tapaus on tunnettu, mutta lukija saattaa hetken ihmetellä, mitä merkitystä tällä vanhalla oikeudenkäynnillä on Euroopassa 2010-luvun puolivälin tienoilla julkaistussa kirjassa. Wahlroos ei kuitenkaan suoraan vastaa tähän, vaan siirtyy toiseen tunnettuun kilpailuoikeustutkimukseen: Microsoftin monopolisaatiota (määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä) koskevaan juttuun vuosina 1998–2004. Tämä oli Wahlroosin mielestä myös epäonnistunut ja kertoo kilpailuoikeuden rajoista (Wahlroos 2016, s. 243–245).

Näiden arvionsa mukaan epäonnistuneiden oikeusjuttujen erittelyn jälkeen Wahlroos siirtyy arvioimaan kilpailulainsäädäntöä kokonaisuutena. Hän käy läpi yhtä empiirisen kilpailun taloustieteen pioneeritöistä: *Harbergerin* vuonna 1954 julkaisemaa artikkelia *Monopoly and Resource Allocation*. Harbergerin tavoitteena oli kvantifioida monopolien aiheuttamat hyvinvointitappiot Yhdysvaltain taloudelle. Hän päätyi siihen, että ne ovat melko vähäiset (Harberger 1954). Wahlroos uskoo, että arvio on liian konservatiivinen ja todelliset menetykset ovat merkittävästi pienemmät (Wahlroos 2016, s. 220–222). Kilpailuoikeuden ikaikaaiset viholliset, monopoli ja talouden keskittyminen, näyttävät siten melko pieniltä yhteiskunnallisilta ongelmilta. Harbergerin paperi oli aikanaan urauurtava, mutta on esitetty, ettei sen käyttämä menetelmä kykene mittaamaan kilpailusääntöjen vaikutusta innovaatioihin ja tulonjakoon, eikä siten anna täyttä kuvaa kilpailuoikeuden merkityksestä (Hovenkamp 1993).

Seuraavaksi Wahlroos siirtyy *Nashin* ja peliteoriaan. Hänen johtopäätöksensä on vastakkainen niille, jotka uskovat peliteorian puoltavan aktiivista kilpailuvalvontaa. Wahlroosin mukaan peliteoria osoittaa, että yllättävän pienellä pelaajamäärällä – ehkä kuudella – kilpailu lähestyy täydellistä. Wahlroosin mukaan tämäkin arvio saattaa olla ylimitoitettu, sillä alalle pääsyn esteet ovat tänä päivänä alhaisemmat kuin koskaan, ja potentiaalinen kilpailu estää hinnankorotukset. Jopa hallitsevien yritysten on jatkuvasti katsottava peräpeiliin, jotteivat markkinahäiriköt ja uudet tulokkaat syö niiden voittoja, markkinavoimaa ja markkinaosuutta (Wahlroos 2016, s. 222–227). Kourallinen kilpailijoita takaa vireän kilpailutilanteen. Usein markkinajohtajat sitä paitsi poistuvat markkinoilta, kun kilpailu ajaa ne esimerkiksi konkurssiin. Tämä on kapitalismin luonteenomaista, Wahlroos muistuttaa. Kyse on ajatuksesta, joka juontaa juurensa 1940-

luvulle ja palasi suuren yleisön tietoisuuteen uusliberalismin kaudella. Yritykset ovat jatkuvasti luovan tuhon armoilla, tuon modernin talouden pysäyttämättömän voiman, jota *Schumpeter* teoretisoi vuonna 1942 ilmestyneessä suurteoksessaan *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter 1942, s. 83).

Schumpeteristä ja luovasta tuhosta siirrymme nykytalouden erityispiirteisiin. Wahlroos näkee – mielestäni oikein – että sille luonteenomaisia ovat voittaja saa kaiken -markkinat, joilla johtavat toimijat suurine skaalaetuineen, vahvoine brändeineen ja kytkettyine asiakassuhteineen hallitsevat markkinoita. Sen muita erottavia piirteitä ovat ylellisyystuotteet ja niiden brändäys sekä verkostovaikutukset, jotka tekevät joistakin palveluista, kuten sosiaalisesta mediasta, luonnollisten monopolien kaltaisia. Wahlroosin käsitykset uuden talouden luonteesta ovat melko laajasti jaettuja. Hänen johtopäätöksensä on kuitenkin tavanomaisesta poikkeava: kilpailuoikeutta ei tarvita sen enempää uudessa kuin vanhassa taloudessa (Wahlroos 2016, s. 230–239).

Wahlroos tunnustaa, että on olemassa rajatapauksia, joissa kilpailutilanne häiriintyy. Nämä ovat markkinoita, joihin julkinen valta on sekaantunut esimerkiksi antamalla työmarkkinajärjestöille etuoikeuksia, myöntämällä joillekin toimijoille monopoleja tai toimilupia sekä tarjoamalla julkisia palveluita, joita suojataan yksityiseltä kilpailulta (Wahlroos 2016, s. 240–241). Markkinahäiriöt ovat siten julkisen sektorin synnyttämä ongelma, kuten chicagolaiset olivat pyrkineet jo 1950-luvulla osoittamaan.

Läpikäytyään kilpailuoikeuden epäonnistumiset ja vapaiden markkinoiden voimannäytöt Wahlroos on valmis hautaamaan taloudellisen harhakäsityksen, jonka mukaan ilman sääntelyä ”vapaita markkinoita ei ole olemassa”. Puheet markkinoiden epäonnistumisesta ja monopoleista sekä kilpailulainsäädännön tarjoaminen ratkaisuksi ovat juristeille ja yhteiskuntakriitikoille rakkaita, koska ne oikeuttavat heidän vallankäyttönsä. Ne ovat heille erityisen tärkeitä nykyaikana, kun vapaa markkinatalous on voittanut niin selkeästi kamppailun kollektivismia ja suunnitelmataloutta vastaan (Wahlroos 2016, s. 241–243). Wahlroos aloittaa siten tekstinsä Stigleristä, Friedmanista ja *Beckeristä*, mutta vaikuttaa lopuksi tulevan lähelle *Hayekia*, jonka mukaan kilpailuoikeuden täytöntöönpano saattaa olla turhaa (Hayekin kilpailuoikeusskeptisyydestä ks. Paul 2005).

Tällainen on siis Wahlroosin kilpailuoikeuskäsitys. Painoa sille antaa hänen taloustieteilijän taustansa ja laaja kokemuksensa liike-elämästä. Teksti sisältää yhtä lailla viittauksia taloustieteen klassikoihin ja Wahlroosin omiin tutkimuksiin kuin omakohtaisiin havaintoihin talouden lainalaisuuksista. Kovin paljoa kilpailuoikeudesta ei Wahlroosin hyökkäyksen jälkeen jää jäljelle.

Onko Wahlroosin käsitys oikea? Esitys sisältää kaksi puutetta. Se on ensinnäkin ristiriidassa itsensä kanssa siltä osin kuin Wahlroos puhuu nykytalouden ominaispiirteistä. Hän erittelee oikein sen trendejä, mutta päätyy analyysissään väärään johtopäätökseen kilpailuoikeuden tarpeesta. Toisekseen hänen esityksensä on liian uskollinen eilispäivän Chicagon taloustieteelle ja laiminlyö uudemman kilpailun taloustieteen kriittisen erittelyn. Aloitan Wahlroosin suhteesta Chicagon kouluun ennen kuin esitän sille viimeisessä luvussa vaihtoehdon.

Wahlroosin esitys on vahvasti sidoksissa Chicagon koulukuntaan. Itse asiassa ilman sen historiallisen kehityksen tuntemista Wahlroosin teksti saattaa jäädä lukijalle jossain määrin

mystiseksi. Mitä yhteistä on IBM:n puoli vuosisataa vanhalla kilpailujutulla, Harbergerin kolmioilla ja nykytalouden brändikeskeisyydellä? Mistä juontuu Wahlroosin usko siihen, että kilpailu on kireää myös korkeilla keskittymisasteilla, että oligopolit ovat tehokkaita ja että alalle tulon esteet ovat matalat, ellei julkinen sektori sellaisia aseta? Nämä kaikki juontavat Chicagon koulun opinkappaleisiin, joita sen edustajat kehittivät vuosina 1950–1978.

Chicagon koulusta puhuttaessa on tärkeää muistaa, että sen avainhahmot olivat sekä tutkijoita että uusliberaaleja ideologeja, joilla oli vahva asema vapaata markkinataloutta puolustavassa Mont Pèlerin -seurassa (Freedman 2008). Chicagolaiset vastustivat valtion liiallista läsnäoloa taloudessa ja usein käänsivät oman aikansa talous- ja oikeusajattelun päälaelleen: markkinoiden syyksi laitetut viat johtuvatkin valtiosta. Siten chicagolaiset, aivan kuten Wahlroos, olivat skeptisiä kilpailulainsäädäntöä kohtaan yleisesti ja sen täytäntöönpanoa kohtaan erityisesti. He uskoivat kilpailulakien syntyvän usein taloudellisten eturyhmien vaikutuksesta, esimerkiksi niin, että heikommat kilpailijat liittoutuvat vahvempiaan vastaan ja käyttävät lainsäätäjää välikappaleenaan omien etunsa ajamiseksi. He korostivat, että alalle pääsyn esteet ovat alhaisia, ellei julkinen valta puutu markkinoihin erilaisilla toimilupa- ja muilla vaatimuksilla. He uskoivat, että kilpailu on kovaa jopa korkeilla keskittymisasteilla ja vain muutaman toimijan tuotemarkkinoilla. He pitivät kartelleja, kolluusiota ja oligopoleja hauraina ja uskoivat niiden väitettyjä hyvinvointitappioita liioitelluiksi.

Esimerkiksi Gary Becker – uusliberaalin maailmankuvan tärkeimpiä rakentajia, joka ulotti mikrotaloustieteen käsitteet lähes kaikkiin sosiaalisen elämän osa-alueisiin syrjinnästä rikollisuuteen, perheeseen ja koulutukseen – arvioi kilpailulakeja poliittisen monopolin tuotteina ja siten mahdollisesti kartellejakin haitallisempina (Becker 1958). Stigler kehitti yleisen teorian taloudellisen lainsäädännön synnystä: suuri osa säädöksistä on joidenkin yritysten itsensä toivomia, ja ne säädetään sekä niitä valvotaan niiden eduksi (Stigler 1971, s. 3). Esimerkiksi pankkisektorin kuriin laittamisen nimissä säädetyt lakipaketit saattavat suojata suuria pankkeja kilpailulta, kun pienemmät ja uudemmat tulokkaat eivät kykene sääntelyvaatimuksia täyttämään. Friedman oli vakuuttunut siitä, että kilpailu on voimakasta kaikilla keskittymisasteilla ja että kartellit ovat hauraita, koska hintojen nousu vetää alalle uusia tulokkaita (Friedman 2020, s. 145–160). Heidän ajatteluaan voi luonnehtia chicagolaiseksi täydellisen kilpailun teoriaksi.

Wahlroos ei pyri peittämään chicagolaisilta saamiaan vaikutteita. Hän viittaa paitsi Friedmaniin, Stigleriin ja Beckeriin, myös sellaisiin vähemmän tunnettuihin Directorin oppilaisiin kuin *Telseriin* (Wahlroos 2016, s. 344–347). Jopa hänen avaushyökkäyksensä kilpailuoikeutta vastaan, IBM:n vanha kilpailututkinta, on velkaa Stiglerille, joka käsittelee tapausta omaelämäkerrassaan (Stigler 1988, s. 165). Monet chicagolaiset esittivät aikanaan julkisesti epäluulonsa oikeusministeriön Microsoft-kannetta kohtaan. Friedman ja Stigler suhtautuivat epäilevästi niin kutsuttuun monopolistisen kilpailun teoriaan, joka oli esittänyt, että brändeillä ja markkinoinnilla yritykset pyrkivät luomaan minimonopoleja omille tuotteilleen.

Kun tunnistaa Wahlroosin Chicagon koululta saamat vaikutteet, on myös mahdollista paikantaa hänen kilpailuteoriaansa kritiikille alttiit kohdat. Chicagon koulua on viimeisen 20 vuoden ajan leimannut kyvyttömyys uudistua ja vastata niihin haasteisiin, joita peliteorian ja empiirisen kilpailun taloustieteen kehitys sille ovat heittäneet. Peliteorian avulla tutkijat ovat

identifioineet erilaisia tilaisuuksia, joita vahvat yritykset voivat käyttää kilpailun kuristamiseen. Yksi tällainen on nostaa kilpailijoiden kustannuksia. Suuryritykset voivat esimerkiksi sopia keskenään ja ammattiyhdistysliikkeen kanssa suurista palkankorotuksista, jotka murtavat pienempien kilpailijoiden selkärangan (United Mine Workers v. Pennington, 381 U.S. 657, 1965). On myös useita peliteoreettisia tilanteita, joissa kartellit päätyvät tasapainotilaan. Chicagolaisen teoreemat ovat tältä osin osoittautuneet harhaanjohtaviksi.

Yrityskauppojen osalta nykyiset ekonometriset mallit puolestaan mahdollistavat sekä keskittymisen tulevien vaikutusten ennustamiseen että toteutuneiden kauppojen post mortem -analyysin. Voimme esimerkiksi arvioida, miten yksityisten terveys- tai eläinlääkäripalveluiden keskittyminen on vaikuttanut niiden hintatasoon Suomessa. Näin keskustelu siirtyy hypoteeseista ja teoreemoista empiiriseksi, eikä Chicagon koulu ole pärjännyt tässä siirtymässä aina hyvin. Chicagolaiset suhtautuivat skeptisesti peliteoriaan ja empiiriseen tutkimukseen, aavistellen ehkä, että ne voisivat oikeuttaa yhä useammin valtioiden interventioita talouteen. Tällainen ideologinen vastarinta alkoi tehdä koulukunnasta taloustiedeskeptistä. ”Yhä enemmän Chicagon koulun ominaispiirteeksi muodostui sen kyvyttömyys sovittaa kilpailuoikeusajatteluaan taloudellisen ja taloustieteellisen ympäristön muutoksiin, joita aiheuttivat peliteorian ja empiiristen tekniikoiden edistysaskeleet” (Hovenkamp – Morton 2020, s. 1850).

Wahlroosin toisen kauden tuotanto 2010-luvulla jakaa nämä chicagolaisen kilpailuoikeusajattelun ongelmat. Esitys nojaa niihin uusliberalismin kultakauden teeseihin, joilla aktiivisen kilpailupolitiikan tarve kiistettiin. Sen sijaan Wahlroos ei käy avoimeen keskusteluun uudemman kilpailun taloustieteen kanssa, mikä on kiistänyt noiden käsitysten valta-aseman ja sovellettavuuden uuteen talouteen, jossa muutamien yritysten valta-asema on kasvanut merkittäväksi. Näemme Wahlroosin tuotannossa siten samanlaisen kehityskaaren kuin Chicagon koulussa laajemmin: avoin ja kriittinen tieteellinen tutkimus alkaa jäädä taka-alalle, kun taas kirjoitusten ideologinen vire alkaa hallita ja muuttua dogmaattisemmaksi.

Uusliberalismin kultakauden päättyminen ei tarkoita, etteikö sen aikana kehitetyillä ajatuksilla olisi annettavaa nykypäivänä. Yksi tärkeimmistä opetuksista on, että kilpailuoikeuden tulee perustua selviin ja ennustettaviin sääntöihin ja periaatteisiin. Pitää muistaa, että virheellisillä tuomioilla voi olla kallis hinta, kun yritykset alkavat pelätä kilpailua (Easterbrook 1984). Täytäntöönpano aiheuttaa kustannuksia, joita pitää punnita saavutettujen hyötyjen kanssa. Wahlroosin IBM- ja Microsoft-tutkimusten kritiikit ovat siten asiaankuuluvia, vaikka niitä ja niiden jälkivaikutuksia teknologia-alan kilpailuvalvontaan on arvioitu myös positiivisemmin (First 2014). Wahlroos ei myöskään käsittele eurooppalaisen kilpailuoikeudellisen täytäntöönpanon merkitystä amerikkalaisten suurten teknologiayritysten sääntelyssä. Ennen kuin voimme vetää johtopäätöksiä kilpailuoikeuden täytäntöönpanoaktiivisuuden vaikutuksesta kansantalouteen, on tehtävä paljon laajempia empiirisiä analyysejä. On vahvaa näyttöä siitä, että Yhdysvaltojen kevyt kilpailuvalvonta on nostanut yritysten voittoja alikilpaillulle tasolle ja heikentänyt työntekijöiden palkkakehitystä – aivan kuten uudempi kilpailun taloustiede ennustaa (Hovenkamp 2022, s. 349).

Wahlroosin tekstissä on myös silmiinpistävä aukko: yrityskauppavalvonta. Sillä on useampi tärkeä tehtävä. Sen avulla voidaan pyrkiä etukäteen estämään markkinarakenteita, joissa kol-

luusio on todennäköisempää, koska kilpailevia yrityksiä on vähän ja niillä on esimerkiksi yhteinen kartellihistoria. Näin yrityskauppavalvonta parhaimmillaan vähentää jälkikätestäytäntöönpanon tarvetta, mikä on yleensä aikaa vievää ja kallista, koska kartellien ja määräävän markkina-aseman todentaminen on vaikeaa. Samanaikaisesti onnistunut yrityskauppavalvonta voi estää tilanteita, joissa sulautuman jälkeinen yritys nostaa yksipuolisesti hintojaan, kun markkinoilla on vähemmän kilpailijoita. Suuri osa Wahlroosin omasta tekstistä puhuu pikemminkin yrityskauppavalvonnan tarpeesta kuin tarpeettomuudesta. Hän on oikeassa siinä, että monilla markkinoilla on vain muutama toimija jopa globaalisti. Mittakaavaedut voivat synnyttää tehokkuushyötyjä, jotka kanavoituvat myös kuluttajille. Suuruuden ekonomia voi myös muodostaa korkeita alalle tulon esteitä uusille tulokkaille. Jos markkinalla on kaksi, kolme tai neljä toimijaa, yrityskaupalla voi olla merkittäviä haitallisia seurauksia kuluttajille hintojen nousun, laadun heikentymisen tai innovoinnin vähäisyyden muodossa. Jopa useampien toimijoiden markkinoilla voi syntyä hyvinvointitappiota, jos sulautuvat yritykset ovat läheisiä kilpailijoita differentioituilla tuotemarkkinoilla (esimerkiksi Niken ja Adidaksen yhdistyminen voisi olla kuluttajille haitallista, vaikka urheiluvaatteiden valmistajia on maailmassa tuhansia, jos osalle kuluttajista juuri näiden yritysten tuotteet ovat vaihtoehtoja).

Tiukka kilpailuvalvonta ei siten tarkoita itseisarvoista jatkuvaa puuttumista markkinoiden toimintaan. Se on pikemminkin harkittuja interventioita tapauksissa, joissa parhaat käytettävissä olevat taloustieteelliset työkalut antavat viitteitä kuluttajien hyvinvoinnin vaarantumisesta (Hovenkamp – Shapiro 2018). Tällainen kilpailuajattelu on sääntelyskeptisempää kuin ennen 1970-lukua vallinnut täytäntöönpanoaktivistinen kilpailuteoria, mutta samalla vähemmän dogmaattista kuin Chicagon koulun ja Wahlroosin markkinausko ja kilpailuoikeusepäluulo.

Lopuksi voidaan huomauttaa, että Wahlroosin ja hänen edustamansa kilpailuajattelun vaikutusvalta EU:n tai Suomen kilpailuvalvontaan on jäänyt rajalliseksi. EU on kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa muodostanut kansainvälisen standardin, joka on tiukempi kuin mihin chicagolaiset katsoisivat olevan tarvetta (Bradford ym. 2020). Voi siis kysyä, miksi Wahlroosin kilpailuoikeusajattelun arviointi on edes tarpeen. Nähdäkseni pääasiallinen syy on se, että 2020-luvun oikeusajattelun keskeisiä haasteita on luoda synteesiä uusliberalismin saavutuksista ja haasteista. Wahlroosin tiukka uusliberalismi tarjoaa hyvän, Suomessa melko laajasti tunnetun ajattelumallin, joka mahdollistaa sen erittelyn, miksi kilpailuoikeusinterventiot ovat joskus tarpeen, mutta usein tarpeettomia. Aikana, jolloin patrimonialismi ja libertarismi haastavat entistä voimakkaammin modernia valtiota ja sen asiantuntijajärjestelmiä kuten kilpailuvalvontaa, tällainen keskustelu on välttämätöntä. Kilpailuoikeus ei voi enää jatkaa sellaisena melko puhtaana teknokraattisena koneistona, jollainen se pitkään oli. Kun ala politisoituu, kilpailun taloustieteilijöiden ja kilpailuoikeusasiantuntijoiden pitää pystyä perustelemaan järjestelmä myös niille, jotka suhtautuvat siihen epäillen. Tällaiseen keskusteluun Wahlroosin kilpailuoikeuspessimismi tarjoaa hyvän mahdollisuuden.

5. Kohti demokraattista kilpailuoikeutta

Kilpailuoikeuden pysyvä haaste on yhdistää jatkuvasti kehittyvä taloustiede ja demokraattisen oikeusvaltion vaatimukset, kuten lakisidonnaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteet sekä oikeuslähteoppi. Kilpailulainsäädäntö on usein kirjoitettu väljästi ja pitkälti taloustieteen kielellä, joten on luontevaa kytkeä sen tulkinta ja täytäntöönpano kyseisen tieteen tuloksiin. Nykykäsityksen mukaan paras tapa tähän on asettaa kilpailuoikeuden johtotähdeksi kuluttajien hyvinvoinnin turvaaminen. Kyse on taloustieteellisestä käsitteestä, jolle voidaan samalla esittää vahva tuki EU-kilpailuoikeuden keskeisistä lähteistä, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101(3) artiklasta ja EU-tuomioistuimen käytännöstä. Yhdysvalloissa sitä voidaan perustella muun muassa Sherman Actin syntyhistorialla.

Kuluttajahyvinvoinnin periaate on melko yksinkertainen. Sen mukaan kilpailuoikeuden tehtävä on turvata taloudellisen tuotannon määrää ja laatua sekä kilpailullisia hintoja ja innovoinnin korkeaa tasoa epäasianmukaisilta poikkeamilta. Periaatteen yhteiskunnallinen merkitys korostuu esimerkiksi Suomen nykytaloudessa, jota leimaavat aiempaa korkeammat korot, nopeampi inflaatio ja julkisen sektorin säästöpainneet. Kuluttajien hyvinvointia painottava kilpailuoikeus ei lähtökohtaisesti suhtaudu kielteisesti suuryrityksiin tai yritysjärjestelyihin, vaan ainoastaan kuluttajien hyvinvoinnin vaarantumiseen. Tämän arvioinnin työkalut ovat modernin kilpailun taloustieteen menetelmät.

Vahvasta taloustieteellisestä ja oikeuslähteopillisesta perustastaan huolimatta kuluttajahyvinvointiperiaatetta puristetaan sekä oikealta että vasemmalta. Oikealta sitä haastavat libertaarit, jotka ideologisista syistä vastustavat lähes kaikkea valtion väliintuloa talouteen (Armentano 2007). Ideologisten perusteiden ohella kilpailuoikeuslibertarismien suosiota lisää monien yritysten taloudellinen intressi vastustaa sääntelyä. He jatkavat näin Chicagon koulun sääntelykeptistä perinnettä, mutta erona varhaiseen chicogolaisuuteen on, että monille nykypäivän libertaristeille tutkimus on toissijaista ideologiaan ja taloudellisiin etuihin nähden. Tämä näkyy muun muassa haluttomuutena tuottaa empiiristä tutkimusta. Samoin siitä kertoo, että kilpailuoikeuslibertarismi on keskittynyt muutamaankin amerikkalaiseen oikeustieteelliseen tiedekuntaan, jotka saavat suuren osan rahoituksestaan konservatiivisilta säätiöiltä ja liike-eläimältä. Näissä tuotettua tutkimusta on hyödynnetty oikeutettaessa amerikkalaisen kilpailuoikeuden melko löysää täytäntöönpanoa 1980-luvulta alkaen. Sen on arvioitu vaikuttaneen Yhdysvaltain yritystalouden korkeampiin katteisiin, heikkoon palkkakehitykseen ja entistä matalampaan kilpailun tasoon (De Loecker – Eeckhout – Unger 2020).

Vasemmalta kuluttajahyvinvoinnin periaatteen kyseenalaistavat ne, jotka suhtautuvat ylipäänsä kielteisesti taloustieteen suureen rooliin kilpailuoikeudessa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa paljon julkisuutta saanut niin kutsuttu ”uusi Brandeisin koulukunta” on esittänyt, että kilpailuoikeuden ytimeen kuuluu muun muassa sananvapaus. Heidän ongelmansa on, ettei kilpailulakien sanamuoto juuri tue tällaisia vaatimuksia. Saamastaan julkisuudesta huolimatta koulukunta ei myöskään vielä ole saavuttanut kovin merkittäviä voittoja oikeudenkäynneissä. Koulukunta sai näkyvän aseman *Bidenin* hallinnossa, kun esimerkiksi sitä edustava *Lina Khan* nimettiin toisen liittovaltion kilpailuvalvojan, Federal Trade Commissionin, johtajaksi. De-

mokraattien hävittyä vaalit Khan siirrettiin syrjään, ja uuden Brandeisin koulukunnan kohtalo on tällä hetkellä hieman epäselvä. Sen uusi tuleminen edellyttäisi todennäköisesti demokraateilta vaalivoittoja. Silti on kiinnostavaa, että Trumpin hallinto on jatkanut teknologiayhtiöitä vastaan ajettuja kanteita. Tämä kieli siitä, että myös republikaanit suhtautuvat epäillen teknologiayritysten valta-asemaan. Heidän motiivinsa saattavat tosin liittyä myös siihen, että teknologiayhtiöiden on nähty sensuroivan konservatiivisia mielipiteitä. Uuden johtajansa myötä Federal Trade Commission on aloittanut tutkimuksen teknologiasensuuriksi kutsumastaan ilmiöstä (Ferguson 2025, s. 25 ja Malminen 2025).

Wahlroos kuuluu intellektuaalisesti kilpailulibertarismen perinteeseen ja siten eräänlaiseen myöhäiseen Chicagon koulukuntaan. Johtopäätöksenä edellä esitetystä hänelle voidaan huomauttaa, että viimeiset 20 vuotta puhuvat pikemminkin aktiivisen kilpailuvalvonnan tarpeesta. Tarvitsemme edelleen kaikkia kolmea kilpailuoikeuspilaria: kilpailunrajoituksia, yritysjärjestelyjä ja määräävän aseman väärinkäyttöä koskevia sääntöjä ja periaatteita. Kartellit eivät ainoastaan vähennä kuluttajahyvinvointia, vaan ne myös heikentävät markkinatalouden legitimitettä riippumatta siitä, miten suuria hyvinvointitappiot tarkalleen ottaen kullakin hetkellä ovat kansantalouden tasolla. Kyse on reilun pelin vaatimuksesta. Yritysjärjestelyissä kuluttajahyvinvointi tarjoaa meille johdonmukaisen ja mitattavissa olevan kriteerin erottamaan hyödylliset, tehokkuutta lisäävät yritysjärjestelyt haitallisista (joihin kuuluvat myös niin kutsutut ”tappajajärjestelyt”, joissa vakiintunut yritys eliminoi mahdollisen kilpailun ostamalla varhaisessa vaiheessa niiden asemaa uhkaavat teknologiat pois markkinoilta). Myös määräävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnissa taloustiede etenee harppauksin ja auttaa asettamaan täytöntöönpanoprioriteetteja (Hagiu – Wright 2023).

Teknologiayhtiöiden vallan kasvu ja niiden haastamisen vaikeus luo myös tilaisuuden elvyttää keskustelua vanhan eurooppalaisen ordoliberalismin mahdollisesta paluusta. Se alkoi syrjäytyä 1990-luvulla uusliberalismin tieltä erityisesti Euroopan komission toiminnassa (Kusters 2023). Ordoliberalismin tapa kytkeä yhteen valtiosääntö- ja kilpailuoikeus, vapauden asettaminen kilpailuoikeuden keskiöön ja selkeiden sääntöjen painottaminen näyttävät ajankohtaisilta tällaisena aikana, jota on kutsuttu teknopolaariksi, jossa teknologinen, taloudellinen ja poliittinen valta kietoutuvat yhteen (Bremmer 2025). Myös uuden Brandeisin koulukunnan edustajat ovat ehdottaneet kilpailuoikeus- ja valtatutkimuksen synteisiä (Teachout – Khan 2014).

Kilpailun taloustieteen edistysaskeleet viime vuosikymmeninä ovat heittäneet varjon Chicagon koulun ylle. Uusliberalismin ajan jälkeistä politiikkaa leimaavat markkinatalouden legitimaatiokriisi, geopolitiittinen kilpailu ja taloudellinen nationalismi. Tällaisena aikana tarvitsemme oikeudellisia periaatteita, jotka kykenevät ylittämään polarisoituneen poliittisen kentän jakolinjoja. Kuluttajahyvinvoinnin periaate on yksi tällaisista. Kilpailuoikeuden ohella sillä on merkitystä myös sopimus- ja kuluttajaoikeudessa (Esposito 2022). Se luo kilpailuoikeudelle kestävämmän perustan kuin puhtaan vapaan markkinatalouden libertarismi tai valtion itseisarvoista läsnäoloa taloudessa joskus puolustava vasemmistoliberalismi. Samalla se tarjoaa oikeudenalalle hedelmällisemmän lähtökohdan kuin Wahlroosin melko ehdoton kilpailuoikeus-skepsismi. Yhdessä ordoliberalismin ja uuden Brandeisin koulukunnan ajatusten kanssa periaate tarjoaa edelleen hedelmällisen pohjan kilpailuoikeudelliselle keskustelulle.

Abstract in English

NEOLIBERALISM À LA NORDICS – A CRITICAL SCRUTINY OF BJÖRN WAHLROOS' THINKING ON COMPETITION LAW

The article probes the influence of American legal neoliberalism in the Nordics by excavating the written output of Björn Wahlroos, a leading Nordic financier and corporate tycoon. Beginning in 2012, Wahlroos has emerged as a controversial publicist in the Nordic scene, framing a systematic theory of the free enterprise system and democracy and law's role in shaping them. While his writings and social commentary have received substantial public attention, little scholarly scrutiny has been devoted to his works, although they provide a window into how a powerful magnate views law, democracy, and the economy. Combining intellectual history and contemporary antitrust theory, the article dissects the perfect competition theory underlying Wahlroos's understanding of the role of law and government in policing the economy. In terms of intellectual history, it shows that Wahlroos champions a doctrinaire version of the Chicago School of Antitrust Analysis, which emerged in the 1950s as a counterinsurgency against the American New Deal political order and its model of managed capitalism. Normatively, the article advocates anti-trust centrism and the consumer welfare principle against its rivals.

Keywords: neoliberalism, competition law, antitrust, Chicago School of Antitrust, consumer welfare principle

Lähteet

- Angrist, J. D. – Pischke, J.-S. (2010) The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics. *Journal of Economic Perspectives* 24(2), s. 3–30.
- Armentano, D. T. (2007) *Antitrust: The Case for Repeal*. 3rd edition, Auburn, Ala, Ludwig von Mises Institute.
- Baker, J. (2015) Taking the Error Out of 'Error Cost' Analysis: What's Wrong with Antitrust's Right. *Antitrust Law Journal* 80(1), s. 1–38.
- Bartel, F. (2022) *The Triumph of Broken Promises: The End of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Becker, G. S. (1958) Competition and Democracy. *The Journal of Law & Economics* 1, s. 105–109.
- Berle, A.A. – Means, G. C. (1933). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: The Macmillan Company.
- Berman, E. P. (2022) *Thinking like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U. S. Public Policy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bork, R. H. (1993) *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself, with a new Introduction and Epilogue*. New York, Free Press.
- Bradford, A. – Chilton, A. – Lancieri, F. M. (2020) The Chicago School's Limited Influence on International Antitrust. *University of Chicago Law Review*, 87(2), s. 297–329.
- Bradford, A. (2023) *Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford: Oxford University Press.
- Bratton, W. W. (2019) The Modern Corporation and Private Property Revisited: Gardiner Means and the Administered Price. 42 *Seattle University Law Review*, s. 591–616.
- Bremmer, I. (2025) The Technopolar Paradox: The Frightening Fusion of Tech Power and State Power. *Foreign Affairs* 13.5.2025. Saatavilla osoitteessa www.foreignaffairs.com/united-states/technopolar-paradox-ian-bremmer-fusion-tech-state-power.
- Britton-Purdy, J. – Grewal, D. S. – Kapczynski, A. – Rahman, K. S. (2020) Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis. *Yale Law Journal*, 129(6), s. 1784–1835.
- Card, D. – Krueger, A. B. (2015) *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Twentieth-Anniversary Edition, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cohen, J. (toim. 2019) *Economics After Neoliberalism*. Boston, Boston Review.
- Duménil, G. – Lévy, D. (2011) *The Crisis of Neoliberalism*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- Easterbrook, F. H. (1984) Limits of Antitrust. *Texas Law Review* 63(1), s. 1–40.
- Eriksson, P. – Koistinen, K. (2014) Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11/2014. Helsinki, Kuluttajatutkimuskeskus.
- Esposito, F. (2022) *The Consumer Welfare Hypothesis in Law and Economics: Towards a Synthesis for the 21st Century*. Edward Elgar.
- Ferguson, A. (2025) FTC Chairman Andrew N. Ferguson Testimony Before House Appropriations Committee, Subcommittee on Financial Services and General Government. Saatavilla osoitteessa www.ftc.gov/legal-library/browse/ftc-chairman-andrew-n-ferguson-testimony-house-appropriations-committee-subcommittee-financial.
- First, H. (2014) Bork and Microsoft: Why Bork Was Right and What We Learn About Judging Exclusionary Behavior. *Antitrust Law Journal* 79(3), s. 1017–1045.
- Freedman, C. (2008) *Chicago Fundamentalism: Ideology and Methodology in Economics*. Singapore & Hackensack, NJ: World Scientific Publishing.
- Freyer, T. A. (2006) *Antitrust and Global Capitalism, 1930–2004*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Freyer, T. A. (2009) What Was Warren Court Antitrust, *Supreme Court Review* 2009(1), s. 347–395.
- Friedman, M. (1953) *The Methodology of Positive Economics*. Teoksessa Friedman, M. (1953) *Essays in Positive Economics*. Chicago, The University of Chicago Press, s. 3–43.
- Friedman, M. (2020) *Capitalism and Freedom*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Gerstle, G. (2022) *The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era*. New York, Oxford University Press.
- Hagiu, A. – Wright, J. (2023) Data-enabled learning, network effects, and competitive advantage. *The Rand Journal of Economics*, 54(4), s. 638–667.
- Hanley, D. A. (2023) De-Economizing Antitrust Law Starts with Market Definition. *The Sling: Economic Analysis and Competition Policy Research* April 28, 2023 (saatavilla osoitteessa <https://www.thesling.org/de-economizing-antitrust-law-starts-with-market-definition/>).
- Hanson, S. E. – Kopstein, J. S. (2022) Understanding the Global Patrimonial Wave. *Perspectives on Politics* 20(1), s. 237–249.
- Hanson, S. E. – Kopstein, J. S. (2024) *The Assault on the State: How the Global Attack on Modern Government Endangers Our Future*. Wiley 2024.
- Harberger, A. C. (1954) Monopoly and Resource Allocation, *The American Economic Review* 44(2), s. 77–87.
- Hawley, E. (1995) *The New Deal and the Problem of Monopoly: A Study in Economic Ambivalence*. Fordham University Press.
- Hollis-Brusky, A. L. (2015) *Ideas with Consequences: The Federalist Society and the Conservative Counterrevolution*. New York, Oxford University Press.
- Hovenkamp, H. (1985) Antitrust Policy After Chicago. *Michigan Law Review* 84, s. 213–284.
- Hovenkamp, H. (1993) Antitrust Policy and the Social Cost of Monopoly. *Iowa Law Review* 78, s. 371–386.
- Hovenkamp, H. (2008) *The Antitrust Enterprise: Principle and Execution*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Hovenkamp, H. (2014) *The Opening of American Law: Neoclassical Legal Thought, 1870-1970*. New York, Oxford University Press.
- Hovenkamp, H. (2019) Is Antitrust's Consumer Welfare Principle Imperiled? *Journal of Corporation Law* 45(1), s. 101–130.
- Hovenkamp, H. (2021) The Looming Crisis in Antitrust Economics. *Boston University Law Review* 101, s. 489–545.
- Hovenkamp, H. (2022) Antitrust Error Costs. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, s. 293–348.
- Hovenkamp, H. – Morton, F. S. (2020) Framing the Chicago School of Antitrust Analysis. *University of Pennsylvania Law Review* 168, s. 1843–1878.

- Hovenkamp, H. – Shapiro, C. (2018) Horizontal Mergers, Market Structure, and Burdens of Proof. *The Yale Law Journal* 127, s. 1996–2025.
- Kantola, A. – Kuusela, H. (2019) *Huipputuloiset — Suomen rikkain promille*. Tampere, Vastapaino.
- Khan, L. M. (2017) Amazon's Antitrust Paradox. *Yale Law Journal* 146, s. 710–805.
- Kitch, E. W. (1983) The Fire of Truth: A Remembrance of Law and Economics at Chicago, 1932–1970. *Journal of Law & Economics* 26(1), s. 163–234.
- Kovacic, W. E. (2014) Out of Control – Robert Bork's Portrayal of the U.S. Antitrust System in the 1970s. *Antitrust Law Journal* 79(3), s. 855–879.
- Kuoppamäki, P. (2003) *Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Küsters, A. (2023) The Making and Unmaking of Ordoliberal Language. A Digital Conceptual History of European Competition Law. Frankfurt am Main, Klostermann.
- Kärriylä, I. – Strang, J. – Wuokko, M. (2023) Fragments of libertarianism and neoliberal ascendancy: Ideological features and limitations of the liberal breakthrough in Finland. *Journal of Political Ideologies*, 28(3), s. 392–411.
- Lancieri, F. – Posner, E. A. – Zingales, L. (2023) The Political Economy of the Decline of Antitrust Enforcement in the United States. *Antitrust Law Journal* 85(2) 2023, s. 441–519.
- Lande, R. H. (1999) Proving the Obvious: The Antitrust Laws Were Passed to Protect Consumers (Not Just to Increase Efficiency). *Hastings Law Journal* 50(4), s. 959–968.
- Lemann, N. (2019) *Transaction Man: The Rise of the Deal and the Decline of the American Dream*. New York, Farrar, Straus and Giroux.
- Liu, G. M. (2022) *Adam Smith's America: How a Scottish Philosopher Became an Icon of American Capitalism*. Princeton University Press.
- Loecker, J. D. – Eeckhout, J. – Unger, G. (2020) The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications. *The Quarterly Journal of Economics* 135(2), s. 561–644.
- MacDonald, R. (2023) Adam Smith and the neo-liberal paradigm: on the essential nature of trust, and rebalancing capital. *National Institute Economic Review* 265, s. 105–143.
- Malminen, T. (2024) Kun taloustiede menetti otteensa amerikkalaisesta kilpailuvalvonnasta. *Tapaustutkimus yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen karikoista*, *Lakimies* 122(7–8), s. 1060–1081.
- Malminen, T. (2025) *Teknologiaturvien nousu ja America First -kilpailuoikeusajattelu*. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2024, s. 37–56.
- Malminen, T. – Rajavuori, M. (2021) Yritystostolain uudistus: muutoksia ja jatkuvuutta turvallisuusperusteisessa yrityskauppavonnassa. *Defensor Legis* 102(2), s. 258–280.
- May, J. (1989) Antitrust in the Formative Era: Political and Economic Theory in Constitutional and Antitrust Analysis, 1880–1918. *Ohio State Law Journal* 50(2), s. 257–395.
- Mirowski, P. (2009) Postface: Defining Neoliberalism, teoksessa Mirowski, P. – Plehwe D. (toim. 2009) *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, s. 417–455.
- Mirowski, P. – Plehwe D. (toim. 2009) *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Oreskes, N. – Conway, E. M. (2023) *The Big Myth: How American Business Taught Us to Loathe Government and Love the Free Market*. Bloomsbury Publishing.
- Overtveldt, J. (2007) *The Chicago School: How the University of Chicago Assembled the Thinkers who Revolutionized Economics and Business*. Chicago, Agate 2007.
- Padilla, J. (2023) Expelling the Economists from EU Merger Control. *CPI Antitrust Chronicle* December 2023.
- Paukku, E. – Markus, J. (2021) Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. *Oikeus* 50(3), s. 340–362.
- Paul, E. F. (2005) Hayek on Monopoly and Antitrust in the Crucible of United States v. Microsoft. *N.Y.U. Journal of Law & Liberty* 1(o), s. 167–204.

- Philippon, T. (2019) *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Cambridge, Mass., Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.
- Pietiläinen, T. (2014) *Björn Wahlroos: från stalinist till Nordens mäktigaste finansman*. Stockholm, Lind & Co.
- Priest, G. L. (2020) *The Rise of Law and Economics: An Intellectual History*. London, Routledge 2020.
- Rosenblatt, H. (2012) *French Liberalism from Montesquieu to the Present Day*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Salop, S. C. (2010) Question: What Is the Real and Proper Antitrust Welfare Standard – Answer: The True Consumer Welfare Standard. *Loyola Consumer Law Review* 22(3), s. 336–353.
- Shapiro, C. (1996) Mergers with differentiated products. *Antitrust Magazine Spring*, s. 23–30.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Bros.
- Simons, H. C. (1934) *A Positive Program for Laissez Faire: Some Proposals for A Liberal Economic Policy*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Slobodian, Q. (2018) *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Stewart, J. B. (1983) *The Partners: Inside America's Most Powerful Law Firms*. New York, Simon and Schuster.
- Stigler, G. J. (1952) The Case Against Big Business. *Fortune*, 45 (May), s. 123–128.
- Stigler, G. J. (1971) The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), s. 3–21.
- Stigler, G. J. (1988) *Memoirs of an Unregulated Economist*. New York, Basic Books.
- Teachout, Z. – Khan, Lina M. (2014) Market Structure and Political Law: A Taxonomy of Power. *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy* 9, s. 37–74.
- Teles, S. M. (2008) *The Rise of the Conservative Legal Movement*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Van Horn, R. (2011) Chicago's Shifting Attitude Toward Concentrations of Business Power (1934–1962). *Seattle University Law Review* 34, s. 1527–1544.
- Vanto, J. – Alvesalo-Kuusi, A. – Salonen, L. (2025) Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaappauksen kontekstissa – tapaus marjalaki. *Oikeus* 54(1), s. 9–35.
- Wahlroos, B. (1981) On Finnish Property Criminality: An Empirical Analysis of the Postwar Era Using an Erlich Model. *The Scandinavian Journal of Economics* 83(4), s. 553–562.
- Wahlroos, B. (1982) The Welfare Cost of Imperfect Industrial Competition in an Open Economy with an Application to Finland. *The Scandinavian Journal of Economics* 84(3), s. 457–470.
- Wahlroos, B. (1983) Regulation of “Administered” Prices: An Empirical Analysis of the Microeconomics of Price Movement in Finland 1972–77. *The Journal of Industrial Economics* 31(4), s. 363–381.
- Wahlroos, B. (1984) Monopoly Welfare Losses under Uncertainty. *Southern Economic Journal* 51, s. 429–442.
- Wahlroos, B. (2012) *Markkinat ja demokratia. Loppu enemmistön tyrannialle*. Helsinki, Otava.
- Wahlroos, B. (2015) *De tio sämsta ekonomiska teorierna. Från Keynes till Piketty*. Falun, Albert Bonniers förlag.
- Wahlroos, B. (2016) *Talouden kymmenen tuhoisinta ajatusta*. Keuruu, Otava.
- Wahlroos, B. (2021) *Från barrikaderna till bankvärlden: ett slags dagböcker 1952–1992*. Helsingfors, Förlaget.
- Wahlroos, B. (2023) *Regnmakarna: ett slags dagböcker 1992–2001*. Helsingfors, Förlaget.
- Wahlroos, B. (2025) *Nurkkahuone. Eräänlaiset päiväkirjat 2001–2025*. Helsinki, Otava.
- Wolf, M. (2023) *The Crisis of Democratic Capitalism*. Allen Lane.

Ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuus haavoittuvassa asemassa olevien suojelijana – tapausesimerkinä luonnonmarjanpoiminta¹

Venla Roth

Tiivistelmä – Tutkimus tarkastelee ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia suojella haavoittuvassa asemassa olevia. Tapausesimerkinä toimii luonnonmarjanpoiminta, jossa turistiviisumijärjestelmä mahdollisti pitkään hyväksikäytön jatkumisen. Rikosoikeudellisen puuttumisen myötä hyväksikäyttö tunnistettiin ihmis-kaupaksi. Tämä vaikutti lainsäädännön muuttamiseen haavoittuvuutta paremmin suojelevaksi. Tutkimuk- sen teoreettisena viitekehyksenä toimii a-legitiimiyden käsite yhdessä Lyotardin differend-teorian kanssa. Niiden kautta tarkastellaan, kuinka väärydet saavat tunnistettavan muodon ja muuttuvat oikeudellista sääntelyä edellyttäviksi. Tutkimus osoittaa, että ihmiskauppamäärittelyllä ja siihen perustuvalla ihmiskaupan vastai- sella työllä on mahdollisuus suojella haavoittuvassa asemassa olevia ja haastaa vakiintuneita käsityksiä hy- väksyttävästä toiminnasta.

Asiasanat: luonnonmarjanpoiminta, ihmiskauppa, haavoittuvuus, rikosoikeus, turistiviisumi



1. Johdanto

Luonnonmarjanpoiminta on Suomessa perinteisesti nähty osana jokaisenoikeuksiin perustu- vaa vapaa-ajan toimintaa ja luonnonvarojen hyödyntämistä. Viime vuosikymmeninä siitä on kuitenkin kehittynyt kansainvälistä työvoimaa hyödyntävä kausiluonteinen elinkeino, jonka rakenteet ja käytännöt ovat herättäneet huolta poimijoiden oikeudellisesta asemasta, työeh- doista ja hyväksikäytön riskeistä.² Erityisesti turistiviisumilla maahan tulevien thaimaalaisten poimijoiden asema on puhuttanut suomalaista yhteiskuntaa jo parisenkymmentä vuotta. Työ- suhdeturvan puuttuessa poimijat ovat kantaneet itse merkittävän riskin myös siitä, jos marjo- ja ei ole tai niitä ei ole metsistä löytynyt. Kaukaa Suomeen viisumien turvin tulleet poimijat ovat saattaneet joutua palaamaan kuukausien työskentelyn jälkeen kotimaahansa ilman ansioi- ta, ja osalle heistä on jäänyt velkaa.

Poimijat ovat saattaneet työskennellä 18 tuntia päivässä, seitsemänä päivänä viikossa. Mo- net ovat uupuneet fyysisesti raskaasta työstä. Ravinto on paikoin ollut syömäkelvotonta, alira- vitsevaa tai sitä ei ole ollut riittävästi. Thaimaassa koordinaattorit ovat värvänneet poimijat

1 Kirjoittaja työskentelee työelämäprofessorina Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Hän toimii myös neuvot- televana virkamiehenä oikeusministeriössä ihmiskaupan vastaisen työn parissa. Kirjoittaja on nostanut esiin ihmiskauppa- ja hyväksikäyttöriskejä luonnonmarjanpoiminnassa vuodesta 2010 ja pyrkinyt eri tehtävissään vaikuttamaan riskien vähentämi- seen ja ehkäisemiseen. Vuonna 2014 ihmiskaupparaportoinnista vastaavana ylitarkastajana vähemmistövaltuutetun (nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutettu) toimistossa kirjoittaja suositteli työsuhteen käyttöönottoa keinona ehkäistä hyväksikäyttöä ja parantaa poimijoiden asemaa. Artikkelini on syntynyt tarpeesta ymmärtää, miksi luonnonmarjanpoiminnan epäkohtiin puuttuminen lain- säädäntötoimin on ollut vaikeaa ja tehotonta. Kirjoittaja kiittää anonyymejä vertaisarvioijia arvokkaasta palautteesta sekä eme- ritaprofessori Kevät Nousiasta, lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukaria, väitöskirjatutkija Jani Hannosta, erityisasiantuntija Aino Pennasta sekä erityisasiantuntija Ariann Grandellia hyödyllisistä kommentteista kirjoitusprosessin eri vaiheissa.

2 Ks. esim. Seikkula 2024.

tulemaan Suomeen, ja usein poimijoille on annettu marjojen keräämisestä ja ansaintamahdollisuuksista todellisuutta vastaamaton kuva. He ovat joutuneet ottamaan velkaa saapuakseen Suomeen, eivätkä he siksi ole voineet lopettaa poimimista ja palata kotiin kesken kauden. Suomessa heille on kertynyt kuluja ruuasta, polttoaineesta, auton vuokrasta, majoituksesta, poimintavälineistä, puhelimista ja vaatteista. Poimijat ovat usein olleet luku- ja kirjoitustaidottomia, heikosti koulutettuja ja jo kotimaassaan matalassa sosioekonomisessa asemassa. He ovat saattaneet allekirjoittaa sopimuksia, jotka kieltävät heitä ryhtymästä oikeustoimiin, ja usein heitä on myös uhkailtu.³

Luonnonmarjanpoiminta nimettiin yhdeksi ihmiskaupan riskialaksi viimeistään vuonna 2010, kun kansallisena ihmiskaupparaportoitajana toimiva vähemmistövaltuutettu (nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutettu) nosti marja-alan epäkohdat eduskunnan käsittelyyn.⁴ Tämän jälkeen on tehty useita selvityksiä, joissa poimijoiden haavoittuva asema on nostettu esiin ja joissa on esitetty lukuisia suosituksia marja-alan epäkohtien vähentämiseksi. Ne eivät kuitenkaan ole johtaneet epäkohtien vähenemiseen. Marja-alan epäkohdat nousivat uudelleen yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi vuonna 2018, jolloin annettiin ensimmäinen tuomio luonnonmarja-alan ihmiskauppatapauksessa.⁵ Tämän jälkeen useita uusia esitutkintoja on käynnistetty ja syytteitä on nostettu marjayritysten vastuuhenkilöitä ja yhtä viranhaltijaa vastaan, mikä on lisännyt myös julkista kritiikkiä luonnonmarja-alaa kohtaan.

Thaimaalaisten marjanpoimijoiden asema Pohjoismaiden luonnonmarjateollisuudessa on herättänyt kasvavaa tieteellistä kiinnostusta viime vuosina.⁶ Erityisesti Suomessa ja Ruotsissa poimijoiden oikeudellinen asema, työehdot ja haavoittuva asema ovat olleet tutkimuskohteena. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, ettei luonnonmarjanpoimijoiden haavoittuvuudessa ole kyse yksittäisistä väärinkäytöksistä, vaan rakenteellisesta ilmiöstä, jossa kaukaa Euroopan ulkopuolelta tullut työvoima asemoidaan tehokkaan oikeudellisen suojelun ulkopuolelle. Tutkimusten mukaan thaimaalaisten poimijoiden asema marjateollisuudessa toimii esimerkkinä siitä, kuinka globaali työvoiman liikkuvuus ja kansallinen sääntely voivat yhdessä luoda järjestelmän, jossa haavoittuvuus on rakenteellisesti tuotettu ja poliittisesti oikeutettu. Tutkimuksissa on myös osoitettu, että elinkeinoelämällä on ollut suuri vaikutus valintaan sen suhteen, miten luonnonmarjanpoiminnan epäkohtiin on puututtu ja millaisiin lainsäädäntötoimiin on ryhdytty. Haavoittuvassa asemassa olevia luonnonmarjanpoimijoita ei ole lainsäädäntöprosesseissa kuultu.⁷

2. Tutkimuskysymykset, aineisto ja teoreettinen viitekehys

Tämä tutkimus tarkastelee ihmiskaupamäärittelyn ja siihen perustuvan ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia haavoittuvassa asemassa olevien suojelijana. Tapaustutkimuksena toimii luonnonmarjanpoiminta. Tutkimuksessa kysytään, mikä merkitys luonnonmarjan-

3 HE 169/2024 vp., s. 9.

4 Vähemmistövaltuutettu 2010.

5 Keski-Suomen käräjäoikeus, tuomio nro 18/100182 (19.1.2018); Vaasan hovioikeus, tuomio nro 20/108156 (26.2.2020); Korkein oikeus, tuomio KKO 2022:2 (26.1.2022).

6 Ks. esim. Axelsson – Hedberg 2018; Seikkula 2024.

7 Vanto ym. 2025.

poimijoiden haavoittuvan aseman suojelemiselle on ollut sillä, että poimijoiden kohtaamat epäkohdat tunnistettiin rikosoikeudellisesti ihmiskaupaksi. Tutkimus pyrki yhdistämään oikeudellisen analyysin, oikeusteoreettisen tarkastelun ja historiallisen kuvauksen luonnonmarjanpoiminnasta käydystä yhteiskunnallisesta keskustelusta kriittiseksi kokonaisuudeksi, joka tuo näkyväksi ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia ja rajoja haavoittuvassa asemassa olevien suojelemisessa. Tutkimus on kriittistä oikeustutkimusta, jossa pyritään ymmärtämään, miten käsitykset legitimitetistä ja oikeudenmukaisuudesta yhteiskunnassa muuttuvat ja miten valtasuhteet siihen muutokseen vaikuttavat.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii *Kevät Nousiainen* ja hänen tutkijakumppaneidensa kehittämä a-legitiimiyden käsite. Tämän käsitteen avulla tutkitaan sitä, miten yhteiskunnassa olevat käytännöt määrittävät epälegitiimeiksi eli ei-hyväksytyiksi ja tehokasta oikeudellista sääntelyä edellyttäväksi.⁸ A-legitiimi viittaa käytäntöihin, jotka eivät ole selkeästi hyväksyttyjä tai torjuttuja, mutta jotka tuottavat haavoittuvuutta ja edellyttävät sääntelyä. Tämän käsitteen avulla analysoidaan, miten rikosoikeusjärjestelmän puuttuminen voi muuttaa yhteiskunnallista suhtautumista aiemmin sääntelemättömiin tai heikosti säänneltyihin ilmiöihin. Tarkastelua syvennetään *Jean-François Lyotardin* *differend*-teorian avulla, erityisesti sen osalta, miten kielellinen nimeäminen – kuten ihmiskauppamäärittely – vaikuttaa siihen, mitkä kokemukset ja ryhmät tulevat yhteiskunnallisesti tunnustetuiksi ja oikeudellisesti suojelluiksi.⁹ Viitekehyksen avulla pyritään lisäämään ymmärrystä siitä, miten (rikos)oikeus voi toimia katalysaattorina normatiivisten rajojen uudelleenmuotoutumisessa ja sääntelytarpeiden tunnistamisessa.

Yhdessä nämä teoreettiset näkökulmat muodostavat kehyksen, jonka avulla voidaan tarkastella ihmiskaupan vastaisen työn potentiaalia ja rajoja haavoittuvassa asemassa olevien suojelussa. Ne tukevat yritystä pohtia sitä, miten ihmiskaupan määritelmä ja siihen perustuva oikeudellinen kehys voivat toimia hyväksikäytön tunnistamisen ja torjumisen välineenä. Samalla tutkimuksessa tunnistetaan ihmiskauppamäärittelyyn sisältyvä riski suojan ulkopuolelle jäämisestä, mistä syystä kriittinen oikeudellisten määritelmien ja yleisemmin ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksien ja rajojen tarkastelu on välttämätöntä.

Tutkimukseen sisältyy historiallinen katsaus siitä keskustelusta, joka luonnonmarjanpoimijoiden kohtaamista epäkohdista on suomalaisessa yhteiskunnassa käyty. Tämän historiallisen katsauksen aineisto koostuu viranomaisraporteista ja selvityksistä, kuten työsuojeluviranomaisen valvontaraporteista, vähemmistövaltuutetun kertomuksista, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön tilaamista selvityksistä, oikeuskäytännöstä, erityisesti korkeimman oikeuden ennakkopäätöksestä KKO 2022:2, eduskunnan asiakirja-aineistosta sekä lainmuutoksista. Katsauksessa on hyödynnetty myös julkista keskustelua ja mediakirjoittelua. Katsaukseen on viranomais selvityksistä ja -raporteista ja muusta asiakirja-aineistosta valikoitu lähes kahden vuosikymmenen ajalta sellaiset julkiset lähteet, jotka ovat keskeisimmin tuoneet luonnonmarjanpoiminnan epäkohtia esiin, ja ne, joilla ilmi tullesiin epäkohtiin on pyritty hallinnossa vastaamaan. Katsauksen tavoitteena on osoittaa, että luonnonmarjanpoiminnan epäkohdat ovat olleet niin viranomaisten kuin poliittisten päättäjienkin tiedossa pitkään, mutta

⁸ Nousiainen ym. 2013.

⁹ Lyotard 1962 ja 2017.

tehokkaiisiin lainsäädäntötoimiin ei ole silti ryhdytty ennen rikosoikeusjärjestelmän puuttumista.

Tutkimus etenee seuraavasti. Aluksi esitellään lyhyesti ihmiskaupan oikeudelliset määritelmät sekä ihmiskaupan vastaisen työn oikeudellinen kehikko, lähtökohdat ja tavoitteet. Tarkastelussa nostetaan esiin niin kansainvälinen oikeus ja EU-lainsäädäntö kuin kansallinenkin lainsäädäntö. Tämän jälkeen käsitellään ihmiskaupan kansainvälisen määritelmän ja siihen perustuvan kansallisen rikoslain sääntelyn sekä yleisemmin ihmiskaupan vastaisen työn osakseen saamaa kritiikkiä, minkä jälkeen tutkimuksessa siirrytään historialliseen katsaukseen luonnonmarjanpoiminnasta käydystä yhteiskunnallisesta keskustelusta. Tarkastelu päättyy vaiheeseen, jossa luonnonmarjanpoiminnan epäkohtiin puututaan rikosoikeuden keinoin. Tämä historiallinen katsaus antaa mahdollisuuden arvioida oikeusteoreettisesti sitä, mikä merkitys luonnonmarjanpoiminnan epäkohtien tunnistamisella ihmiskaupaksi rikosprosessissa on ollut lainsäädännön kehitykseen. Lopuksi pohditaan ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia ja rajoituksia suojella haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä hyväksikäytöltä.

3. Ihmiskaupan vastaisen työn oikeudellinen kehys ja kritiikki

Ihmiskauppa on vakava rikos ja ihmisoikeusloukkaus, jonka torjuntaan on viimeisten 25 vuoden aikana kehitetty laaja kansainvälinen ja eurooppalainen sääntelykehikko. Kansainvälisen ja eurooppalaisen sääntelyn on osoitettu kehittyneen kohti ihmisoikeusperusteisempaa lähestymistapaa, jossa ihmiskaupan uhrien oikeuksien turvaaminen on saanut alkuaikoihin verrattuna vahvemman aseman.¹⁰ YK:n ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja (2000), Euroopan unionin direktiivi (2011)¹¹ ja muutettu direktiivi (2024)¹² sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntö muodostavat yhdessä oikeudellisen kokonaisuuden, joka velvoittaa valtiot säätämään ihmiskaupan rangaistavaksi rikokseksi, tunnistamaan uhrin ja auttamaan ja suojelemaan heitä sekä tutkimaan ihmiskaupparikokset tehokkaasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa ratkaisussaan vahvistanut ihmiskaupan kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan sisältämän orjuuden ja pakkotyön kiellon soveltamisalaan ja katsonut tehottoman ihmiskaupaan ja pakkotyöhön puuttumisen ihmisoikeusloukkaukseksi.¹³ Ratkaisut vahvistavat valtioiden positiivisia toimintavelvoitteita suojata toimivaltansa piirissä olevia henkilöitä muiden yksilöiden heihin kohdistamilta ihmisoikeusloukkauksilta esimerkiksi tehokkailla rikos- ja prosessioikeudellisilla säännöksillä ja menettelyillä.¹⁴ Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi ihmiskaupan oikeudelliset määritelmät ja ihmiskaupan vastaisen oikeuden laajempi sisältö erityisesti uhrien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

¹⁰ Gallagher 2010; Roth 2010.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1712, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta.

¹³ Esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Siliadin v. France 2005, Rantsev v. Cyprus and Russia 2010 ja Van der Müsselle v. Belgium 1983.

¹⁴ Ks. myös Kimpimäki 2022.

3.1. Ihmiskaupan oikeudelliset määritelmät

Ihmiskauppa ei ole ilmiönä tai oikeuden sääntelykohteena uusi. Kansainvälisesti valkoiseksi orjakaupaksi tai naiskaupaksi kutsuttua rajat ylittävää ihmisten hyväksikäyttöä on pyritty torjumaan kansainvälisin sopimuksin jo yli sadan vuoden ajan.¹⁵ Kuitenkaan ennen vuonna 2000 hyväksyttyä YK:n ihmiskauppaa koskevaa lisäpöytäkirjaa ei ihmiskaupalla ollut kansainvälistä oikeudellista määritelmää. YK:n lisäpöytäkirjassa hyväksytty ihmiskaupan kansainvälinen määritelmä koostuu kolmesta osatekijästä, joiden kaikkien on täyttyttävä: toiminta, keinot ja tarkoitus. Lisäpöytäkirja velvoittaa sopimusvaltioita säätämään määritelmän mukainen ihmiskauppa rangaistavaksi teoksi. Määritelmän mukaan:

- a) ”ihmiskauppa” tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot, pakkotyö tai pakollinen palvelu, orjuus tai muu orjuuden kaltainen käytäntö, orjuuden kaltaiset olot tai elinten poistaminen;
- b) ihmiskaupan uhrin suostumuksella tämän artiklan a kohdassa tarkoitettuun hyväksikäyttöön ei ole merkitystä, kun sen saamiseksi on käytetty jotakin a kohdassa mainittua keinoja;
- c) lapsen värväys, kuljetus, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen hyväksikäyttötarkoituksessa katsotaan ”ihmiskaupaksi” myös silloin, kun siihen ei liity mitään tämän artiklan a kohdassa mainittua keinoja;
- d) ”lapsi” tarkoittaa alle 18-vuotiaasta henkilöä.

Ihmiskaupan kansainvälisen määritelmän syntymisen on arvioitu olevan yksi ihmiskauppalisäpöytäkirjan neuvotteluiden suurimpia saavutuksia.¹⁶ Se edistää ihmiskaupan ehkäisemistä, uhrien tunnistamista ja auttamista sekä rikosvastuun toteutumista. YK:n lisäpöytäkirjan määritelmä toimii nykyäänkin Euroopan neuvoston ihmiskauppaleissopimukseen sisältyvän ja EU-lainsäädännössä omaksutun ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteen perustana. Se toimii myös useiden maiden, kuten Suomen, rikoslakien ihmiskauppaa koskevien säännösten perustana. Lisäpöytäkirjan määritelmään pohjautuu myös muu ihmiskaupan vastainen työ niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla. Erityisen merkityksellistä määritelmässä on se, ettei (täysikäisen) uhrin suostumuksella ole merkitystä, jos sen saamiseksi on käytetty jotakin määritelmässä mainittua keinoja, sekä se, että nämä kielletyt keinot ulottuvat voimankäytön ja erehdyttämisen lisäksi vallan väärinkäyttöön sekä uhrin haavoittuvan aseman hyödyntämiseen.

¹⁵ Roth 2010.

¹⁶ Gallagher 2010; Roth 2010.

Suomessa ihmiskauppa säädettiin nimenomaisesti rangaistavaksi teoksi vuonna 2004 YK:n lisäpöytäkirjan ja EU:n ihmiskauppaa koskevan vuoden 2002 puitepäättöksen¹⁷ seurauksena. Suomen rikoslaissa ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset on sijoitettu lukuun 25, mikä ilmentää sitä, että ihmiskauppakriminalisoinnilla pyritään ensisijaisesti suojelemaan vapautta, joka on perustuslain suojaama perusoikeus (7 §). Perusmuotoisen ihmiskaupan määritelmä koostuu keinoista, tekotavoista ja teon tarkoituksista, kuten kansainvälinen vastineensa. Näiden kaikkien osatekijöiden on täyttyttävä, jotta kysymys voisi olla ihmiskaupasta. Rikoslain 25 luvun 3 §:n mukaan ihmiskaupasta on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi se, joka

1. käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa taikka toista painostamalla,
2. erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyttämällä,
3. maksamalla korvauksen toista määräysvallassaan pitävälle henkilölle tai
4. ottamalla vastaan sellaisen korvauksen
ottaa toisen määräysvaltaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi 20 luvun 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön, pakkoavioliittoon tai siihen rinnastettavaan liittoon tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi.

Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa määräysvaltaansa kahdeksatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty. Myös ihmiskaupan yritys on rangaistavaa. Tämän perusmuotoisen ihmiskaupan lisäksi rikoslain ihmiskauppaa koskevan kvalifiointisäännöksen mukaan esimerkiksi väkivallan tai uhkauksen käyttäminen tai se, että ihmiskauppa tehdään osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa, tarkoittaa sitä, että teosta tulee rangaista törkeänä ihmiskauppana, jos teko on myös kokonaisuutena arvioiden törkeä.

Vuonna 2015 rikoslakiin tehtiin olennaisia muutoksia, joilla pyrittiin vastaamaan soveltamiskäytäntöön kohdistuneeseen voimakkaaseen kritiikkiin.¹⁸ Muutoksilla pyrittiin muun muassa korostamaan psykologisen kontrollin merkitystä ihmiskaupassa. Aikaisempi valtaantottaminen määriteltiin uudelleen määräysvaltaan ottamiseksi, millä pyrittiin korostamaan uhrin tahdonmuodostukseen vaikuttamisen, ei vapauden menettämisen, olevan ihmiskaupan tunnusmerkistöjen täyttymisen kannalta olennaista.¹⁹ Psykologisen kontrollin merkitys korostui myös lakivaliokunnan mietinnön kautta. Lakivaliokunta lausui, että ihmiskaupan toteuttavat keinot voivat perustua esimerkiksi auktoriteettiaseman väärinkäyttöön tai muuhun kontrollikeinoon, eikä niiden käytöstä syntynyt vakava alistussuhde yleensä ilmene fyysisinä

¹⁷ 2002/629/YOS: Neuvoston puitepäättös, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2002, ihmiskaupan torjunnasta.

¹⁸ K 17/2010 vp.

¹⁹ HE 103/2014 vp.

merkkeinä.²⁰ Tämä on merkityksellistä, koska tutkimusten mukaan ihmiskauppa toteutetaan usein vaikuttamalla uhrin tahdonmuodostukseen muilla tavoilla kuin esimerkiksi fyysisen vapauden rajoittamisella tai fyysisellä väkivallalla. Rajat ylittävissä tapauksissa uhrin yleensä suosituvat lähtemään maastaan tekemään töitä toiseen maahan, mutta työnteon olosuhteet ja ehdot voivat osoittautua riistäviksi.²¹

3.2. Ihmiskaupan vastainen työ

Siinä missä YK:n lisäpöytäkirja keskittyi ihmiskaupan kriminalisointivelvoitteeseen ja vaati sopijavaltioilta toimia lähinnä rikosvastuun tehokkaaksi toteuttamiseksi ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan, edellyttää Euroopan neuvoston vuonna 2005 hyväksytty ihmiskappayleissopimus sitovia toimia uhrin tehokkaaksi tunnistamiseksi ja heidän oikeuksiensa turvaamiseksi. Yleissopimus velvoittaa tunnistamaan uhrin ja tarjoamaan heille suojelua riippumatta rikosprosessista sekä tarjoamaan uhrille toipumisaikaa ja mahdollisuuden oleskeluluupaan. Yleissopimus edellyttää valtioita myös ehkäisemään ihmiskauppaa (art. 5). Yleissopimuksella perustettiin riippumaton valvontamekanismi (GRETA), joka arvioi sopimuksen toimeenpanoa.

Vuonna 2011 hyväksytty EU:n direktiivi 2011/36/EU konkretisoi yleissopimuksen velvoitteita ja yhdessä muun EU-lainsäädännön, kuten uhridirektiivin (2012/29/EU)²² kanssa, luo vahvan oikeudellisen perustan ihmiskaupan uhrin oikeuksien suojelemiselle. Direktiivin johdanto korostaa, että ihmiskauppa loukkaa ihmisarvoa ja oikeutta vapauteen, ja direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita esimerkiksi tarjoamaan uhrille apua ja tukea riippumatta siitä, osallistuu-ko hän rikosprosessiin. Muutettu direktiivi (2024) laajentaa hyväksikäytön ilmenemismuotoja esimerkiksi pakkoavioliittoon ja sijaissyntytyksen hyväksikäyttöön sekä velvoittaa valtioita perustamaan kansallisia tunnistamis- ja ohjausmekanismeja (National Referral Mechanism, NRM, art. 11). Tunnistamis- ja ohjausmekanismien ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön toimivuus niin, että uhrin voidaan tehokkaasti tunnistaa ja ohjata heidän tarvitsemiinsa palveluihin. Muutettu direktiivi edellyttää jäsenvaltioilta toimia myös ihmiskaupan ehkäisemiseksi (art. 18 ja 19 b).

Suomessa on näiden kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön velvoittamana tehty lainsäädäntöä, jolla on pyritty parantamaan uhrin asemaa. Esimerkiksi säännökset ihmiskaupan uhrin auttamisesta lisättiin lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999, myöhemmin vastaanottolaki) vuonna 2007. Näillä lainmuutoksilla perustettiin Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmä, joka on ihmiskaupan uhrin auttamiseen erikoistunut viranomainen. Sitten vastanottolakiin on tehty muutoksia muun muassa ihmiskaupan tunnistamisen ja ilmitulon edistämiseksi.²³ Ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmästä on vuosien mittaan kehittynyt osaamiskeskus, joka myös kou-

²⁰ LaVM 15/2014, s. 3.

²¹ Ks. esim. Roth 2010; Jokinen ym. 2011; Viuhko 2019; Pekkarinen ym. 2023.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

²³ HE 266/2014 vp ja HE 220/2022 vp.

luttaa ja tiedottaa ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisesta työstä. Auttamisjärjestelmään ohjautuneiden ihmiskaupan uhrien määrä on kasvanut alkuvuosista huomattavasti.²⁴

Lisäksi vuonna 2006 ulkomaalaislakiin (301/2004) lisättiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta sekä toipumis- ja harkinta-ajasta, ja sittemmin myös tätä sääntelyä on muutettu uhrien asemaa parantavaksi. Uhrin oleskeluluvalla ja harkinta-ajalla tapahtuva maassaoleskelu on laillista, ja tavoitteena on keskeisesti se, että ihmiskaupan uhrin voisivat osallistua heitä koskevan rikosasian selvittämiseen. Vuonna 2021 ulkomaalaislakiin lisättiin oleskelulupaperuste, johon työperäisen hyväksikäytön uhrilla on tietyissä tilanteissa oikeus. Lupaperusteen erityisenä tarkoituksena on edistää hyväksikäytön ilmituloa, kun uhrilla on mahdollisuus irtautua hyväksikäytöstä, hakeutua helpommin viranomaisavun piiriin ja jäädä laillisesti maahan.²⁵

Pääministeri *Rinteen/Marinin* hallituskaudella ihmiskaupan vastaista käytännön työtä vahvistettiin merkittävästi. Esimerkiksi viranomaisten resursseja lisättiin työsuojeluviranomaisessa ja poliisissa, johon vuoden 2021 alusta perustettiin valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaryhmä. Ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa ja rikosvastuun toteutumista parannettiin mm. tutkimuksella, koulutuksella, viranomaisyhteistyöllä sekä ohjeistamalla ihmiskaupparikosten esitutkinnasta.²⁶ Toimintaa tuettiin myös poikiehallinnollisesti valmistelulla ja toimeenpannalla laaja-alaisella toimintaohjelmalla sekä kansainvälisellä yhteistyöllä.²⁷

3.3. *Kritiikki ihmiskaupan määritelmää ja ihmiskaupan vastaista työtä kohtaan*

Ihmiskaupan määrittely ja torjuntatyön käytännöt ovat herättäneet myös kritiikkiä. Tutkimuksissa on kyseenalaistettu rikosoikeudellisen lähestymistavan painotuksia, uhrin oikeuksien suojelemisen riittävyttä sekä torjuntatyön rakenteellista vaikuttavuutta. Esimerkiksi Suomessa on tutkimuksissa osoitettu ihmiskauppaa koskevien rikoslain säännösten soveltamisen olevan käytännössä vaikeaa. Vuonna 2022 tehty selvitys osoittaa, että rikoslainkäyttöviranomaisten ja tuomioistuinten kyvyssä tunnistaa ihmiskaupan uhri ja arvioida tapahtumia rikosoikeudellisesti ihmiskauppana on puutteita. Rikoslainkäyttöviranomaiset ja tuomioistuimet turvautuvat tutkimuksen mukaan lievempiin rikosnimikkeisiin myös silloin, kun ihmiskaupan tunnusmerkistö näyttäisi sinällään täyttyvän. Selvityksessä nostetaan esiin huoli siitä, etteivät uhrien oikeudet välttämättä toteudu, jos ihmiskauppaa ei rikosprosessissa tunnisteta.²⁸ Samantyyppisiä tunnistamisongelmia rikosprosessissa on Suomessa raportoinut myös esimerkiksi itsenäisenä ja riippumattomana kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu.²⁹ Myös monissa muissa maissa ihmiskauppaa koskevan rikoslain säännösten soveltaminen on koettu haastavaksi ja ihmiskaupatuomioiden määrä on jäänyt raportoitujen uhrien lukumäärään verrattuna alhaiseksi.³⁰

24 Ks. lisää www.ihmiskauppa.fi.

25 HE 253/2020 vp.

26 Willman-Koistinen ym. 2024.

27 Ks. Roth ym. 2020.

28 Koivukari ym. 2022.

29 Ks. esim. vähemmistövaltuutettu 2010; vähemmistövaltuutettu 2014; Valovirta ym. 2024.

30 Ks. esim. United Nations Office on Drugs and Crime 2024.

Ihmiskaupan kansainväliseen määritelmään on kuitenkin kohdistettu myös tätä perustavanlaatuisempaa kritiikkiä liittyen siihen, millainen toiminta ylipäätään tulisi määritellä rikolliseksi toiminnaksi. Ihmiskaupan määritelmää on moitittu tarpeettomasta laajuudesta, joka hämärtää sen, mitä ihmiskauppasääntelyllä pitäisi ylipäätään pyrkiä suojelemaan.³¹ Toisaalta ihmiskaupan kansainvälistä määritelmää on syytetty liiallisesta paternalismista, ja erityisen ongelmallisena on pidetty avoimia käsitteitä haavoittuvan aseman ja valta-aseman väärinkäytöstä, joiden on väitetty laajentavan ihmiskaupan määritelmää liian pitkälle ja rajoittavan siten yksilön vapautta tehdä omaa elämäänsä koskevia päätöksiä.³² Ihmiskaupan vastaisen työn on katsottu asettavan esteitä esimerkiksi työn perässä tapahtuvalle vapaalle liikkuvuudelle yli kansainvälisten rajojen. Jotkut ovat nostaneet esiin sen, että ihmiskaupan vastaisella työllä pyritään kampeamaan normaalia kapitalistiseen talousjärjestelmään kuuluvaa ihmisten liikkumista, ja näiden kriitikkojen mukaan valtioiden tulisi hyväksyä molempia osapuolia taloudellisesti hyödyttävät sopimukset ja mahdollistaa sitä kautta yksilöiden paremman elämän tavoittelu.³³

Ihmiskaupan vastaista työtä kohtaan on myös esitetty kritiikkiä, joka kohdistuu sen vaaraan riippuvuuteen siitä, mikä määritellään – tai tulisi määritellä – ihmiskaupaksi. Sitä on pidetty erityisen ongelmallisena, että uhrin tunnistaminen riippuu usein rikosprosessiin osallistumisesta, mikä saattaa sulkea avun piiristä pois hyväksikäytettyjä, suojaa tarvitsevia yksilöitä. Ihmiskaupan määrittämisestä rikosilmiöksi, joka edellyttää rikosoikeusjärjestelmän puuttumista, on kritisoitu siitä, että se uhkaa jättää uhrien oikeuksien suojelemisen toissijaiseksi.³⁴ On myös esitetty, että ihmiskaupan torjuntaa tulisi lähestyä laajemmin, esimerkiksi kehityspoliittisena kysymyksenä, jolloin huomioon tulisi ottaa nykyistä paremmin ne syyt, jotka aiheuttavat ihmiskauppaa, kuten köyhyys, siirtolaisuus ja työmarkkinoiden epävarmuus.³⁵ Lisäksi osakseen on saanut kritiikkiä ihmiskaupan vastaisessa työssä toisinaan hyödynnetty ”pelastusretoriikka”, jossa työn perässä maasta toiseen liikkuvia siirtolaisia kohdellaan passiivisina uhreina, vaikka he usein tekevät aktiivisia valintoja selviytyäkseen.³⁶

Kriittinen tutkimus esittää, ettei ihmiskaupan torjunnan tule perustua pelkästään rikosoikeudelliseen kontrolliin. Sen lisäksi tarvitaan rakenteellista, kehityspoliittista ja ihmisoikeuslähtöistä lähestymistapaa, joka tunnistaa hyväksikäytön monimuotoisuuden, uhrien toimijuuden ja ne yhteiskunnalliset ja rakenteelliset tekijät, jotka altistavat ihmisiä hyväksikäytölle. Se, mikä määritetty ihmiskaupaksi rikosprosessissa, on kuitenkin keskeinen kysymys, jolla on vaikutusta uhrien tunnistamiseen ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen sekä laajempiin ehkäisy- ja torjuntakeinoihin.

4. Katsaus luonnonmarjanpöiminnassa ilmenneiden epäkohtien käsittelyn historiaan

Tässä luvussa luodaan katsaus luonnonmarjanpöiminnasta Suomessa käytyyn yhteiskunnalliseen keskusteluun ja epäkohtien käsittelemisen alkaen vuodesta 2006, jolloin julkaistiin

31 Lernerstedt 2019.

32 Bergelson 2019.

33 Van Kempen – Lestrade 2019.

34 Villacampa 2017; Roth 2010.

35 Kotiswaran 2019.

36 Ks. esim. O’Connell Davidson 2015.

ensimmäinen aihetta koskeva viranomaisraportti. Katsaukseen on valikoitu sellaiset viranomaisraportit, joissa on vuosien 2006–2024 välillä esitetty ehdotuksia epäkohtien vähentämiseksi luonnonmarjanpaiminnassa. Katsaukseen on sisällytetty myös eduskunnan asiakirjoja. Tämän katsauksen perusteella käy ilmeiseksi, ettei luonnonmarjanpaiminnassa ilmeneviin epäkohtiin katsottu aiheelliseksi puuttua tehokkain oikeudellisin keinoin, vaikka esille toistuvasti nostettiin vakavia huolia marjanpaimijoiden asemasta ja kohtelusta.

4.1. Työvoiman saanti ja elinkeinopoliittiset intressit ratkaisuja ohjaamassa

Oikeudellisesti keskeistä on se, että thaimaalaiset paimijat saapuivat Suomeen vuosien ajan turistiviisumilla, jonka perusteella he voivat oleskella maassa enintään 90 päivää Schengenin viisumisäännösten mukaisesti.³⁷ Paimijoiden ja yritysten välinen suhde ei työneuvoston vuonna 2010 ja uudestaan vuonna 2014 antaman oikeudellisen arvion mukaan täyttänyt työsuhteen tunnusmerkkejä.³⁸ Tämä on vaikuttanut merkittävästi siihen, että paimijoiden asemaa ei ole oikeudellisesti lähestytty työntekijän oikeuksien näkökulmasta. Paimijat ovat siis saapuneet maahan turisteina ja paimineet marjoja jokaisenoikeuksin.

Ensimmäinen virallinen arvio paimijoiden asemasta tehtiin vuonna 2006 sisäministeriön työryhmässä, joka käsitteli ukrainalaisten paimijoiden vaikeuksia.³⁹ Työryhmä katsoi, että kyse oli yksittäisestä tapauksesta, eikä lainsäädäntömuutoksia nähty tarpeellisiksi. Raportissa korostettiin, ettei ulkomaalaisten paimijoiden maahantuloa tulisi hankaloittaa, ja marjayritykset toivoivat viisumien myöntämistä myös kauempaa tuleville. Perus- ja ihmisoikeusarviointia ei tehty. Tämän jälkeen Suomeen alkoi tulla laajamittaisesti thaimaalaisia luonnonmarjanpaimijoita.

Vuonna 2010 kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toimiva vähemmistövaltuutettu nosti esiin paimijoiden heikon aseman. Paimijat olivat velkaantuneet, jääneet tappiolle ja kohdanneet asumisen ja ravitsemuksen ongelmia. Valtuutettu arvioi, että kielitaidottomuus, työsuhteen puute ja velkaantuminen lisäsivät haavoittuvuutta ja altistivat ihmiskaupalle. Viranomaisvalvonnan arvioitiin olevan riittämätöntä.⁴⁰ Vastauksena valtuutetun esittämään kritiikkiin useat ministeriöt teettivät vuonna 2011 julkaistun selvityksen, jonka tavoitteena oli kartoittaa luonnonmarjanpaiminnassa ilmenneitä epäkohtia ja esittää ratkaisuja niiden korjaamiseksi.⁴¹ Selvitys tunnisti epäkohtia, mutta ei ehdottanut lainmuutoksia. Ulkomaalaisista paimijoista oli tullut yrityksille tuotannollisesti välttämättömiä, eikä työsuhteen asettamista maahantulon ehdoksi pidetty tarpeellisena. Turistiviisumijärjestelmän rakenteellisia riskejä ei käsitelty syvällisesti, ja ihmisoikeusnäkökulma jäi vähäiseksi.

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 810/2009. Ks. hallituksen esitys HE 169/2014 vp, s. 10.

³⁸ Molemmat työneuvoston lausunnot koskivat oikeudellisesti vuosilomalain soveltamista ulkomaalaisiin luonnonmarjanpaimijoihin. Työneuvoston lausunnot 2010 ja 2014.

³⁹ Sisäministeriö 2007.

⁴⁰ Kansallinen ihmiskaupparaporttoija 2010. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan tehtävänä on itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena seurata ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä, antaa suosituksia havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi sekä raportoida kerran valikaudessa eduskunnalle.

⁴¹ Rantanen – Valkonen 2011.

Vuonna 2013 thaimaalaiset luonnonmarjanpoimijat tekivät ensimmäisen rikosilmoituksen marja-alan kytkeytyvästä ihmiskaupasta⁴², ja vuonna 2014 vähemmistövaltuutettu ja työ- ja elinkeinoministeriön asettama selvityshenkilö antoivat jälleen uudet raportit, joissa esitettiin vakavia huolia luonnonmarjanpoimijoiden asemasta. Molemmat suosittelevat työsuhteen käyttöönottoa keinona ehkäistä hyväksikäyttöä ja parantaa poimijoiden asemaa.⁴³ Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta käsitteli raportit, mutta tyytyi marjayritysten ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseen työsuhteen käyttöönoton sijaan. Kuultavana valiokunnassa oli myös marjayritysten edustaja, joka nosti esiin marja-alan merkittävän roolin työllistäjänä ja taloudellisenä toimijana.⁴⁴ Vuonna 2015 otettiin käyttöön työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnallekin esittelemä aiesopimusmenettely, jossa ministeriöt ja marjayritykset sopivat poimijoiden perehdyttämisestä ja olosuhteiden järjestämisestä turistiviisumijärjestelmän puitteissa. Tämä menettely jatkui vuoteen 2022 asti.

4.2. Rikosoikeusjärjestelmän puuttumisesta seuranneet ratkaisut

Vuonna 2018 luonnonmarjanpoiminta nousi laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun, kun käräjäoikeus tuomitsi marjayrityksen vastuuhenkilön ihmiskaupasta ja muista rikoksista, jotka kohdistuivat vuonna 2016 Thaimaasta Suomeen saapuneisiin poimijoihin. Hovioikeus totesi vuonna 2020, että poimijoille oli annettu virheellisiä tietoja majoituksesta, joka osoittautui terveydelle haitalliseksi ja turvallisuudeltaan puutteelliseksi. Majoituksesta perityt maksut olivat kohtuuttomia. Poimijat joutuivat lyhentämään matkavelkaansa ennen ansioiden maksua, minkä vuoksi heillä ei ollut rahaa perustarpeisiin. He tekivät pitkiä työpäiviä ilman vapaa-päiviä, eivätkä kokeneet voivansa lopettaa työntekoa tai poistua leiristä. Ansioiden taso jäi selvästi ennakkoon ilmoitettua alhaisemmaksi. Leirin henkilökunta vaati poimijoita luovuttamaan passinsa ja lentolippunsa, mikä rajoitti heidän mahdollisuuksiaan palata kotimaahansa. Myös korkein oikeus katsoi vuonna 2022, että marjayrittäjä oli syyllistynyt ihmiskauppaan, ja tuomitsi vastaajat 26 ihmiskaupasta.⁴⁵

Vastauksena luonnonmarjanpoimintatapauksessa tehtyihin tuomioistuinten ratkaisuihin säädettiin vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriön esittelemä marjalaki (Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta, 487/2021). Lain ei voi kuitenkaan katsoa merkittävästi muuttaneen luonnonmarjanpoimijoiden asemaa, ja turistiviisumimenettelyyn perustuva toiminta sai jatkua. Marjalain suurimpana parannuksena oli työsuojeluviranomaisen valvontavaltuuden laajentaminen. Työsuojeluviranomainen sittemmin raportoikin parina vuonna peräkkäin havainnoimistaan laajamittaisista ongelmista luonnonmarjanpoimin-

⁴² Yle, uutinen 8.9.2013. Tuolloin syyttäjä kuitenkin päätti lopettaa esitutinnan. Syyttäjän mukaan asiassa ei olisi ollut mahdollista saada riittävästi näyttöä syytteen tueksi, ja hän piti epätodennäköisenä, että asiassa olisi voitu nostaa syyte ihmiskaupasta tai muusta rikoksesta.

⁴³ Kansallinen ihmiskaupparaportit 2014; Wallin 2014.

⁴⁴ Työ- ja tasa-arvovaliokunta TyVM 16/2014 vp. – K 19/2014 vp. Eduskunnassa luonnonmarjanpoiminta ja jokaisenoikeuden laajamittainen käyttö ovat herättäneet keskustelua muutoinkin. Edustajat ovat esittäneet huolia esimerkiksi kotimaisten marjojen saatavuudesta ja jokaisenoikeuden käytön aiheuttamista ympäristövaikutuksista ja haitallisista seurauksista maanomistajille. Ks. esim. KK 400/2011 vp.; KK 333/2014 vp.; LA 72/2012 vp.; LA 81/2007 vp. Poimijoiden asema on herättänyt myös huolta. Ks. esim. TPA 33/2013 vp.; KK 840/2014 vp.

⁴⁵ Korkein oikeus 2022:2 (26.1.2022); Vaasan hovioikeus, tuomio nro 20/108156 (26.2.2020); Keski-Suomen käräjäoikeus, tuomio nro 18/100182 (19.1.2018).

nassa.⁴⁶ Vuosina 2022 ja 2023 suuri joukko poimijoita hakeutui turvaan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.⁴⁷

Vuoden 2022 syksyllä poliisi aloitti jälleen uuden esitutkinnan törkeästä ihmiskaupasta luonnonmarjanpaimintaan liittyen. Poliisi tavoitti 170 asianomistajaa, mutta arvioi uhrien määrän olevan jopa 2000.⁴⁸ Syytteet nostettiin alkuvuodesta 2024 yritysten toimitusjohtajia ja thaimaalaista liikekumppania vastaan. Syyttäjien mukaan poimijat olivat velkavankeudessa, heiltä perittiin ylimääräisiä kustannuksia ja heidät pakotettiin työskentelemään ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajat törkeästä ihmiskaupasta syksyllä 2025.⁴⁹ Tuomio ei ole lainvoimainen, minkä vuoksi asiaa ei käsitellä tässä artikkelissa tämän enempää.

Keväällä 2024 ulkoministeriö keskeytti luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa. Yhtenä keskeisenä perusteluna tähän olivat edellä mainitut ihmiskauppaa koskevat rikosepäilyt vuosilta 2022 ja 2023. Ulkoministeriö totesi, että viisumiharkinnassa on otettava huomioon hyväksikäytön ja ihmiskaupan ilmeinen ja vakava riski.⁵⁰ Marjayritykset esittivät, että satokausi tämän päätöksen seurauksena menetetään.⁵¹ Oikeuskansleri kuitenkin katsoi päätöksellä olevan hyväksyttävä tavoite ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia siitä riippumatta, että hyväksikäyttö- ja rikosepäilyt eivät koske kaikkia marja-alan yrityksiä.⁵²

Syksyllä 2024 käräjäoikeus tuomitsi työ- ja elinkeinoministeriön entisen, marja-asiassa pitkään vaikuttaneen virkahenkilön mm. törkeästä lahjuksen ottamisesta.⁵³ Tuomio ei ole lainvoimainen, eikä asiaa siksi käsitellä tässä artikkelissa tämän enempää.⁵⁴

Luonnonmarjanpaiminnan epäkohdista alettiin kirjoittaa yhä kriittisempään sävyyn valtamediassa. Thaimaalaiset poimijat kertoivat kaltoinkohtelustaan ja siitä, miten he olivat joutuneet ottamaan tuhansien eurojen velkoja ja poimimaan marjoja kellon ympäri vain saadakseen kulunsa juuri ja juuri katetuiksi, jos sitäkään.⁵⁵ Thaimaan Suomen suurlähettiläs nosti poimijoiden heikon aseman esiin julkisuudessa ja vaati Suomelta tehokkaampia toimia hyväksikäytön ehkäisemiseksi.⁵⁶ Lopulta Thaimaa ei enää kesällä 2024 päästänyt kansalaisiaan lähtemään Suomeen, vaikka Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt 900 poimijalle työntekijän oleskeluluvat. Työministeri *Arto Satonen* neuvotteli asiasta Thaimaan vastinparinsa kanssa, ja poimijat pääsivät Suomeen myös kesällä 2024.⁵⁷

46 Työsuojeluviranomaiselle kuuluvia keskeisiä valvottavia asioita ovat lain 4 §:ssä mainittujen kerääjän oikeuksien toteutuminen ja 6 §:ssä mainitut luonnontuotekeruualan toimijan velvollisuudet perehdyttää kerääjää, toteuttaa yhteistyövelvollisuutta, pitää kerääjille tarjolla keruuvälineet ja -varusteet, huolehtia, että luonnontuotteiden sisäänostohinta on kerääjän tiedossa sekä pitää kerääjien nähtävillä viranomaisten yhteystiedot luonnontuotekeruualan toimijaa koskevan palautteen antamista varten. HE 169/2024 vp, s. 10–11.

47 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2022 ja 2023. Vuonna 2023 Thaimaan kansalaiset muodostivat peräti 39 % uusista asiakkaidista, ja kaikkiaan auttamisjärjestelmästä apua saaneiden kohdalla jopa yli 50 %:ssa kyse oli luonnonmarjanpaiminnassa (32 %) tai marjatiloilta (24 %) epäillystä ihmiskaupasta. Myös vuonna 2022 auttamisjärjestelmässä luonnonmarjanpaiminta oli yksi tyypillisimmistä aloista, jolla avun piiriin hakeutuneen oli arvioitu joutuneen hyväksikäytetyksi.

48 Suomen poliisi, uutinen 31.1.2024.

49 Lapin käräjäoikeus R 24/187 (5.9.2025).

50 Ulkoministeriö, tiedote 15.3.2024.

51 Ks. esim. MTV3, uutinen 15.3. 2024.

52 Oikeuskanslerin vastaus KV/892/10/2024, s. 20.

53 Helsingin käräjäoikeus, tuomio nro 24/138010 (31.10.2024). Tuomio ei ole lainvoimainen. Ks. myös Teittinen 2025.

54 Thaimaan viranomaiset epäilevät kahta entistä ministeriä sekä virkamiestä korruptiosta. Helsingin Sanomat, uutinen 13.4.2024.

55 Helsingin Sanomat, uutinen 26.2.2023.

56 Ks. esim. YLE, uutinen 16.11.2022; Maaseudun Tulevaisuus, uutinen 16.1.2024.

57 Ks. esim. YLE, uutinen 16.7.2024; Helsingin Sanomat, uutinen 26.7.2024; YLE, uutinen 30.7.2024.

Orpon hallitus teetti jälleen asiassa uuden selvityksen, jossa se halusi arvioitavan kahden sääntelyvaihtoehdon – työsuhteisen kausityön ja itsenäisen elinkeinonharjoittamisen – taloudellisia vaikutuksia. Selvityksessä suositeltiin työsuhteista mallia siitäkin huolimatta, että sen arvioitiin nostavan yritysten kustannuksia ja johtavan osan toimijoista vetäytymiseen alalta. Perusteluna oli keskeisesti se, ettei ulkomaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden arvioitu olevan kykeneviä huolehtimaan elinkeinonharjoittamiseen liittyvistä velvoitteista.⁵⁸ Toukokuussa 2024 ministerityöryhmä linjasi, että jatkossa luonnonmarjanpaiminta perustuu työsuhteiseen kausityöhön.⁵⁹ Paimintaa ei näin ollen enää rinnasteta turismiin, vaan yritysten on palkattava EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevat poimijat työntekijöiksi saadakseen heidät Suomeen. Lainmuutoksen keskeisenä tavoitteena on hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisy, ja sen valmisteluasiakirjoissa viitataan yhtenä perusteluna edellä mainittuun EU:n ihmiskaupan vastaiseen sääntelyyn ja YK:n lisäpöytäkirjaan.⁶⁰

Tämä historiallinen katsaus osoittaa, ettei luonnonmarjanpaiminnassa ilmeneviin epäkohditiin puututtu tehokkailla oikeudellisilla keinoilla, vaikka esille toistuvasti nostettiin vakavia huolia marjanpoimijoiden asemasta ja kohtelusta. Katsauksen perusteella näyttää siltä, että työvoiman saatavuuden turvaaminen ja elinkeinopoliittiset intressit on toistuvasti asetettu etusijalle suhteessa poimijoiden oikeudelliseen asemaan ja suojelun tarpeeseen.⁶¹ Seurauksena turisti-viisumijärjestelmä säilyi vuosikausia keskeisenä maahantulon väylänä ilman poimijoiden työoikeudellista suojaa, vaikka sen ongelmat olivat niin viranomaisten kuin poliittisten päättäjienkin tiedossa. Vasta laajamittaiset ihmiskaupparikostutkinnot käynnistivät lainsäädäntötoimet poimijoiden tehokkaammaksi suojelemiseksi hyväksikäytöltä.

5. Ihmiskaupan tunnistamisesta ja haavoittuvuuden suojelemisesta

Tilanteet, joissa yhteiskunnallista haittaa pyritään oikeudellisesti ymmärtämään, nimeämään tai normittamaan, liittyvät läheisesti oikeudenmukaisuutta ja vääryyttä koskeviin käsityksiin. Näyttää siltä, että luonnonmarjanpaiminnan epäkohdat siirtyivät poliittisen ja taloudellisen keskustelun piiristä tehokkaampaa suojelua tarjoavan oikeudellisen sääntelyn kohteeksi vasta, kun epäkohdat nimettiin ja tunnistettiin nimenomaisesti ihmiskaupaksi rikosprosessissa. Ihmiskauppa suojelee määritelmän mukaisesti nimenomaisesti haavoittuvuutta. Tämän määrittelyn seurauksena aktivoitui myös edellä mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön perustuva velvollisuus suojella hyväksikäytön uhreja sekä ehkäistä ihmiskauppaa.

Oikeusteoreettisesti tämä prosessi voidaan ymmärtää monella tavalla, mutta tässä tutkimuksessa sitä lähestytään Kevät Nousiaisen ja hänen tutkijakumppaneidensa a-legitimiteettikäsit-

⁵⁸ Busk ym. 2024. Ks. myös TEM 2024.

⁵⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 15.5.2024.

⁶⁰ Hallituksen esitys HE 169/2024 vp. Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelystä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta, 10/2025 (voimaan 1.2.2025). Lainmuutoksen jälkeen EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta Suomeen tulevat luonnonmarjapoimijat voivat hakea kausityölupaa. Jotta luonnonmarjanpoimija voi saada kausityöluvan, hänen pitää työskennellä Suomessa työsuhteessa. Marjalaki on kuitenkin edelleen voimassa, ja sen nojalla on mahdollista saada esim. Suomessa jo oleskelevia paimintatöihin.

⁶¹ Ks. Vanto ym. 2025.

teellä, joka puolestaan pohjautuu pitkälti Jean-François Lyotardin ajatteluun oikeudenmukaisuuden ja kielen suhteesta. Oikeusfilosofi Kevät Nousiainen on yhdessä tutkijakumppaneidensa kanssa esittänyt, että se, mitä yhteiskunnassa pidetään ”legitiiminä” tai ”epälegitiiminä”, ei ole pysyvää tai staattista, vaan määrittyy dynaamisesti ja vallankäytön seurauksena.⁶² Tutkijat ovat kehittäneet tälle harmaalle keskustelun vyöhykkeelle uuden käsitteen, jota he kutsuvat määrittelemättömäksi, legitiimin ja epälegitiimin väliin jääväksi ”a-legitiimiksi”. Tätä käsitettä he käyttävät pyrkiäkseen teoretisoimaan dynaamista ja jatkuvassa liikkeessä olevaa prosessia, jonka tuloksena yhteiskunnalliset ilmiöt tai haitat määrittyvät joko legitiimeiksi tai epälegitiimeiksi.

A-legitiimeettikäsitteen avulla on mahdollista kuvata sitä prosessia, jossa osittain hyväksyttyjen mutta merkittäviä puutteita sisältävien järjestelmien ja käytäntöjen legitiimisyys vähenee, kun ne kohtaavat kritiikkiä ja kyseenalaistamista. Tämän dynaamisen prosessin seurauksena ne saattavat muuttua epälegitiimeiksi. A-legitiimien käytäntöjen muuttuminen epälegitiimeiksi edellyttää kriittisen massan kyseenalaistajia, tietoisuuden lisäämistä julkisessa keskustelussa sekä vaihtoehtoja vallitseville käytännöille ja toimintatavoille. Prosessiin vaikuttaa myös se, ketkä asiassa pääsevät ääneen ja keitä kuullaan.⁶³ Tässä tutkimuksessa esitetään, että turisti-viisumijärjestelmä, joka mahdollisti poimijoiden maahantulon ilman työsuhteturvaa, on ollut tällainen a-legitiimi käytäntö, jonka muuttuminen epälegitiimiksi johti siihen, että poimijoiden haavoittuvuudesta tuli oikeuden suojelukohde.

Tätä tarkastelua voidaan syventää kieltä ja valtaa tutkineen Jean-François Lyotardin filosofisella ajattelulla, joka tarjoaa välineitä yhteiskunnallisten vääryyksien tunnistamiseen ja käsitteellistämiseen. Lyotardin mukaan kieli ei ole pelkästään kommunikaation väline, vaan vallan kenttä ja konfliktin paikka. Hän kysyy, mitä yhteiskunnassa nähdään tai tunnustetaan nähtäväksi, ja onko olemassa käsitteitä, joiden avulla haitta tai vääryys voidaan tehdä ymmärrettäväksi ja oikeudellisesti käsiteltäväksi. Lyotard esittää, että yhteiskunnallinen haitta, epäoikeudenmukaisuus tai vääryys – jota hän kutsuu käsitteellä *différend* – tulee ensin nimetä, jotta vääryyden uhrit voivat tulla nähyiksi ja heidän kokemuksensa tunnistetuiksi. Ilman tunnistettavaa kieltä tai käsitteellistä kehystä vääryys jää näkymättömäksi, eikä se saa sijaa yhteiskunnallisessa keskustelussa tai oikeusjärjestelmässä. Tämän vuoksi Lyotard korostaa, että on tärkeää tunnistaa ja purkaa ne esteet, jotka vaikeuttavat uhrien äänen kuulumista ja heidän kokemustensa tunnistamista.⁶⁴

Tämä ajattelu liittyy suoraan vallan kysymyksiin: kuka saa määritellä, mikä yhteiskunnassa on legitiimiä ja mikä ei? Lyotardin mukaan valta toimii kielen kautta – se, mitä voidaan sanoa, määrittää myös sen, mitä voidaan nähdä ja tunnistaa. Vallan analyysi kytkeytyy siten siihen, kuka saa määrittää legitiimin ja epälegitiimin rajan, ketkä tähän keskusteluun saavat osallistua ja keitä keskustelussa kuullaan. Legitiimin ja epälegitiimin raja ei ole pysyvä tai staattinen, vaan se voi muuttua kriittisen keskustelun, poliittisen toiminnan ja yhteiskunnallisen kyseenalaistamisen seurauksena. Lyotardin näkökulmasta oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että vääryydet saavat nimen ja että niiden uhrit saavat äänen. Vasta silloin yhteiskunta voi ryhtyä

⁶² Nousiainen ym. 2013.

⁶³ Nousiainen ym. 2013. Ks. myös Vanto ym. 2025.

⁶⁴ Lyotard 2017. Ks. myös Lyotard – van den Abbeele 1984.

toimiin niiden korjaamiseksi. Tämä tekee hänen ajattelustaan erityisen relevanttia tilanteissa, joissa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kokemukset ovat jääneet vaille tunnustusta.

Lyotardin ajattelua voidaan hyödyntää, kun pohditaan tarkemmin sitä, mikä merkitys luonnonmarjanpoiminnan oikeudelliseen käsittelemiseen on ollut sillä, että luonnonmarjanpoiminnassa tapahtuneet vääryydet määriteltiin ja tunnistettiin nimenomaisesti ”ihmiskaupaksi” rikosprosessissa. Se, että luonnonmarjanpoimijoiden kohtelun tunnistaminen nimenomaan ”ihmiskaupaksi” ja se, että tämä ”ihmiskauppakokemus” sai näkyvyyttä, kasvot ja äänen, on nähdäkseni yhdessä virkarikosepäilyn kanssa ollut ratkaisevaa asian yhteiskunnallisen keskustelun suuntaamisessa luonnonmarjanpoimijoiden heikon aseman tunnistamiseksi sekä laajasti julkituotuihin vaatimuksiin poimijoiden tehokkaammaksi suojelemiseksi oikeudellisilla keinoilla.

Tässä tutkimuksessa esitetään, että luonnonmarjanpoiminnan epäkohtien tunnistaminen ihmiskaupaksi rikosprosessissa on ollut kielellinen käännekohta, joka on tehnyt poimijoiden haavoittuvan aseman, kokemukset ja suojan tarpeen näkyviksi ja yhteiskunnallisesti tunnustetuiksi. Tämän jälkeen turistiviisumiin pohjautuva menettely menetti legitimitetinsä riittävän laajan yleisön silmissä. Vuonna 2024 luonnonmarjanpoimijoita ei käytännössä juurikaan haikutunut Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, minkä voisi tulkita ilmentävän sitä, että työsuhteessa poimiminen on suojannut poimijoita hyväksikäytöltä paremmin kuin aikaisempi turistiviisumimenettely.⁶⁵ Tilanteen kehittymistä on kuitenkin tarkasti seurattava myös jatkossa, koska yritysten taloudelliset intressit ovat suuret, ja osa poimijoista poimii edelleen ns. marjalain nojalla.

Käsitys siitä, mikä on legitiimiä ja mikä ei, kehittyy ajassa, ja siihen vaikuttaa myös ymmärrys siitä, mikä on normittamista edellyttävä vääryys ja keiden arvioidaan tarvitsevan oikeusjärjestelmän suojelua. Esimerkki uudesta epäselvästä tilanteesta on laajeneva alustavälitteinen työ, jonka on jo epäilty sisältävän haavoittuvan aseman hyväksikäyttöriskejä.⁶⁶ Riskejä voi arvioida lisäävän niin sanottujen kevytyrittäjien ulkomaalaisuus, kielitaidottomuus ja muu heikko sosioekonominen asema sekä todellisten vaihtoehtojen puuttuminen. Tämä keskustelu on hyvin ajankohtainen nyt ja tulevaisuudessa, kun ulkomaisen työvoiman käyttö Suomessa edelleen kasvaa. Se, millaiset puitteet ihmisarvoa kunnioittavalle luonnonmarjanpoiminnalle tai muulle ulkomaalaista työvoimaa laajamittaisesti hyödyntävälle työnteolle ja yritystoiminnalle tulisi lähtökohdiltaan varsin epätasa-arvoisessa globaalissa maailmassa rakentaa, on keskeisesti oikeudellinen ja lainsäätäjälle kuuluva kysymys. Tarvittavaa sääntelyä tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, miten yksilöihin kohdistuvaa riistoa voitaisiin nykyistä tehokkaammin ennaltaehkäistä. Ihmiskaupan vastaisella työllä voi tämän tapaustutkimuksen perusteella olla mahdollisuus kyseenalaistaa hyväksikäytön riskejä sisältäviä työnteon tapoja ja vahvistaa sitä kautta haavoittuvassa asemassa olevien suojelua.

⁶⁵ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2024.

⁶⁶ Helsingin Sanomat, uutinen 6.11.2023. Ks. myös KHO 2025:41.

6. Lopuksi

Tutkimus on tarkastellut ihmiskaupamäärittelyyn perustuvan ihmiskaupan vastaisen työn mahdollisuuksia suojella haavoittuvassa asemassa olevia ulkomaalaisia työn suorittajia Suomessa luonnonmarjanpoiminnan tapausesimerkin kautta. Luonnonmarjanpoimintaan liittyvät epäkohdat ovat olleet Suomessa tiedossa jo pitkään, mutta niihin on suhtauduttu yksittäistapauksina eikä rakenteellisenä yhteiskunnallisena ongelmana, joka edellyttäisi haavoittuvassa asemassa olevien tehokasta suojelemista ja hyväksikäyttöriskien ehkäisemiseen tähtäävää lainsäädäntöä. Epäkohtia on pyritty hallitsemaan aiesopimusmenettelyllä sekä viranomaisten ja yritysten välisellä yhteistyöllä, koska turismiin perustuva poiminta on nähty taloudellisesti hyödylliseksi sekä yrityksille että poimijoille. Valittuihin keinoihin on vaikuttanut myös se, keitä on kuultu ja ketkä asiassa ovat päässeet ääneen.

Käänne tapahtui vasta, kun poimijoiden kokemukset tunnistettiin rikosprosessissa ihmiskaupaksi ja alan käytäntöihin kohdistettiin laajamittaisia rikostutkintoja. Tutkimuksessa esitetään, että ihmiskaupamäärittelyllä oli paitsi oikeudellinen, myös yhteiskunnallinen vaikutus: se muutti tapaa, jolla poimijoiden asema ymmärretään, miten heidän suojan tarpeensa tunnistetaan ja millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja tarvitaan hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Kun ilmiö käännettiin ihmiskaupan kielelle, siitä tuli tuomittavaa, ja poimijat alettiin nähdä vakavan rikoksen uhreina, joilla on oikeus suojeluun kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön nojalla. Tämä määrittely muovasi yhteiskunnallista ymmärrystä siitä, mikä on hyväksyttävää, suojeltavaa tai rangaistavaa, ja samalla vahvistuivat vaatimukset hyväksikäytön ehkäisemisestä tehokkailla lainsäädäntötoimilla.

Oikeusteoreettisesti tutkimus asettuu Kevät Nousiaisen ja hänen tutkijakumppaneidensa kehittämän a-legitimiteettikäsitteen sekä Jean-François Lyotardin oikeudenmukaisuutta ja valtaa teoretisoivaan viitekehykseen. A-legitiimi viittaa käytäntöihin, jotka eivät ole selkeästi hyväksyttyjä tai torjuttuja, mutta jotka tuottavat haavoittuvuutta. Luonnonmarjanpoimijoiden asema on pitkään jäänyt oikeuden marginaaliin, eikä poimijoiden haavoittuvaa asemaa ole tunnustettu lainsäädännössä suojelun kohteeksi ennen epäkohtien tunnistamista ihmiskaupaksi. Rikosoikeusjärjestelmän puuttuminen toimi tässä kontekstissa katalysaattorina, joka muutti turistiviisumijärjestelmään perustuvan luonnonmarjanpoiminnan statuksen epälegitiimiksi. Lyotardin ajattelun valossa ihmiskaupan nimeäminen rikosprosessissa toimi kielellisenä käänteenä, joka teki uhrien kokemuksista oikeudellisesti tunnustettavan.

Tutkimus osoittaa, että ihmiskaupan vastaisella työllä, rikosoikeusjärjestelmän puuttumisella ja ihmiskaupan tunnistamisella rikosprosessissa on merkitystä. Työperäisen maahanmuuton ehtoja ja olosuhteita voidaan muokata niin, ettei hyväksikäyttöä tarvitse pitää sen oletettuna tai hyväksyttynä osana. Tämä kuitenkin edellyttää, että valtio asettaa työnantajille ja yrityksille ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyviä vaatimuksia, valvoo tehokkaasti niiden toteutumista, tutkii epäillyt hyväksikäyttö- ja ihmiskaupparikokset sekä auttaa uhreja. Tällä on merkitystä paitsi maahanmuuttajataustaisille työntekijöille myös työmarkkinoiden yhdenvertaisuudelle.

Samalla on tunnistettava, että ihmiskaupan vastaisen työn vaikuttavuus on riippuvainen siitä, miten ihmiskauppa määritellään ja keiden katsotaan olevan suojeluun oikeutettuja. Sel-

vää on myös, etteivät tehdyt lainmuutoksetkaan välttämättä täysin onnistu estämään ihmis-
kauppaa luonnonmarjanpoiminnassa merkittävien taloudellisten kannustinten vuoksi. Vii-
me kädessä ihmiskaupan vastaisen työn legitimitetti ja käyttökelpoisuus mitataan sillä, voi-
daanko sen avulla aidosti parantaa uhrien asemaa ja ehkäistä haavoittuvassa asemassa olevien
hyväksikäyttöä.

Abstract in English

WORK AGAINST HUMAN TRAFFICKING AS A MEANS TO PROTECT THE MOST VULNERABLE
– CASE WILD BERRY PICKING

This article examines how criminal law intervention and identification as trafficking exposed structural
vulnerability among wild berry pickers in Finland. The lack of effective regulation enabled exploitation
under tourist visa schemes. Defining abuse as trafficking in the criminal procedure marked a turning point,
leading to legal reform and demonstrating the potential of anti-trafficking law to expand protection and
reshape legitimacy.

Keywords: berry picking, human trafficking, vulnerability, criminal law, visa system

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Rantsev v. Cyprus and Russia 2010 (Application no. 25965/04)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Siliadin v. France 2005 (application no.73316/01).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Van Der Musselle v. Belgium 1983 (Application no. 8919/80).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja
torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea
ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1712, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, ihmiskaupan ehkäisemisestä
ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä
työskenteleviä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta, HE 169/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttami-
sesta, HE 266/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja
auttamisesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 220/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 169/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 253/2020 vp.

Helsingin käräjäoikeus, tuomio nro 24/138010 (31.10.2024).

Keski-Suomen käräjäoikeus, tuomio nro 18/100182 (19.1.2018).

Kirjallinen kysymys KK 400/2011 vp, kansanedustaja Katri Komi.

Kirjallinen kysymys KK 333/2014 vp, kansanedustaja Laila Koskela.

Kirjallinen kysymys KK 840/2014 vp, kansanedustaja Anna Kontula.

Korkein hallinto-oikeus, tuomio nro 2025:41 (22.5.2025).

Korkein oikeus, tuomio KKO 2022:2 (26.1.2022).

Lakialoite LA 72/2012 vp, kansanedustaja Reijo Tossavainen.

Lakialoite LA 81/2007 vp, kansanedustaja Erkki Pulliainen.

Lapin käräjäoikeus, tuomio nro 25/106723 (5.9.2025).

Neuvoston puitepäätös 2002/629/YOS, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2002, ihmiskaupan torjunnasta.

Oikeuskanslerin vastaus KV/892/10/2024 (24.6.2024).

Toimenpidealoite TPA 33/2013 vp, kansanedustaja Silvia Modig ym.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta, Metsämarjanpoimijat, TYO 2/2014 vp.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, Työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö TyVM 16/2014 vp – K 19/2014 vp.

Työneuvoston lausunto TN 1438-10 (3.6.2010).

Työneuvoston lausunto TN 1458-14 (24.6.2014).

Vaasan hovioikeus, tuomio nro 20/108156 (26.2.2020).

KIRJALLISUUS

Axelsson, Linn – Hedberg, Charlotta, Emerging topologies of transnational employment: ‘Posting’ Thai workers in Sweden’s wild berry industry beyond regulatory reach. *Geoforum*, Vol. 89, 2018, s. 1–10.

Bergelson, Vera, Vulnerability, Exploitation and Choice. Teoksessa Rita Haverkamp – Ester Herlin-Karnell – Claes Lernerstedt (toim.) *What is Wrong with Human Trafficking: Critical Perspectives on Law*. Hart Publishing 2019, s. 193–216.

Busk, Henna – Heimonen, Raija – Määttä, Kalle – Norkio, Antti – Vaahtoniemi, Saara, Luonnonmarjanpoimintaa koskeva selvitys. Ulkomaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden työsuhteisuuden ja elinkeinonharjoittamisen taloudellisia vaikutuksia arvioiva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriö 2024

Gallagher, Anne, *The International Law of Human Trafficking*. Cambridge University Press 2010.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Vuosikatsaus 2022.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Vuosikatsaus 2023.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Vuosikatsaus 2024.

Jokinen, Anniina – Ollus, Natalia – Viuhko, Minna, Ehdoilla millä hyvänsä. Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö Suomessa. Heuni 2011.

Kansallinen ihmiskaupparaportti, Kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu 2010.

Kansallinen ihmiskaupparaportti, Kertomus 2014. Vähemmistövaltuutettu 2014.

Kimpimäki, Minna, Vapaus rikosoikeudellisenä käsitteenä. Teoksessa Esko Yli-Hemminki – Sakari Melander – Kimmo Nuotio (toim.) *Rikoksen ja rangaistuksen filosofia*. Gaudeamus 2022, s. 412–427.

Koivukari, Kristiina – Korkka-Knuts, Heli – Mahmood, Venus – Melander, Sakari, Ihmiskauppa ja sen lähirikokset. Säännösten soveltamiskäytäntö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18.

Kotiswaran, Prabha, Trafficking: A Development Approach. *Current Legal Problems*, Volume 72, Issue 1, 2019, s. 375–416.

Lernerstedt, Claes, What Does the Trafficker Do Wrong and Towards What and Whom? Teoksessa Rita Haverkamp – Ester Herlin-Karnell – Claes Lernerstedt (toim.) *What is Wrong with Human Trafficking: Critical Perspectives on Law*. Hart Publishing 2019, s. 137–158.

Leskinen, Jari, Organisoitu paritus ja prostituutio Suomessa teoksessa *Rikostutkimus*, s. 9–30. Keskusrikospoliisi 2002.

- Lyotard, Jean-François, *The Differend. Phrases in Dispute. Theory and History and Literature*, Volume 46, University of Minnesota Press 2017.
- Lyotard, Jean-François – van den Abbeele, Georges, *The Différend, the Referent, and the Proper Name. Diacritics*, Vol. 14, No. 3, 1984, s. 3–14.
- Nousiainen, Kevät – Holli, Anne Maria – Kantola, Johanna – Saari, Milja – Hart, Linda, *Theorizing gender equality: perspectives on power and legitimacy. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Volume 20, Number 1, 2013, s. 41–64.
- O’Connell Davidson, Julia, *Modern Slavery: The Margins of Freedom*. Palgrave Macmillan 2015.
- Pekkarinen, Anna-Greta – Jokinen, Anniina, *Hyväksikäytön kirjo. Ihmiskaupan kehitys ja toimintatavat Suomessa, Latviassa, Virossa, Puolassa ja Ukrainassa*. Heuni 2023.
- Rantanen, Pekka – Valkonen, Jarmo, *Ulkomaalaiset metsämarjanpöimijät Suomessa*. Ulkorajarahasto 2011.
- Roth, Venla, *Defining Human Trafficking, Identifying Its Victims. A Study on the Impact and Future Challenges of the International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-Related Trafficking in Human Beings*. Uniprint 2010.
- Roth, Venla – Luhtasaari, Mia, *Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2020–2023*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.
- Seikula, Minna, *Socio-Legal Production of the Tourist-Seasonal Labourer for the Finnish Berry Industry. Social Inclusion* 12/2024, Artikkelit 7845.
- Sisäministeriö, Metsämarjanpöimijät. Hankkeen loppuraportti. Sisäministeriön julkaisuja 14/2017, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/735c033e-6abb-4800-8553-b9965c063cbe/2e24e519-837d-46c7-9016-432ae0c43360/JULKAISU_20070503115331.pdf. (vierailtu 4.10.2025)
- Teittinen, Paavo, Pitkä vuoro. Kuinka moderni orjuus juurtui Suomeen. *Gaudeamus* 2025.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Luonnonmarjanpöimijöiden aseman parantaminen. Luonnonmarjanpöimijöiden aseman parantamista koskevan työryhmän loppuraportti (6.5.2024), https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/be23bda9-23a1-4770-ac2a-caad19f04d23/82b947f-5abd-4cad-b767-bc523aa0121e/MUISTIO_20240506085007.PDF. (vierailtu 4.10.2025)
- Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022 – Raportti. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2023.
- Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2023 – Raportti. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 1/2024.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Human Beings*. UNODC 2024.
- Valovirta, Anni – Kainulainen, Heini, *Lapsi ihmiskaupan kohteena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu* 2024.
- Van Kempen, Piet Hein – Lestrade, Sjarai, *Limiting the Criminalisation of Human Trafficking: Protection Against Exploitative Labour versus Individual Liberty and Economic Development*. Teoksessa Rita Haverkamp – Ester Herlin-Karnell – Claes Lernerstedt (toim.) *What is Wrong with Human Trafficking: Critical Perspectives on Law*. Hart Publishing 2019, s. 217–238.
- Vanto, Johanna – Alvesalo-Kuusi, Anne – Salonen, Lauri, *Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaappauksen kontekstissa – tapaus marjalaki*, Oikeus 1/2025, s. 9–35.
- Villacampa, Carolina – Torres, Nùria, *Human Trafficking for Criminal Exploitation: The Failure to Identify Victims*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 23, 2017, s. 393–408.
- Viuhko, Minna, *Restricted Agency, Control and Exploitation: Understanding agency of trafficked persons in the 21st century Finland*. Heuni Report Series no. 90, 2019.
- Wallin, Markku, *Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpöimijöiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi*. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.
- Willman-Koistinen, Minna – Sahramäki, Iina – Kankaanranta, Terhi, *Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja*. Poliisiammattikorkeakoulu 2024.

MEDIALÄHTEET JA VIRANOMAISTIEDOTTEET

- Helsingin Sanomat, uutinen 26.2.2023, ”Velan vangit”, Yli kaksi kuukautta raatamista ja palkkiona miinus 58 euroa – HS tapasi thaimaalaisia marjanpoimijoita, joista lähti purkautumaan valtava ihmiskauppavyöhyt | HS.fi, <https://www.hs.fi/feature/art-2000009400636.html> (vierailtu 4.10.2025)
- Helsingin Sanomat, uutinen 6.11.2023, ”Poliisi: Ruokalaheteiksi värvätyt tekivät pakkotyötä, Poliisi: Ruokalaheteiksi värvätyt tekivät ”pakkotyötä” | HS.fi, <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000009971626.html> (vierailtu 4.10.2025)
- Helsingin Sanomat, uutinen 13.4.2024, ”Thaimaassa epäillään, että marjanpoimijoiden Suomeen tulon taustalla on korruptiota, epäiltynä ministereitä”, Thaimaassa epäillään, että marjanpoimijoiden Suomeen tulon taustalla on korruptiota, epäiltynä ministereitä | HS.fi, <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010357940.html> (vierailtu 4.10.2025)
- Helsingin Sanomat, uutinen 26.7.2024, ”Thaimaalaisten marjanpoimijoiden päästämisestä Suomeen ei vielä päätöstä, Thaimaalaisten marjanpoimijoiden päästämisestä Suomeen ei vielä päätöstä | HS.fi, <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010589432.html> (vierailtu 4.10.2025)
- Maaseudun Tulevaisuus, uutinen 16.1.2024, ”Suuret marjayhtiöt hyväksikäyttävät Suomen jokaisenoikeuksia ja Thaimaan köyhiä, maan suurlähettiläs sanoo: ”Ongelmat ovat pysyneet ennallaan viimeiset 16 vuotta”, Suuret marjayhtiöt hyväksikäyttävät Suomen jokaisenoikeuksia ja Thaimaan köyhiä, maan suurlähettiläs sanoo: ”Ongelmat ovat pysyneet ennallaan viimeiset 16 vuotta” - MT Metsä - Maaseudun Tulevaisuus, <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/92733eeb-ec90-4e4b-a9e4-282f5e13e8cf> (vierailtu 4.10.2025).
- Maaseudun tulevaisuus, uutinen 18.3.2024, ”Tässä poljetaan niin poimijoiden kuin yritysten oikeuksia” – thaipoimijoita koskeva päätös tuli luonnonmarja-alalle puskista, alan keskustelutilaisuus vasta edessä ja vaikutusten arviointi kesken, ”Tässä poljetaan niin poimijoiden kuin yritysten oikeuksia” – thaipoimijoita koskeva päätös tuli luonnonmarja-alalle puskista, alan keskustelutilaisuus on vasta edessä ja vaikutusten arviointi kesken - MT Metsä - Maaseudun Tulevaisuus, <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/0ae60030-963a-4e12-a80c-26c8898a5194> (vierailtu 4.10.2025)
- MTV3 uutinen, 15.3.2024, ”Järkyttynyt marjayrittäjä: Tuleva kausi on menetetty, jos ei saada Thaimaasta poimijoita”, Tuleva kausi on menetetty jos ei saada Thaimaasta poimijoita, sanoo yrittäjä - MTVuutiset.fi. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/jarjyttynyt-marjayrittaja-tuleva-kaus-i-on-menetetty-jos-ei-saada-thaimaasta-poimijoita/8899164> (vierailtu 4.10.2025)
- Suomen poliisi, uutinen 31.1.2024: ”Laaja thaimaalaisiin marjanpoimijoihin liittyvä ihmiskaupparikoskokonaisuus syyteharkintaan”, Laaja thaimaalaisiin marjanpoimijoihin liittyvä ihmiskaupparikoskokonaisuus syyteharkintaan - Poliisi, <https://poliisi.fi/-/laaja-thaimaalaisiin-marjanpoimijoihin-liittyva-ihmiskaupparikoskokonaisuus-syyteharkintaan> (vierailtu 4.10.2025)
- Työ- ja elinkeinoministeriö, tiedote 15.5.2024, ”Jatkossa ulkomaisten luonnonmarjanpoimijoiden pääväylä Suomeen on työsuhteinen kausityö”, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/jatkossa-luonnonmarjanpoimijoiden-paavayla-suomeen-on-tyosuhteinen-kausityo> (vierailtu 4.10.2025)
- Ulkoministeriö, tiedote 15.3.2024, ”Ulkoministeriö keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa”, Ulkoministeriö keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa - Ulkoministeriö, https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-keskeyttaa-luonnonmarjanpoimijoiden-viisumihakemusten-vastaanoton-thaimaassa (vierailtu 4.10.2025)
- YLE, uutinen 8.9.2013, ”Syyttäjä: Marjanpoimijoiden rikosilmoitusta ei tutkita”, Syyttäjä: Marjanpoimijoiden rikosilmoitusta ei tutkita | Yle, <https://yle.fi/a/3-6837380> (vierailtu 4.10.2025)
- YLE, uutinen 16.11.2022, ”Thaimaan suurlähetystö alkaa selvittää marjanpoimijoidensa asemaa Suomessa – tavoite on kitkeä pois poimijoiden epäinhimillinen kohtelu”, Thaimaan suurlähetystö alkaa selvittää marjanpoimijoidensa asemaa Suomessa – tavoite on kitkeä pois poimijoiden epäinhimillinen kohtelu | Kotimaa | Yle, <https://yle.fi/a/74-20004844> (vierailtu 4.10.2025)
- YLE, uutinen 16.7.2024, ”900 thaimaalaista Sai Suomelta luvan tulla marjanpoimintaan – vielä ei tiedetä, päästääkö Thaimaa heitä tänne, 900 thaimaalaista sai Suomelta luvan tulla marjanpoimintaan – vielä ei tiedetä, päästääkö Thaimaa heitä tänne | Kotimaa | Yle, <https://yle.fi/a/74-20099974> (vierailtu 4.10.2025)
- YLE, uutinen 30.7.2024, ”Työministeri Satonen: Thaimaa hyväksynyt ehdollisesti maastapoistumisluvan marjanpoimijoille, Työministeri Satonen: Thaimaa hyväksynyt ehdollisesti maastapoistumisluvan marjanpoimijoille | Kotimaa | Yle, <https://yle.fi/a/74-20102080> (vierailtu 4.10.2025)

Koronapandemian oikeudellinen hallinta Suomessa: kirjallisuuskatsaus

Pekka Pohjankoski*

1. Katsauksen tarkoitus ja tutkimusmenetelmä

Korona- eli covid-19-pandemian alusta on nyt kulunut puoli vuosikymmentä. Pandemia kosketti oikeusjärjestelmää monella tavalla, ja globaalisti tarkasteltuna oikeustieteellinen tutkimus aiheesta kasvoirajähdysmäisesti. Myös Suomen pandemianhallintaa on käsitelty laajalti. Lähestymistapojen moninaisuudesta ja kirjoitusten määrästä johtuen oikeusjärjestelmää koskevan tutkimuksen nykytilasta ei ole helppoa muodostaa kokonaiskuvaa. On tarve jäsentää tutkimusta. Tässä kirjallisuuskatsauksessa kartoitetaan pandemian oikeudellista hallintaa Suomessa. Kartoittaminen on tärkeää paitsi kokonaiskuvan muodostamiseksi aiheesta myös kriisien oikeudellisten vaikutusten ja niihin varautumisen tutkimukselle pandemiayhteyttä laajem-

min. Pandemian oikeudellista hallintaa koskeva tutkimus on avainasemassa monikriisien värittämässä ajassa, koska se tarjoaa teoreettisen viitekehyksen pandemian ohella myös muiden vakavien häiriö- ja kriisitilanteiden sekä poikkeusolojen tutkimukselle.¹

Oikeustieteen piirissä kirjallisuuskatsaus ei ole erityisen vakiintunut tutkimustyön muoto, mutta se puoltaa paikkaansa erityisesti laajojen, ilmiöpohjaisten ja heterogeenisten tutkimusaineistojen kartoittamisessa.² Kirjallisuuskatsauksia voidaan toteuttaa lukuisin eri tavoin, ja toteutustavat myös vaihtelevat tieteenalalta toiseen.³ Kartoittaviksi tai kuvaileviksi luettavat katsaukset ovat omiaan hahmotamaan, millaista tutkimustietoa aihepiiristä on jo olemassa, havainnoimaan ja jäsentämään aiemman tutkimuksen virtauksia ja menetelmiä, sekä tunnistamaan tutkimusaukkoja.⁴ Tämä katsaus keskittyy jäsentämään pandemian oi-

* Tutkimusta on rahoittanut valtioneuvosto osana Pandemiakriisin opetukset (PAKO) -hanketta.

1 Ks. mm. Claire A. Dunlop – Edoardo Ongaro – Keith Baker, Researching Covid-19: A Research Agenda for Public Policy and Administration Scholars. *Public Policy and Administration* 35(4) 2020, s. 365–383, 369, 373.

2 Ks. kirjallisuuskatsauksista oikeudellisiin aiheisiin esim. Ilona Paweloszek – Narendra Kumar – Umesh Solanki, Artificial Intelligence, Digital Technologies and the Future of Law: Literature Review. *Futurity Economics&Law* 2(2) 2022, s. 35–53; Oana Andreea Stefan – Matej Avbelj – Mariolina Eliantonio – Miriam Hartlapp – Emilia Korkea-aho – Nathalie Rubio, EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review. *King's College London Law School Working Paper* 2019; Christine Storr – Cormac McGrath, In search of the evidence: digital learning in legal education, a scoping review. *The Law Teacher* 57(2) 2023, s. 119–134.

3 Maria J. Grant – Andrew Booth, A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal* 26(2) 2009, s. 91–108.

4 Ks. Zachary Munn – Micah D. J. Peters – Cindy Stern – Catalin Tufanaru – Alexa McArthur – Edoardo Aromataris, Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach. *BMC Medical Research Methodology* 18(143) 2018, s. 1–7, 2. Ks. myös Grant – Booth 2009, s. 92, jossa todetaan katsausartikkelien ydintä olevan "[g]athering research, getting rid of rubbish and summarizing the best of what remains", sekä Ari Salmi-nen, Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja, Vaasa 2011, s. 8, joka erittelee narratiivisen ja integroivan kirjallisuuskatsauksen, joista jälkimmäisessä "[i]ntegroiva ote sallii erilaisin metodisin lähtökohdin tehdyt tutkimukset analyysin pohjaksi".

keudellista hallintaa Suomessa koskevaa oikeus- ja oikeustieteellistä tutkimusta, tarkastelemaan jo tehdyssä tutkimuksessa esiin nousseita ongelmia ja niiden ratkaisuun tähtääviä toimenpide-ehdotuksia sekä tunnistamaan aukkoja ja hahmottamaan suuntaa jatkotutkimusta varten.

Tutkimusmenetelmänä on siis kartoittava kirjallisuuskatsaus. Katsauksen aineistoa on haettu kotimaisesta, suomenkielisestä oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Aineiston keräämiseksi Edilexin Lakikirjasto-tietokannasta on käyty läpi hauilla ”korona” (357 osumaa), ”corona” (92 osumaa) ja ”pandemia” (254 osumaa) saadut hakutulokset vuoden 2020 alusta alkaen. Muunkielistä tutkimusta on kartoitettu hakemalla Google Scholar -tietokannasta aineistoa haulla “(covid & pandemic & Finland & law)”, josta saatuja osumia on seurattu hakukoneen relevanssin perusteella järjestämät ensimmäiset 20 sivua (eli 200 osumaa). Lisäksi HeinOnline (Law Journal Library) -tietokannasta haulla “covid & Finland” saatuja osumia on seurattu samoin hakukoneen relevanssin perusteella järjestämät ensimmäiset 20 sivua (eli 200 osumaa).

Mukaan otettujen noin 80 tutkimuksen sisäänottokriteerinä on ollut tietokantahauissa otsikon ja/tai abstraktin ja/tai sisällön perusteella havaittu relevanssi *Suomen oikeusjärjestelmän kannalta*. Rajanvetotilanteissa mukaanottoa ovat puoltaneet esimerkiksi julkaisuforumin arvokkuus ja sen luokittelu oikeustieteelliseksi julkaisuksi sekä kirjoituksen nimenomaan Suomea koskeva fokus. Poissulkemista on käänteisesti puoltanut julkaisun tieteellinen vähämerkityksisyys, julkaisu ei-oikeustieteelliseksi katsottavalla foorumilla ja Suomen oikeusjärjestelmää koskevan nimenomaisen liit-

tymän heikkous. Ajallisesti katsauksessa on kartoitettu tutkimusta vuoden 2020 alusta lukien. Aineisto on lähinnä suomen- ja englanninkielistä, mutta mukana on myös eräitä ruotsinkielisiä lähteitä.

Katsaukseen sisältyy sekä lainopillista tutkimusta että empiristis-yhteiskunnallista oikeustutkimusta. Tietokantahakujen ohella myös muut tärkeinä pidetyt tutkimukset, jotka on havaittu aineiston läpikäynnin tai muun selvitystyön tai aiemman tutkimuksen kautta, on sisällytetty katsaukseen, sillä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi jättää kuvattujen tietokantahakujen ”vangiksi”. Katsauksessa on siten priorisoitu kattavuutta löydöskien hakemisen täydellisen toistettavuuden sijaan.⁵ Lisäksi on kartoitettu julkisyhteisön tilaamia pandemiatutkimuksia ja -selvityksiä, joissa on tehty oikeusjärjestelmää koskevia havaintoja ja toimenpide-ehdotuksia. Näiden mukaanottoa puoltaa selvitysten runsaslukaisuus, korkeatasoisuus sekä niihin sisältyvät oikeudelliset arviot ja konkreettiset toimenpide-ehdotukset.

Kirjallisuuskatsauksen luonteen mukaisesti oikeudellista primaarilähteistöä, kuten lainsäädäntömuutoksia, esitöitä, viranomaispäätöksiä tai tuomioistuinratkaisuja, ei tässä käsitellä. Pois on rajattu myös eri institutionaalisten toimijoiden vuosikertomuksissaan tai muissa lakisäädteistä toimintaansa kuvaavissa raporteissaan tuottamat kertomukset pandemia-ajasta, samoin kuin läheisesti institutionaaliin pandemianhallintaan liittyvät eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnat. Blogikirjoituksia on mukana valikoidusti painottaen niiden oikeustieteellistä merkittävyyttä. Katsauksen ulkopuolelle on jätetty väitöskirjaa alemmanasteiset opinnäytteet sekä sanomalehtikirjoitukset.

5 Vrt. erityisesti lääketieteen alalla käytettävästä kirjallisuuskatsausmetodologiasta, jossa kartoittavaan kirjallisuuskatsaukseen kuuluu ennalta määritetty ja esirekisteröity hakustrategia, joka on täysin toisinnettavissa, nk. PRISMA 2020 Statement Paper, <https://www.prisma-statement.org/prisma-2020-statement>.

Katsauksen rakenne on seuraava. Jaksossa 2 esitellään pandemian oikeudellista hallintaa Suomessa käsittelevät kirjoitukset. Alajakso 2.a) jakautuu kahteen aihepiiriin: 1) pandemian hallinnan oikeudellinen toimintakehys ja instituutiot, sekä 2) perusoikeusrajotukset ja -poikkeukset. Alajaksossa 2.b) kuvataan eri selvityksiin sisältyviä oikeusjärjestelmää koskevia havaintoja. Jaksossa 3 tarkastellaan tutkimukseen sisältyviä toimenpide-ehdotuksia. Jaksossa 4 käsitellään tutkimusaukkoja sekä hahmotellaan suuntaa tulevaisuuden tutkimukselle.

2. Millaisia oikeudellisia tutkimuksia ja löydöksiä Suomen osalta on jo tehty?

a. Oikeuskirjallisuus

1) Pandemianhallinnan oikeudellinen toimintakehys ja instituutiot

Koronapandemia vaikutti oikeusjärjestelmän toimintaan lukuisin tavoin. Pandemian hallinnan oikeudellista toimintakehystä on tarkasteltu niin sääntelyn kokonaisuuden kannalta⁶ kuin EU-oikeudellisesta⁷ tai yleispohjoismaisesta näkökulmasta.⁸ Kotimaisia taudintorjuntatoimia ja lähestymistapaa on arvioitu hallinnon, oikeuden ja politiikan kautta, myös vertailevasti.⁹ Pandemian ominaispiirteisiin kuului sen yhteiskunnan läpäisevä vaikutus. Sektorikohtaisia vaikutuksia onkin arvioitu useiden erityisten oikeudenalojen, kuten kilpailuoikeuden,¹⁰ urheiluoikeuden,¹¹ insolvenssi-oikeuden,¹² osakeyhtiöoikeuden,¹³ sopimus- ja kuluttajaoikeuden,¹⁴ työoikeuden,¹⁵ kansainvälisen perhe- ja prosessioikeuden¹⁶ tai vero-oikeuden näkökulmista.¹⁷ Seuraavassa kartoitetaan tutkimuksia, joissa pandemian vaikutuksia on tarkasteltu suhteessa oikeudel-

- 6 Toomas Kotkas – Elisa Husu – Hanna Wass – Anu Kantola, Finland: Legal Response to Covid-19, teoksessa Jeff King and Octavio LM Ferraz ym. (toim.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. Oxford University Press 2021.
- 7 Heidi Kaila, Euroopan unioni covid-19-pandemian kourissa – oikeudellinen toimintakehys ja päätöksenteko. *Defensor Legis* 2/2021, s. 493–513.
- 8 Iain Cameron – Anna Jonsson Cornell, Rättsliga åtgärder med anledning av Covid-19 i Sverige, Finland, Norge och Danmark — en introduktion. *Svensk Juristidning* 10/2020, s. 1078–1079.
- 9 Ks. mm. Johanna Rainio-Niemi, Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua. *Kosmopolis* 50 2020, s. 162–173; Harriet Lonka, Välmusiilaki koronapandemian sääntelystrategiana. *Hallinnon Tutkimus* 42(2) 2023, s. 183–204; Andrey Makarychev – Tatiana Romashko, Precarious Sovereignty in a Post-liberal Europe: The COVID-19 Emergency in Estonia and Finland. *Chinese Political Science Review* 6(1) 2021, s. 63–85; Martin Scheinin, Finland's Success in Combating COVID-19: Mastery, Miracle or Mirage?, s. 130–142 teoksessa Joelle Grogan – Alice Donald (toim.), *Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic*. Routledge 2022.
- 10 Petri Kuoppamäki, Korona ja kilpailuoikeus. *Defensor Legis* 3/2020, s. 437–444; Mika Oinonen, EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen kriisiaikoina. *Defensor Legis* 4/2020, s. 594–608; Juha Raitio – Samuli Miettinen, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. *Alma Talent* 2021, s. 163–191.
- 11 Heikki Halila, COVID-19-pandemia ja urheilutoiminta. *Urheilu ja oikeus* 2020, s. 25–42; Seppo Koskinen, Korona ja joukkueurheilijan työttömyysturva. *Urheilu ja oikeus* 2020, s. 70–79.
- 12 Anssi Kärki, Koronapandemian vaikutus konkurssiedellytysten ja etenkin maksukyvyttömyyden tilapäisyyden arviointiin. *Edilex* 9.4.2020, www.edilex.fi/artikkelit/20781; Laura Ervo, Insolvency Law and Covid-19: The Finnish Example on Tackling the Pandemic, s. 123–137 teoksessa Nadia Mansour – Lorenzo M. Bujosa Vaddell (toim.) *Finance, Law, and the Crisis of COVID-19. Contributions to Management Science*. Springer Cham 2022.
- 13 Janne Ruohonen, Osingonjako jäihin koronapandemian takia – OYL:n maksukykytesti rajoittaa osakeyhtiöiden varojenjakoa. *Edilex* 26.3.2020, www.edilex.fi/artikkelit/20686.
- 14 Ks. Kari Hoppu, Force majeure -tilanteiden tulkinnasta erityisesti COVID-19-taudin yhteydessä. *Defensor Legis* 3/2020, s. 289–307; Kari Hoppu, Covid-19-taudin vaikutus liikehuoneistojen vuokrasopimusten oikeudelliseen arviointiin. *Liikejuridiikka* 1/2021, s. 38–71; Antti Kovács, Covid-19-kriisi ja liikevuokrasopimukset. *Liikejuridiikka* 1/2021, s. 72–96; Hanne Hirvonen, Koronakriisi ja kohtuuttomat ehdot – kuluttajaoikeudellinen katsaus pandemian vaikutuksiin. *Liikejuridiikka* 1/2021, s. 117–129.
- 15 Enni Ala-Mikkula, Työsuojelelusta ja sitä koskevasta sääntelystä covid-19-pandemian sekä eräiden muiden ajankohtaisten ilmiöiden näkökulmasta. *Edilex* 9.4.2021, www.edilex.fi/artikkelit/22802.
- 16 Katja Karjalainen – Hilkka Salmenkylä, Kansainvälinen lapsikaappaus ja koronapandemia – oikeudellisia ja käytännöllisiä näkökulmia. *Defensor Legis* 3/2021, s. 679–687.
- 17 Anita Isomaa, Koronakriisi ja verotus: miten kansalliset verorajajärjestelmät taipuvat poikkeusoloihin? *Verotus* 4/2020, s. 401–413; Lauri Lehmusjoja, Koronapandemian liikkumisrajoitukset ja kansainvälinen henkilöverotus. *Verotus* 4/2020, s. 458–464; Ville Alahuhta – Sami Tuominen, Covid-19-pandemian vaikutukset suomalaisten yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden verotukseen. *Liikejuridiikka* 1/2021, s. 130–161.

liseen ja institutionaaliseen toimintakehykseen tiettyä sektorioikeudenalaa laajemmin.

Keskeinen oikeudellinen pandemianhallintatoimi oli hätätilaoikeuden soveltaminen. Eri-tyisenä mielenkiinnon kohteena ovatkin olleet poikkeusolot ja valmiuslain (1552/2011) toiminta. Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty sekä valmiuslain yleisiä toimintaperiaatteita että ensimmäisiä käytännön soveltamiskokemuksia.¹⁸ Ongelmia on havaittu mm. poikkeusolojen päättymisen toteamiseen sekä valmiuslain ja perustuslain 23 §:n jännitteisyyteen liittyen.¹⁹ Järjestelmää on arvioitu vallanjakoperiaatteiden ja valtioelinten keskinäisen kontrollin näkökulmasta.²⁰ Kansallista poikkeusolosääntelyä on myös peilattu EU:n kriisisääntelyyn tunnistaen ristivetoa unionioikeuden ja valmiuslain välillä.²¹

Instituutioista erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on saanut huomiota. *Brunila, Salminen ja Värttö* ovat tarkastelleet valiokunnan roolia oikeuden resilienssin näkökulmasta katsoen valiokunnan edistäneen toimeenpanovallan parlamentaarista valvontaa ja perusoikeuksien toteutumista.²² Värttö on todennut valiokunnan pitäneen esillä edus-

kunnan toimintaedellytyksiä.²³ Samoin *Neuvonen* on arvioinut perustuslakivaliokunnan olleen eduskunnan tiedonsaantioikeuksien puolestajana.²⁴ Toisaalta valiokunnan on todettu hyväksyneen laajalti pandemianaikaiset perusoikeusrajoitukset. *Dahlberg* on problematisoinut valiokunnan ennakkovalvontaroolin tehokkuutta lähikontaktien rajoittamista koskeneen lakiehdotuksen yhteydessä.²⁵ *Ojanen* on kuvannut pandemian alkuaikojen toimintaa valiokunnassa nostaen esiin valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönnotossa tunnistettuja ongelmia.²⁶

Huomiota ovat saaneet myös ylimmät laillisuusvalvojat. *Erkkilä, Mölsä ja Vähäniitty* ovat noteeranneet institutionaalisten konfliktien vaaran, joka liittyy pandemianaikaisten eri ad hoc -toimijoiden ja pysyvien laillisuusvalvojien mahdollisiin päällekkäisiin toimivaltuuksiin.²⁷ *Farzamfar* ja Salminen ovat eduskunnan oikeusasiamiestä koskevassa tutkimuksessaan painottaneet oikeusasiamiehen ratkaisujen tärkeyttä roolia laillisuusvalvonnassa erityisesti sikäli kuin niiden kautta oli mahdollisuus saada verrattain nopeasti jo pandemian alkuvaiheessa käsitystä oikeudellisista ongelmista.²⁸

18 Ks. Liisa Vanhala, Valmiuslaki – mitä ja miksi? Lakimies 3–4/2020, s. 502–507; Janne Salminen, Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången. Svensk juristidning 10/2020, s. 1116–1129.

19 Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. Lakimies 3–4/2020a, s. 519–527.

20 Tuukka Brunila – Janne Salminen, “Regular Powers Are No Longer Enough” — Checks and Balances in Declaring a State of Emergency according to the Constitution of Finland. Scandinavian Studies in Law 70 2024, s. 215–232, ks. erit. s. 229.

21 Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, EU Emergency Law: Finland. FIDE Congress 2025a National Report: Finland.

22 Tuukka Brunila – Janne Salminen – Mikko Värttö, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. Lakimies 7–8/2023, s. 1011–1036, 1034.

23 Mikko Värttö, Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis? European Policy Analysis 10(1) 2024, s. 84–100.

24 Päivi Johanna Neuvonen, The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications. European Policy Analysis 6(2) 2020, s. 226–237, 228, 231.

25 Maija Dahlberg, Finland – ex ante constitutionality review of laws relating to the COVID-19 pandemic – the ultimate protector of the rule of law or losing a sense of rationality? Public Law 4/2021, s. 819–822.

26 Tuomas Ojanen, Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. Lakimies 3–4/2020, s. 508–518.

27 Tero Erkkilä – Juho Mölsä – Ella Vähäniitty, Nordic legal overseers and institutional openness in crises: Challenges and adaptation during the COVID-19 pandemic. Scandinavian Political Studies 2024, s. 1–28, 13, 18.

28 Mehrnoosh Farzamfar – Janne Salminen, The Supervision of Legality by the Finnish Parliamentary Ombudsman during the COVID-19 Pandemic. Nordisk administrativt tidskrift 99(2) 2022, s. 1–19, 16. Ks. myös Tuukka Brunila – Janne Salminen – Mehrnoosh Farzamfar, The COVID-19 Pandemic and Parliamentary Oversight in Finland, teoksessa Sanja Bogojević – Xavier Groussot (toim.), Emergency and EU Law: the Case of Covid-19, Climate Change and Migration. Hart Publishing 2026 (painossa).

Myös viranomaisten toimivallan perusteisiin ja yhteistoimintaan on kiinnitetty huomiota. *Muukkonen* on tarkastellut viranomaisten tehtävä- ja toimivallanjakoa sekä pandemian esiin nostamia ongelmia lainsoveltamisessa.²⁹ Empiiriseen haastatteluaineistoon pohjautuen *Dahlberg* ym. ovat arvioineet, että lainsäädäntö ei pystynyt vastaamaan pandemianhallinnan tarpeisiin, mikä johti toimivallan ylityksiin ja perusoikeusrajoituksiin, vaikkakin terveydenhuollon kapasiteetti pystyttiin samalla turvaamaan.³⁰ Keskusvallan ja aluehallinnon välistä jännitettä on suhteutettu muihin pohjoismaihin.³¹ Ahvenanmaan sijaintiin liittyvien erityispiirteiden huomioiminen on nähty keskusjohdojen pandemianhallintatoimien haasteena.³² Taipumusta toimivallan keskittymiseen on arvioitu myös vertailevasti Suomen ja Puolan välillä.³³

Koronaliitännäisessä lainvalmistelussa on tunnistettu kipukohtia. *Jukka* ym. ovat todenneet empiirisiin tutkimuksiinsa pohjautuen, että kiire heikensi säädöschdotusten tietopoh-

jaa.³⁴ Vaikka määrällisesti arvioituna lainsäädännön vaikutusarviointeja ei tehty koronaaikana vähemmän, ne olivat sivumääräisesti suppeampia.³⁵ Kiire ja epävarmuus vähensivät *Vartiainen* ja *Keinäsen* mukaan myös lainvalmistelun näyttöperusteisuutta erityisesti pandemian alkuvaiheessa.³⁶ *Hämäläinen* ja *Salminen* ovat puolestaan todenneet, että kiire johti kitkaan valtioneuvoston ja perustuslakivaliokunnan välillä, kun jälkimäinen joutui useasti huomauttamaan riittävän käsittelyajan tarkeydestä.³⁷ *Brunila* on tunnistanut jännitteitä eduskunnan lainsäädäntökeskeisyyden ja valtioneuvoston nopeaa toimintaa painottavan toimeenpanovalta-keskeisyyden välillä.³⁸

Voimakasta kritiikkiä on esitetty suosituksen eli soft law'n käytöstä. *Korkea-Aho* ja *Scheinin* ovat katsooneet pandemian liikkumisrajoituksia koskevan ei-sitovan sääntelyn tarkastelussaan julkisvallan epäonnistuneen sääntelyteknisesti käyttäessään pandemian hallinnassa suosituksia, joilla on tosiasiallisesti rajoitettu perusoikeuksia.³⁹ *Hautakorpi* on samoin asu-

29 Matti Muukkonen, Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 2/2021, s. 238–257.

30 Maija Dahlberg – Laura Kihlström – Eeva Nykänen – Liina-Kaisa Tynkkynen, Innovative Governance – or Just Muddling Through? Covid-19 Pandemic and Finland, s. 201–222 teoksessa Natalia Kohtamäki – Enrico Peuker – Natascha Zaun (toim.), *Innovative Public Governance in Times of Crisis. Nomos* 2024, s. 221.

31 Tom Christensen – Mads Dagnis Jensen – Michael Kluth – Gunnar Helgi Kristinsson – Kennet Lynggaard – Per Laegreid – Risto Niemikari – Jon Pierre – Tapio Raunio – Gustaf Adolf Skulason, The Nordic Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic: A Comparative Study of Variation in Governance Arrangements and Regulatory Instruments. *Grand Challenges and the Nordic Model: Regulatory Responses and Outcomes Symposium for Regulation & Governance, Regulation & Governance* 17(3) 2023, s. 658–676, 665, 673.

32 Maria Ackerén, The Åland Islands, s. 113–120 teoksessa Are Vegard Haug (toim.), *Crisis Management, Governance and COVID-19*. *Edward Elgar* 2024, s. 118.

33 Dawid Bunikowski – Robert Musialkiewicz, The Principles of Subsidiarity and Decentralisation during the Covid-19 Pandemic, with Particular Emphasis on the Polish and Finnish Legal Systems. *Comparative Law Review*, 28(1) 2022, s. 71–106.

34 Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? *Edilex* 2022/24, s. 16; ks. myös Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen, Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? *Edilex* 2021/50; Leena Jukka – Anssi Keinänen – Lisa-Maaria Keskinen – Niko Vartiainen, Korona haastoi tietoperusteisen lainvalmistelun, mutta kuinka paljon? *Edilex* 2023/23.

35 Niko Vartiainen – Hanna-Riitta Härkönen, Onko koronapandemia heikentänyt vaikutusarviointien toteuttamista? – kvantitatiivinen analyysi vuoden 2020 hallituksen esityksistä. *Edilex* 2022/41, s. 17.

36 Niko Vartiainen – Anssi Keinänen, Measuring the Quality of Law Drafting: Did COVID-19 Weaken Evidence-Based Policy Making in Finland? *Statute Law Review* 45(1) 2024, s. 18.

37 Ks. Hanna Hämäläinen – Janne Salminen, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222, 210–211.

38 Tuukka Brunila, Legislation, emergencies and the need for swift action: Tensions between the executive branch and emergency legislation during the COVID-19 pandemic in Finland. *The Theory and Practice of Legislation* 2024, s. 1–19.

39 Emilia Korkea-aho – Martin Scheinin, "Could You, Would You, Should You?" Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland. *European Journal of Risk Regulation* 12(1) 2021, s. 26–44, 44 ("soft law was not the correct way to regulate borders").

mispalveluysikköihin kohdistettuja vierailukieltoja koskevassa analyysissään arvioinut viranomaisten antaneen suosituksia ilman lain tukea.⁴⁰ Kriitikin painavuutta lisännee se, että Suomessa pandemian aikana vallitsi, kuten *Kotkas* ym. ovat dokumentoineet, kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen korkea luottamus terveysviranomaisiin.⁴¹

Kriisiympäristöä on hahmoteltu vielä oikeuden resilienssin näkökulmasta. *Aine, Nurmi* ja *Valtonen* ovat analysoineet pandemiaesimerkein jännitettä, joka eri kriisitilanteissa ilmenee viranomaisten toimivaltuuksien muokkaamistarpeiden ja toisaalta oikeudellisten reunaehtojen välillä.⁴² Pandemian oikeudellisen hallinnan kokemukset ovat tarjonneet teoreettisen kehikon muidenkin kriisien arvioinnille. *Pohjankoski* ym. ovat tarkastelleet oikeushallinnon kriisinkestävyyttä muun ohella pandemian kokemusten valossa.⁴³ *Salminen* ym. ovat puolestaan tarkastelleet pandemiaa uusliberaalin talousoikeuden murenemisen näkökulmasta tilanteessa, jossa kansallisvaltiot pyrkivät markkinainterventioin puuttumaan ylikansallisten arvoketjujen toimintaan turvataksaan huoltovarmuuden omille kansalaisilleen.⁴⁴ *Wennä-*

koski on käsitellyt pandemian kriisiviestinnän oikeudellisia piirteitä.⁴⁵ Poikkeusolot ovat historiallisesti olleet uhka demokraattiselle oikeusvaltiolle. Scheinin ja *Molbæk-Steensig* ovat arvioineet autoritääristen hallintojen turvallistamisnarratiivin varjolla toteuttamia pandemianhallintatoimia.⁴⁶

2) Perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset

Perusoikeusrajoitukset ja -poikkeukset ovat olleet oikeustieteellisen arvioinnin keskiössä. Aihetta on lähestytty yleistasoisesti muun ohella perusoikeusjärjestelmän ja poikkeusolojen kannalta,⁴⁷ moraalifilosofisesta näkökulmasta oikeuksien vastakkainasetteluun,⁴⁸ terveydenhuollon päätöksentekoa ohjaavien priorisointinormien kannalta,⁴⁹ kokonaisvaltaisen syndemia-ajattelun kautta⁵⁰ sekä kansanterveyden turvallistamisen näkökulmasta.⁵¹ Useimmat kirjoitukset ovat kuitenkin tarkastelleet perusoikeuskysymyksiä pandemiassa jonkin tietyn oikeuden tai oikeuksien kannalta, jotka voidaan ryhmitellä neljään aihepiiriin: liikkumisrajoitukset, oikeus elämään ja terveyteen,

40 Johanna Hautakorpi, Asumispalveluysiköissä pandemia-aikana toteutetut tapaamisrajoitukset perusoikeuksien kannalta. Oikeustiede – Jurisprudentia 56(LVI) 2023, s. 5–79.

41 Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021, 124 kohta.

42 Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Vesa Valtonen, Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. Lakimies 6/2022, s. 841–873.

43 Pekka Pohjankoski – Hanna Hämäläinen – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Selvitys oikeusvaltion kriisinkestävyydestä oikeushallinnon toimivuuden näkökulmasta. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:24.

44 Jaakko Salminen – Mikko Rajavuori – Mika Viljanen – Isabell Storsjö – Kirsi-Maria Halonen – Piia Kaave – Tomi Tuominen, Strateginen resilienssi ja ylikansalliset arvoketjut: kohti uutta talousoikeutta, Lakimies 7–8/2023, s. 1160–1178.

45 Anna Wennäkoski, Viestintää kriiseistä ja kriiseissä. Viestin viemää – viestintäoikeuden vuosikirja 2021, s. 134–156.

46 Martin Scheinin – Helga Molbæk-Steensig, Human Rights-Based Versus Populist Responses to the Pandemic, s. 19–34 teoksessa Morten Kjaerum – Martha F. Davis – Amanda Lyons (toim.), COVID-19 and Human Rights. Routledge 2021a, s. 30.

47 Perustuslakiblogissa (<https://perustuslakiblogi.wordpress.com>) käytiin välittömästi pandemian alkuvuikkoina keväällä 2020 kymmenien blogikirjoitusten välityksellä laaja-alaista keskustelua aiheesta. Ks. mm. Martin Scheinin, Suomen perusoikeusjärjestelmä on pettämässä koronaviruksen oloissa, Perustuslakiblogi 20.3.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/20/martin-scheinin-suomen-perusoikeusjarjestelma-on-pettamassa-koronakriisin-oloissa/>.

48 Simo Kyllönen, Pandemian torjunta ja kansalaisten perusoikeudet. Ajatus 77(1) 2020, s. 261–289.

49 Kaisa-Maria Kimmel, Right to Life and Right to Health in Priority Setting in the COVID-19 Prevention Strategies in Finland, Norway and Sweden, s. 16–35 teoksessa Stefan Kirchner (toim.), Governing the Crisis: Law, Human Rights and COVID-19. Lit Verlag 2021.

50 Anna-Kaisa Tuovinen, Syndemian sääntely – oppeja Suomesta ja Ruotsista koronapandemian ajalta. Oikeus 2/2025, s. 160–177.

51 Dorota Gozdecka, Human Rights During the Pandemic: COVID-19 and Securitisation of Health. Nordic Journal of Human Rights 39(3) 2021, s. 205–223.

yhdenvertaisuus erityisesti rokotusten ja testaamisen yhteydessä, sekä oikeudenhoito.

Ensinnä liikkumisrajoituksia on tarkasteltu niin rajatylittävän liikkumisvapauden kuin paikallisempien toimintojen rajoittamisen näkökulmista.⁵² *Aer* on arvioinut Uudenmaan sulkua perusoikeuksista poikkeamisen ja rajoittamisen rajanvedon kannalta.⁵³ *Heinikoski* ja *Hyttinen* ovat tarkastelleet Pohjoismaiden välisten ja Schengen-alueen rajoituksien vaikutuksia muun ohella saamelaisten elinolosuhteisiin sekä kiinnittäneet huomiota rajoituksiin liittyneiden sanktioiden ongelmiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.⁵⁴ *Neergaard*, *Paju* ja *Raitio* ovat kritisoineet liikkumisvapautta rajoittaneiden kansallisten toimien oikeusperustan epäselvyyttä ja ristiriitaa EU-oikeuden kanssa.⁵⁵ Korkea-Aho ja Scheinin ovat kritisoineet liikkumisrajoituksia koskevaa soft law -sääntelyä, jolla asiallisesti rajoitettiin perusoikeuksia.⁵⁶

Paikallisempia rajoituksia, kuten sairaaloiden vierailukielloja, ml. synnytysosastoilla, on

samoin kritisoitu niiden puutteellisesta oikeusperustasta.⁵⁷ Liikkumisrajoitusten vaikutuksia on pohdittu iäkkäiden muistisairauspotilaiden oikeuksien näkökulmasta.⁵⁸ Hautakorven mukaan asumispalveluyksiköiden taapaamisrajoitukset heijastelevat sosiaali- ja terveydenhuollon laitoskäytäntöjen historiaa.⁵⁹ Hämäläinen, *Kuorti* ja Salminen ovat kuvanneet vankien tapaamis- ja poistumis lupien epäämistä ja karanteenitoimia.⁶⁰ *Lappi-Seppälä* ja *Tyni* ovat todenneet rajoituksien johtaneen lisääntyneisiin jännitteisiin vankiloissa.⁶¹ *Järvinen* on pohtinut tilojen sulkemisen vaikutuksia kulttuuristen oikeuksien toteutumiselle.⁶² *Koskentausta* on tarkastellut elinkeinonvapauden rajoittamista paitsi rajoitusten suhteellisuuden myös elinkeinonharjoittajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen näkökulmasta.⁶³

Toiseksi oikeudet terveyteen ja elämään ovat olleet arvioinnin kohteena. *Mutanen*, *Järvinen* ja *Vikman* ovat kuvanneet oikeutta terveyteen Suomen valtiosäännössä.⁶⁴ *O Cathaoir* ym.

52 Ks. yleisesti Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021, 69 kohdasta eteenpäin.

53 Jenni Aer, Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. *Helsinki Law Review* 15(1) 2022, s. 12–33.

54 Salla Heinikoski – Tatu Hyttinen, The Erosion of Borderless Norden? Practices and Discourses on Nordic Border Restrictions in Finland and Sweden during the Covid-19 Pandemic. *Utrecht Law Review* 17(4) 2021, s. 45–56; Salla Heinikoski – Tatu Hyttinen, The Impact of Covid-19 on the Free Movement Regime in the North. *Nordic Journal of International Law* 91(1) 2022 s. 80–100, 91, 98; ks. myös Sakari Melander, Valmiuslain rikkomisen rangaistavuus. *Perustuslakiblogi* 26.3.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/26/sakari-melander-valmiuslain-rikkomisen-rangaistavuus/>.

55 Ulla Neergaard – Jaan Paju – Juha Raitio, Closure of Borders in the Three Nordic EU Member States During the Covid-19 Pandemic, s. 77–94 teoksessa Katarina Hyllén-Cavallius – Jaan Paju (toim.), *Free Movement of Persons in the Nordic States: EU Law, EEA Law, and Regional Cooperation*. Hart 2023, s. 92–93.

56 Korkea-aho – Scheinin 2021, s. 44. Ks. myös Martin Scheinin, Finland: Soft measures, respect for the rule of law, and plenty of good luck: Overview of Legal and Political Response and Adaptation to COVID-19, *Verfassungsblog* 23.2.2021. <https://verfassungsblog.de/finland-soft-measures-respect-for-the-rule-of-law-and-plenty-of-good-luck/>.

57 Pauli Rautiainen, Sairaaloiden vierailijakiellot vuonna 2020 olivat lainvastaisia. *Perustuslakiblogi* 15.2.2022. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/02/15/pauli-rautiainen-sairaaloiden-vierailijakiellot-vuonna-2020-olivat-lainvastaisia/>.

58 Kaijus Ervasti – Toomas Kotkas – Mervi Issakainen – Minna Teiska – Anna Mäki-Petäjä-Leinonen, In the Shadow of COVID-19: The Well-Being and Rights of People Living with Dementia in Finland During the Pandemic. *Journal of Alzheimer's Disease* 92(4) 2023, s. 1473–1485.

59 Hautakorpi 2023, s. 65–69.

60 Hanna Hämäläinen – Kaisa Kuorti – Janne Salminen, COVID-19-pandemia ja rajoitustoimenpiteet vankiloissa. *Lakimies* 2/2023, s. 224–249.

61 Tapio Lappi-Seppälä – Sasu Tyni, Finland, s. 192–208 teoksessa Frieder Dünkel – Stefan Harrendorf – Dirk van Zyl Smit (toim.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. Routledge 2022, s. 204.

62 Iina Järvinen, Kulttuuriset oikeudet kriisissä. *Lakimies* 3–4/2025, s. 424–447.

63 Lauri Koskentausta, Elinkeinovapauden lainsäädännöllisestä rajoittamisesta pandemian perusteella. *Liikejuridikka* 1/2021, s. 10–37.

64 Anu Mutanen – Petra Järvinen – Ville Vikman, Oikeus terveyteen – perusoikeus suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä? *Oikeustiede – Jurisprudentia* LVIII:2025, s. 67–171.

ovat tarkastelleet erityisesti ikäihmisten oikeutta terveyteen sekä pääsyä terveyspalveluihin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia painottaen.⁶⁵ Järvinen on tutkinut lapsen oikeutta terveyteen erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä rajoitetummin kansallisen oikeuden kannalta.⁶⁶ Oikeus elämään on ollut välillisemmin arvioinnin kohteena liikkumisrajoitusten oikeuttamisen kannalta. Perusoikeusrajoituksia koskevan yleiskatsauksensa puitteissa Farzamfar, Salminen ja Tuominen ovat kuvanneet pandemian vaikutuksia myös terveyttä koskevien perusoikeuksien näkökulmasta.⁶⁷ Scheininin ja Molbaek-Steensigin hahmottelema malli eri valtioiden koronastrategioiden vertailuun ihmisoikeuksien kunnioittamisen näkökulmasta painottaa pisteytyksessään oikeutta elämään.⁶⁸

Kolmanneksi pandemian kestäessä on problematisoitu rokotettujen ja rokottamattomien välistä erottelua yhdenvertaisuuskysymyksenä. Muukkonen on tarkastellut tältä osin nk. koronapassin vaikutuksia rokottamattomien henkilöiden asemaan.⁶⁹ Jo edellä mainitussa kirjoituksessaan Hämäläinen, Kuortti ja Salmi-

nen ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että vankiloissa vankeja tai henkilökuntaa ei automaattisesti rokotettu ensilinjassa, vaikka vangit on arvioitu riskiryhmäksi muiden rokotuksien osalta.⁷⁰ Suomessa rokottaminen perustui vapaaehtoisuuteen, mistä johtuen ns. pakorokotuksia on käsitelty vähäisesti.⁷¹ Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta analysoitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä terveydenhuoltohenkilöstön rokotusvelvoitteesta.⁷² Yhdenvertaisuuskysymyksiä on lisäksi noussut esiin esimerkiksi korona-ajan opiskelijavalinnoista, ml. haavoittuvaisten ryhmien kuten iäkkäiden tai vammaisten hakijoiden oikeuksien toteutumisesta.⁷³

Neljänneksi oikeudenhoidosta on keskusteltu paitsi tuomioistuinten käytännön toiminnan näkökulmasta, ml. etäkuulemisten lisääntyminen,⁷⁴ myös laajemmin oikeudenhoidon kriittisten toimintojen edellytyksien kannalta. *Fredman* on esittänyt, että valmiuslakiin tulisi sisällyttää tuomioistuinten toiminnan sekä oikeudenkäyntien ja oikeushallinnon järjestämistä poikkeusoloissa koskevat säännökset.⁷⁵ Oikeudenhoidon edellytysten varmistamista poik-

65 Katharina Ó Cathaoir – Henriette Sinding Aasen – Hrefna D Gunnarsdóttir – Kaisa-Maria Kimmel – Mirva Lohiniva-Kerkelä – Ida Gundersby Rognlien – Lotta Vahlne Westerhall, Older Persons and the Right to Health in the Nordics during COVID-19. *European Journal of Health Law* 28(5) 2021, s. 417–444.

66 Petra Järvinen, Lapsen oikeus terveyteen ihmisoikeutena Suomen oikeusjärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna – ”Paras saatavissa oleva terveydentila” normatiivisena käsitteenä. *Defensor Legis* 1/2025, s. 24–45.

67 Mehrnoosh Farzamfar – Janne Salminen – Janna Tuominen, Governmental Policies to Fight Pandemics: Defining the Boundaries of Legitimate Limitations on Fundamental Freedoms: National Report on Finland, teoksessa Arianna Vidaschi (toim.), *Governmental Policies to Fight Pandemic*. Leiden, The Netherlands: Brill Nijhoff 2024.

68 Martin Scheinin – Helga Molbaek-Steensig, Pandemics and human rights: three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19. *EUI Working Paper LAW* 1/2021, s. 19 ss.

69 Matti Muukkonen, Koronapassi, perustuslaki ja yhdenvertaisuustarkasteluasetelman kritiikki. *Edilex* 2022/2.

70 Hämäläinen – Kuortti – Salminen 2023, s. 239–241.

71 Ks. Lasse Lehtonen – Klaus Nyblin, Lasten ja nuorten rokottaminen voi olla välttämätöntä koronaepidemian tukahduttamiseksi. *Edilex*, Vierashuone, 2.6.2021, <https://www.edilex.fi/uutiset/69661>, sekä Klaus Nyblin – Janne Salminen, Kolmannet koronarokoteannokset ja globaali solidaarisuus – tehosteannoksista päätetään tartuntatautilain puitteissa, mutta myös kansainvälinen vastuu on merkittävä. *Edilex*, Vierashuone, 30.8.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/71041>.

72 Petra Järvinen – Ville Vikman, Pasquinnelli and others v San Marino – The momentous competing interests of the community as a whole against healthcare workers refusing the COVID-19 vaccine. *Strasbourg Observers* 4.10.2024. Ks. myös Pohjankoski – Brunila – Salminen 2025a.

73 Jonna Kosonen – Niina Mäntylä, Koronakevään opiskelijavalinnat – yliopistojen autonomian rajat ja yhdenvertaisuuden moniulotteisuus. *Edilex* 2020/35.

74 Anna-Liisa Autio – Laura Ervo, Pandemian ja digitalisaation vaikutukset käräjäoikeuksien toimintaan. *Lakimies* 5/2022, s. 701–728. Ks. myös Petteri Korhonen – Jurkka Jämsä, Tuomioistuimen jäsenen osallistuminen oikeudenkäyntiin etäyhteydellä. *Defensor Legis* 3/2021, s. 700–710.

75 Markku Fredman, Oikeudenhoito ja asianajo poikkeusoloissa. *Defensor Legis* 1,5/2022, s. 323–333, 325.

keusoloissa on peräänkuuluttanut myös *Jakobsson*, joka on kiinnittänyt huomiota avustajakunnan asemaan.⁷⁶ *Lavapuro* on puolestaan katsonut sen, että valmiuslaissa ei ole säädetty poikkeuksia oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään, kertovan siitä, että oikeusturva nähdään arvona, josta ei haluta poiketa edes poikkeusoloissa.⁷⁷ *Pellonpää* on tarkastellessaan perustuslakivalvontaa eri Euroopan maissa tukeutunut osin korona-ajan aineistoon.⁷⁸ Pohjankoski, Brunila ja Salminen ovat arvioineet pandemian ilmenemistä korkeimpien oikeuksien sekä Eurooppa-tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.⁷⁹

b. Julkisyhteisön tilaamat tai rahoittamat selvitykset ja tutkimukset

Koronapandemiasta on tehty lukuisia virallisselvityksiä. Näitä ovat toteuttaneet sekä viranomaiset osana lakisääteisiä tehtäviään että

eri selvitystahot julkisyhteisön tilauksesta tai julkisen tutkimusrahoituksen turvin. Selvityksissä on arvioitu pandemianhallintaa joko yleisesti tai tietyistä erityisnäkökulmasta.⁸⁰ Nimenomaista pelkästään pandemian *oikeudellisiin* vaikutuksiin keskittyvää kokonaisselvitystä ei ole tehty.⁸¹ Selvityksissä on kuitenkin tehty huomioita pandemianhoitoon liittyvistä oikeudellisista ongelmista sekä esitetty eräitä suosituksia ongelmiin vastaamiseksi.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman PANDEMICS-ohjelman loppuraportissa on monitieteellisen hankkeen osana tarkasteltu myös pandemianhallinnan oikeudellisia vaikutuksia.⁸² Raportissa on korostettu perustuslain asettamia vaatimuksia lainsäädännön käytölle kriiseissä, mukaan lukien valmiuslakia sovellettaessa. Raportin mukaan kiireessä tehty sääntely ei kaikilta osin täyttänyt lainvalmistelulle asetettavia laatuvaatimuksia vaikutusarvioinnin tai lyhyiden kuulemismääräaikojen johdosta, mutta eduskunnan perus-

76 Niko Jakobsson, Oikeudenhoidon turvaaminen poikkeusoloissa – miten varmistetaan jokaisen pääsy oikeuksiinsa? Defensor Legis 4,5/2023, s. 599–606, 601–602.

77 Juha Lavapuro, Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020, s. 1262–1267, 1265. Ks. samoin Kotkas – Husu – Wass – Kantola 2021.

78 Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021, s. 911–945.

79 Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Oikeussuoja tuomioistuimissa covid-19-pandemian aikana. Lakimies 6/2025b, s. 920–942.

80 Ks. mm. Huoltovarmuuskeskus (HVK), Erillisselvitys suojausten hankintaa koskien, KPMG Oy Ab, 14.4.2020; Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kokonaisarvio COVID-19-toimien vaikutuksista. Koonti ministeriöiden 25.9.2020 toimittamista vaikutusarvioinneista. Valtioneuvoston kanslia, strategiaosasto 2020; Valtion liikuntaneuvosto, Koronapandemian akuutit vaikutukset liikuntatoimialaan. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2020:1; Valtioneuvosto, Koronapandemian vaikutukset kulttuurialalla: Raportti kyselyn vastauksista. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:14; Deloitte, Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisihoitamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1; Matti Mörttinen, Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa: Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra 2021; Onnettomuustutkimuskeskus (OTKES), Koronapandemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkimusraportti 6/2021; Valtioneuvosto, Lapset, nuoret ja koronakriisi. Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2; Valtiontalouden tarkastusviraston (TVT) tarkastuskertomukset, Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana. Tarkastuskertomus 10/2021; Jari Stenvall ym., Koronajohtaminen Suomessa. Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34; Anna Mauranen ym., Taipuu vaan ei taitu – koronapandemiasta Suomen kriisinkestävytyden vahvistamiseen. Suomalainen Tiedeakatemia 2021; Jouni Varanka ym., COVID-19 -kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: keskipitkän aikavälin arvioita. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:14; Liisa Nieminen, Koronapandemian vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien lasten läheissuhteiden ylläpitämiseen ja perhe-elämän suojaan. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:20; Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10: Koronalainsäädännön jälkiarviointi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla; PANDEMICS-ohjelma, Koronapandemian opit: Kohti parempaa kriiseihin varautumista ja kriisinhallintaa. Strateginen tutkimus 2024.

81 Esim. Valtioneuvoston pandemiatutkimusta aikavälillä 7.8.2020 – 30.6.2022 tarkastelleessa ”COVID-19-tutkimuskatsaus” -hankkeessa (VKN095:00/2020) ei tarkastelukategoriana ollut nimenomaisesti oikeudellista tutkimusta, vaikka jotkin kartoitetut tutkimukset vähintään epäsuorasti koskivat myös oikeudellisia kysymyksiä.

82 PANDEMICS-ohjelma 2024.

tuslakivaliokunnan, ylimpien laillisuusvalvojien sekä tuomioistuinten toiminta kuitenkin mahdollisti sääntelyn oikeudellisen arvioinnin.⁸³ Perusoikeuksien rajoittamista pandemian oloissa on tarkasteltu myös *Niemisen* raportissa, jossa on selvitetty haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista erityisesti vankilaoiloissa ja lastensuojelulaitoksissa.⁸⁴

Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) on turvallisuustutkintaraportissaan kiinnittänyt huomiota muun ohella lainsäädäntömenettelyjen hitauteen ja todennut valtakunnallisen ja alueellisten näkökulmien erojen vaikeuttaneen pandemiatoimien käytännön jalkauttamista.⁸⁵ Koronajohtamista arvioineessa *Stenvallin* ym. raportissa on arvioitu nykyisen lainsäädäntökehikon olevan ”suuri heikkous”.⁸⁶ *Mörttin*en Sitralle toteuttamassa raportissa on käsitelty valmiuslain nykyjärjestelmän soveltumista pandemian hallintaan sekä pohdittu Uudenmaan sulun oikeasuhtaisuutta, EU-oikeudesta johtuvien vapaata liikkuvuutta koskevien velvoitteiden noudattamista, sekä demokraattisen oikeusvaltion ja vapaan median merkitystä kriiseissä.⁸⁷ Deloitte on selvittänyt kokemuksia valmiuslain käytöstä ja problematisoinut rajoitusten oikeasuhtaisuutta katsoen, että perusoikeuksia rajoitettiin vahvasti ”terveys edellä” erityisesti Uudenmaan sulun ja koulujen etäopetukseen siirtymisen yhteydessä.⁸⁸

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) jälkiarvioinnissa on tarkasteltu ministeriön sää-

dösvalmistelua pandemian aikana, ja sen eräät huomioidut kuvastanevat pandemianhallinnan haasteita laajemminkin. Arvion mukaan keskeiset säädösvalmistelijat ylikuormittuivat kiireellisen työtahdin ja henkilöresurssien rajallisuuden vuoksi, ja lisäksi ruotsinkielisten säädöstekstien toteuttamisen haasteet vaikuttivat Ahvenanmaan maakunnan mahdollisuuksiin saada käsitystä kriisitoimenpiteistä.⁸⁹ Raportissa on pohdittu mahdollisuutta keventää sääntelyä eräänä kriisikestävyuden muotona, nostettu esiin myönteisenä esimerkkinä lentoturvallisuussääntelyn joustavuussäännökset ja ehdotettu vastaavan force majeure -sääntelyn sisällyttämistä lainsäädäntöön laajemmin.⁹⁰

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) nk. laillisuustarkastuksessa on nostettu esiin laajasti huoltovarmuuteen liittyviä oikeudellisia ongelmakohtia.⁹¹ Raportissa on todettu muun ohella valmiuslain toimintaan liittyviä rajoitteita esimerkiksi kriittisen maaliikenteen sekä terveydenhuoltohenkilöstön saatavuuden turvaamisen osalta, mihin säännöstelylakityypin valmiuslaki ei tarjoa kattavia ratkaisuja. VTV on myös kiinnittänyt huomiota oikeudellisen kriisivarautumisen tärkeyteen eri aloilla, kuten sosiaali- ja terveysalan hankintasopimuksien teossa, EU:n valtiontukisääntelyn yhteensovittamisessa meri- ja lentoliikenteen tukitarpeiden kanssa, lääkkeiden ja niiden annosteluvälineiden varastointivelvollisuuden kattavuudessa sekä Huoltovarmuuskeskuksen tietojensaantioikeuksissa toisilta viranomaisilta.⁹²

83 PANDEMICS-ohjelma 2024, s. 7–8.

84 Nieminen 2022.

85 Onnettomuustutkintakeskus (OTKES) 2021, s. 93.

86 Stenvall ym. 2022, s. 48.

87 Mörttinen 2021, s. 33, 35, 45, 85.

88 Deloitte 2021, s. 23–24.

89 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 84, 86, 93.

90 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 109, 113.

91 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset 2021. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 10/2021 Huoltovarmuus ja sen turvaaminen covid-19-pandemian aikana: Jälkiseurantaraportti 22.12.2023.

92 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset 2021, s. 15–42.

Lopuksi todettakoon, että Ruotsin nk. koronakomissio (Coronakommissionen) on tehnyt raporteissaan huomioita Suomen pandemianhallinnasta.⁹³ Sen jälkiarvion mukaan Suomen lainsäädäntö, ml. valmiuslaki, mahdollisti pidemmälle menevät terveydensuojelutoimet kuin Ruotsissa.⁹⁴ Valmiuslain käytön osalta on arvioitu, että Suomessa lakisidonnaisuuden periaate on perinteisesti ymmärretty niin vahvana, että ulkovaltiosääntöistä hätätalaoikeutta ei ole pidetty mahdollisena.⁹⁵ Koronakomissio on kritisoinut Ruotsin suhteellista hitautta uuden lainsäädännön laatimisessa sekä esimerkiksi näytteenottokapasiteetin lisäämisessä.⁹⁶ Samalla Suomen pandemialainta on kuvattu varovaisuuteen nojautuvaksi esimerkiksi sikäli kuin koulujen sulkua päätettiin toteuttaa varovaisuusperiaatteen perusteella huolimatta näkemyksestä, että virus ei tarttuisi lapsiin yhtä herkästi kuin aikuisiin.⁹⁷ Varovaisuusperiaatteen laajuus on nähty olennaisena erona Ruotsin ja Suomen pandemianhallinnassa.⁹⁸

3. Analyysi: toimenpidesuosituksat kirjallisuudessa

Edellä kartoitetussa kirjallisuudessa oikeusjärjestelmän kannalta olennaisia, pandemian hallintaa koskevia havaintoja on tehty erityisesti valmiuslain toiminnasta, lainvalmistelusta, lainsäädäntötekniikasta kriisissä, viranomais-

ten tehtävä- ja toimivallanjaosta, perusoikeuksien ml. sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, oikeudenhoidosta poikkeusoloissa sekä huoltovarmuuslainsäädännöstä. Puutteiden toteamisen ohella on esitetty eräitä toimenpidesuosituksia.

Oikeuden resilienssin ja kokonaisturvallisuuden tarkastelukulmasta on kannatettu porrastettuja sääntelyrakteita ja normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyviä poikkeusvaltuuksia, joissa olisi kuitenkin huomioitava perustuslain 23 §:n asettamat reunaehdot perusoikeuksista poikkeamiselle.⁹⁹ Valmiuslain käyttöönotto-menettelyyn on ehdotettu porrastettua menettelyä, jossa nk. siviilikriiseissä kuten taloudellisen riskitilanteen, onnettomuuden tai luonnonkatastrofin kohdalla vaadittaisiin eduskunnan määränemmistö valmiuslain käyttöön otolle, kun taas sotilaallisissa kriiseissä yksinkertainen enemmistö riittäisi.¹⁰⁰ Pitkäkestoisten kriisien hoitoon on peräänkuulutettu väli- muotoa poikkeusolojen ja normaaliolojen sääntelyn välille. On myös esitetty erillisen ”pandemialain” säätämistä.¹⁰¹ Joustavuuden lisäämiseksi on ehdotettu kriisi- tai force majeure -poikkeusten sisällyttämistä normaaliolojen sääntelyyn.¹⁰²

Kriisissä todettiin, että useat kriittiset tehtävät ovat nykyisin riippuvaisia yhteistyöstä yksityisten toimijoiden kanssa.¹⁰³ Huoltovarmuuden osalta huomiota tulisi kiinnittää sopimuskirjauksiin poikkeustilanteista julkisissa hankinnoissa sekä lainsäädännölliseen varau-

93 Ks. esim. SOU 2021:89a, Sverige under pandemin, Volym 1: Smittspridning och smittskydd, Delbetänkande av Coronakommissionen, s. 190, 232–233.

94 SOU 2021:89a, s. 148; SOU 2022:10, Sverige under pandemin, Volym 2: Företag, vägar och utvärdering, Slutbetänkande av Coronakommissionen, s. 277.

95 SOU 2022:10, s. 278.

96 SOU 2021:89b, Sverige under pandemin, Volym 2: Sjukvård och folkhälsa, Delbetänkande av Coronakommissionen, s. 719, 722.

97 SOU 2022:10, s. 475.

98 SOU 2022:10, s. 622.

99 Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 860, 872.

100 Mörntinen 2021, s. 6, 28. Ks. valmiuslain ongelmakohdista myös esim. Scheinin 2020a.

101 Ks. Stenvall ym. 2022, s. 213, 268.

102 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 113.

103 Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10, s. 111.

tumiseen koskien esimerkiksi lääkinnällisten laitteiden, kuten hengityskoneiden, tai tarvikeiden, kuten injektioneulojen, varastointia. Valmiuslain sääntelytekniikka ei kaikilta osin kykene yksin vastaamaan kriittisiin haasteisiin, kuten maantiekuljetuksien turvaamiseen pandemiassa, jossa esimerkiksi polttoaineen saannin säännöstely ei ole riittävää sikäli kuin kriittisiä tekijöitä ovat vaikkapa hengityssuojaimien tai ylipäätään työvoiman saanti.¹⁰⁴

Samoin lainvalmisteluun sekä viranomaisten tehtävä- ja toimivallanjakoon on toivottu kehitystä. Tehtävienmäärittelyn epämääräisyys pandemiassa valtion ja kunnallisten viranomaisten välillä sekä kunnan sisäisesti on nostanut kirjallisuudessa esiin tarpeen harkita uutta sääntelyä, joka mahdollistaisi poikkeamisen tietyistä velvoitteista myös poikkeusolojen ulkopuolella.¹⁰⁵ Lainvalmistelun osalta kirjallisuudessa on pohdittu, voisiko kriisejä varten kehittää lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosesseja, joilla parlamentaarista lainsäädäntömenettelyä saataisiin virtaviivaistettua, kuitenkin niin, että samalla turvataan eduskunnan asema sekä oikeusvaltion asettamat reunaehdot.¹⁰⁶

Oikeudenhoitoon on kohdistettu ristivedossa olevia kehitysehdotuksia. Eräissä näkemyksissä korostetaan tarvetta järjestää poikkeusoloissa oikeudenhoito erityissäännöksen sen proaktiiviseksi turvaamiseksi, kun taas toiset pitävät perusteltuna säilyttää oikeudenhoidon poikkeusolosääntelyn ulkopuolella nimenomaan sen aseman säilyttämiseksi vakaina. Toimenpide-ehdotuksissa vaikuttaa olevan kyse tältä osin siitä, nähdäänkö oikeusturvan toteutuvan paremmin proaktiivisin erityistoinnin vai pitäytymällä mahdollisimman tarkasti normaaliolojen sääntelyn piirissä myös poik-

keuksellisissa olosuhteissa. Tätä keskustelua leimaa sen pandemianaikainen syntyhistoria, mutta toisaalta sen taustalla vaikuttavat ajatukset varautumisesta myös toisenlaisiin, mukaan lukien sotilaallisiin, kriiseihin, minkä osalta keskustelua olisi eittämättä hyvä syventää jatkotutkimuksessa.

4. Johtopäätökset: tutkimusaukot ja pandemian oikeudellisen hallinnan tutkimuksen laajempi merkitys

Koronapandemian oikeudellista hallintaa ja vaikutuksia on tutkittu laaja-alaisesti. Aihepiirejä, joita ei olisi lainkaan käsitelty, on vaikea osoittaa. Eräitä katvealueita kuitenkin on.

Jokseenkin vähäiselle huomiolle on toistaiseksi jäänyt nimenomainen tutkimus perustuslain takaamasta oikeudesta elämään perusoikeutena, joka pandemian aikana oikeutti pitkälle meneviä muiden perusoikeuksien, kuten liikkumis-, kokoontumis- tai elinkeinovapauden, rajoituksia. Jo tehdyssä tutkimuksessa onkin alleviivattu jatkotutkimuksen tarvetta erityisesti tehtyjen rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioimisesta.¹⁰⁷ Perusteltua olisi syventää analyttistä keskustelua siitä, mikä merkitys oikeudella elämään on kotimaisen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä oikeuksien keskinäiseen punnintaan. Tähän liittyen Koskentaustan korostama keskeinen rajanveto siitä, milloin perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa tavallisen lainsäädäntömenettelyn puitteissa ja milloin taas on välttämätöntä turvautua perustuslain 23 §:n mukaiseen menettelyyn pe-

104 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomukset, s. 15, 19–20, 26–27, 32.

105 Muukkonen 2021, s. 256.

106 Ks. Jukka – Keinänen – Keskinen 2022, s. 16; Brunila 2024, s. 19.

107 Ks. Ó Cathaoir – Sinding Aasen – Gunnarsdóttir – Kimmel – Lohiniva-Kerkelä – Gundersby Rognlien – Vahlne Westerhall 2021, s. 444. Ks. aiheen käsittelystä myös Koskentausta 2021, s. 23 ss.

108 Koskentausta 2021, s. 36.

rusoikeuksista poikkeamiseksi, on toistaiseksi jäänyt vähälle tarkastelulle.¹⁰⁸

Toinen lisätarkastelua kaipaava aihe on kriisissäntelyn suoraviivaistaminen. Kyseinen teema näyttäytyy läpileikkaavana toiveena useissa pandemianhallintaa koskevissa selvityksissä. Tätä koskevissa ehdotuksissa on samalla tunnistettu menettelyjen keventämisen mahdollinen uhka perusoikeuksille, kansanvallalle ja oikeusvaltiolle. Näiden keskinäisen tasapainon etsiminen kuuluu pandemianhallinnan keskeisiin haasteisiin. Kriiseihin varautuminen tavallisen lainsäädännön keinoin erilaisia force majeure - tai ”kriisipoikkeuspykälä” tekemällä vaikuttaa samoin kysymykseltä, joka vaatii jatkotutkimusta. Kriisipoikkeusten integrointi osaksi normaaliolojen lainsäädäntöä voinee tarjota mahdollisuuksia viranomaisten suoraviivaisemmalle toimivaltuuksien käytölle, mutta samalla raja poikkeusolosääntelyn ja normaaliolojen sääntelyn välillä liudentuu. Oikeuden resilienssin tutkimuksessa voisi olla perusteltua tarkastella perustuslain asettamia vaatimuksia tällaiselle normaaliolojen kriisilainsäädännölle, erityisesti perusoikeuksien turvaamisen kannalta.

Lopuksi on syytä alleviivata, että pandemiannahallinnan oikeudellisen tutkimuksen merkitys ei rajoitu vain covid-19-pandemiaan tai yleisemmin pandemioiden hallintaan ja niihin varautumiseen. Pandemian aikana esiin nousseilla kysymyksillä on relevanssia monien erityyppisten kriisien oikeudellisessa jäsentämisessä. Pandemianhallintatoimien, joihin lukeutuu esimerkiksi valmiuslain käyttö, kriisinajan lainvalmistelu sekä tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien rooli oikeussuojan antajina poikkeuksellisissa olosuhteissa, tarkastelu mahdollistaa kriittisen analyysin kriisivalmiudesta oikeusjärjestelmän systeemitasolla. Oli kyseessä sitten suuronnettomuus, ympäristökata-

strofi tai sotilaallinen konflikti, pandemianhallinnan kokemukset ja niitä koskeva tutkimus tarjoavat teoreettisen viitekehyksen kriisien oikeudellisen hallinnan eri ulottuvuuksien analyyksille. Aikana, jolloin Suomessa varaudutaan konkreettisesti moniin eri uhkiin, pandemian oikeudellista hallintaa koskeva tutkimus tarjoaa arvokkaita välineitä niin akuuttien kriisien kuin pitkäkestoisten yhteiskunnan häiriötilojen oikeudellisten ulottuvuuksien arviointiin.

Valmiuslain kokonaisuudistus häämöttä: mitä tapahtuu poikkeusolojen määritelmälle?

Tuukka Brunila¹

Valmiuslain (1552/2011) kokonaisuudistus (OM015:00/2022) on valmistumassa. Oikeusministeriön arvion mukaan hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle vuonna 2026. Kokonaisuudistus on ollut valmiuslain puitteissa verrattain nopea prosessi; alkuperäisen lain (1080/1991) valmistelu aloitettiin jo 70-luvun loppupuolella – ensimmäinen komiteamietintö on vuodelta 1979 – ja nykyiseen lakiin (voimaantulo 1.3.2012) johtanut uudistamistyö aloitettiin vuonna 2003 (OM033:00/2003). Valmiuslain uudistamisen on lähtökohtaisesti oltava hidas prosessi, sillä sen avulla säädetään mahdollisuudesta tehdä poikkeuksia perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Vaikeaa valmiuslain säätämisessä on ollut erityisesti sen perustuslaillisuus. Koska se delegoi lainsäädäntövaltaa sekä laajentaa poikkeusolojen määritelmää perustuslain vastaisesti, sen päivitykset ovat olleet – yrityksistä huolimatta – poikkeuslakeja.

Tämänhetkinen kokonaisuudistus pyrkii jälleen tekemään valmiuslaista perustuslaillisen. Viimeisimmän muutoksen (706/2022) puitteissa perustusvaliokunta totesi olevan tärkeää, ”että oikeusministeriön käynnistämän valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi pyrkiä kehittämään valmiuslainsäädäntöä siten, että se sovitetaan vastaamaan perustus-

lain vaatimuksia”.² Koska valmiuslailla mahdollistetaan oikeuksiin perustavasti puuttuminen, uudistus ja siitä käyty keskustelu koskee koko yhteiskuntaa. Nykyisen valmiuslain valmistelun aikaan 2000-luvulla, erityisesti ennen vuosien 2007–2009 finanssikriisiä, poikkeusolot ja valmiuslain soveltaminen olivat ainoastaan teoreettinen mahdollisuus. Nyt pandemian jälkeen, Venäjän hyökättyä Ukrainaan, ilmastomuutoksen kiihtymisen myötä sekä Suomen yleisen turvallisuustilanteen merkittävästi heikennyttyä on paljon todennäköisempää, että valmiuslakia tullaan myös soveltamaan jatkossa. Tästä syystä siitä on käytävä keskustelua myös kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän ulkopuolella.

Poikkeusolojen määritelmän kehittymisestä

Valmiuslaki on muodollisesti osa Suomen valtiosäätöä, sillä se on säädetty perustuslainsäätämismääräyksessä sääntelemään julkisen vallan käyttöä.³ Vaikka se on poikkeuslaki, eikä sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa, sillä on ollut vaikutus myös perustuslain 23 §:n poikkeusolojen määritelmään. Alun perin paljon tiukempaa määritelmää poikkeus-

¹ Kirjoitus on rahoitettu osana VNK:n Pandemiakriisin opetukset (PAKO) -hanketta (<https://sites.utu.fi/pandemianopit/>).

² PeVL 29/2022 vp., s. 12.

³ Jaakko Husa – Antero Jyränki, Valtiosäätöoikeus. Kauppakamari 2012, s. 70.

oloista lavennettiin valmiuslain perustuslaillistamisen edistämiseksi.⁴

Kuten todettua, valmiuslain perustuslaillistaminen vaatisi varsinkin poikkeusolojen määritelmän muuttamista. Valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat 1) aseellinen hyökkäys ja sen välitön jälkitila, 2) aseellisen hyökkäyksen uhka, 3) väestön toimeentuloon ja talouselämään kohdistuva vakava uhka; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; 5) hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti; ja 6) yhteiskunnan toimintakyvyn vaarantava uhka yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle (niin kutsutut hybridiuhat). Näistä erityisesti väestön toimeentuloon ja talouselämään kohdistuva uhka on ollut perustuslain kannalta ongelma, sillä se on kansainvälisten sopimusten vastainen. KP-sopimus kieltää varsinkin vain taloudellisiin kriiseihin perustuvat perusoikeuspoikkeukset.⁵

Valmiuslain toinen osa säättää toimivaltuuksista, joiden käyttöä rajoitetaan vain tiettyihin poikkeusoloihin sovellettavaksi.⁶ Tällaisten toimivaltasäännösten soveltaminen edellyttää poikkeusolon toteamista sekä sitä seuraavaa käyttöönottoasetusta, minkä jälkeen kyseistä toimivaltuutta voidaan soveltaa. Käyttöönottoasetus on asetettava eduskunnalle käsiteltäväksi sen voimaan jäämisestä sekä sen voimasaoloajasta (6 §:n 3 mom.). Koska eduskunnalla ei ole roolia poikkeusolojen toteamisessa,⁷ pitää esimerkiksi *Martin Scheinin* vasta käyt-

töönottoasetuksen hyväksymistä oikeudellisesti vaikutuksellisenä toimenä.⁸

COVID-19-pandemian aikana 16.3.2020 valtioneuvosto totesi poikkeusolot niin taloudellisen uhan kuin laaja-alaisen tartuntataudin johdosta.⁹ Keskityn jatkossa näiden kahden poikkeusolon määritelmän taustoihin.

Taloudellinen poikkeusolo

Alun perin taloudellinen poikkeusolo koski vain uhkia, jotka liittyivät välttämättömien raaka- ja polttoaineiden saatavuuteen. Tämä perustui erityisesti Suomen kokemuksiin vuonna 1973 alkaneen öljykriisin aikana.¹⁰ Tällöin öljyn vientiä maasta säädeltiin vastikään säädetyn väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa annetun lain (407/1970) avulla. Myöhemmin 2000-luvun alussa valmiuslakiin lisättiin valtuudet koskien rakennusmateriaaleja (198/2000) sekä rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita (696/2003). Vuoden 2011 uudistus laajensi taloudellisen poikkeusolon määritelmää siten, että se ei koskenut enää vain raaka-aineiden tai muiden välttämättömien materiaalien saatavuutta, vaan poikkeusolo on mikä tahansa ”väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat”. Perustus-

4 HE 60/2010 vp., s. 22; PeVM 9/2010 vp, s. 8–9; Perustuslain tarkistamiskomitea, perustuslain tarkistamiskomitean mietintö (9/2010). Oikeusministeriö 2010, s. 60–61; ks. myös Valmiuslakitoimikunta, Valmiuslainsäädännön tarkastelu perustuslain näkökulmasta: valmiuslakitoimikunnan välimietintö (2004:1). Oikeusministeriö 2004, s. 37.

5 American Association for the International Commission of Jurists, *Siracuse Principles: on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. International Commission of Jurists 1985, s. 10.

6 Esimerkiksi 56 §:n 1 momentissa säädetään, että 3 §:n 1 mom. 1–3 ja 6 kohtien määrittämissä poikkeusoloissa voidaan tiettyjen vakuuksien ja etuuksien maksaminen keskeyttää tai niiden maksamista voidaan lykätä enintään kolmeksi kuukaudeksi.

7 Tuukka Brunila – Janne Salminen, ”Regular Powers are No Longer Enough” – Checks and Balances in Declaring a State of Emergency according to the Constitution of Finland. *Scandinavian Studies in Law* 70/2024, s. 215–32, 229.

8 Martin Scheinin, Valmiuslain ongelmista ja ansioista koronaviruskriisin oloissa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 519–527, 521.

9 VNK/2020/31.

10 Lyydia Aarnisalo – Johanna Rainio-Niemi, 1970-luvun öljykriisi: kokoaan vaikuttavampi kriisi? s. 159–86 teoksessa Jari Eloranta – Roope Uusitalo (toim.), *Ankarat ajat: suomalaisten talouskriisin pitkä historia*. Gaudeamus 2024.

lakivaliokunta on velvoittanut kuitenkin tulkitsemaan määritelmää supistavasti siten, että työtaistelutoimenpiteet tai vakava laskukausi eivät olisi poikkeusoloja.¹¹ Ongelmaksi KP-sopimuksen kannalta koituu tästä huolimatta määritelmän laajuus siinä, missä sen puitteissa myös yksinomaan taloudelliset kriisit voitaisiin tulkita perusteena valmiuslain käyttöön-
otolle.¹²

Taloudellisen poikkeusolon lisääminen perustui 1970-luvun näkökulmille, erityisesti öljykriisin aikaisille. Vuoden 1979 komiteamietintö valmiuslainsäädännön valmistelusta toteaa, että kyseinen laki osoittaa, ”että lakiin perustuvien valtuuksien käyttäminen ei ole mahdollista valtakunnan sisäisten erityisten tapahtumien johdosta”.¹³ Tarvittiin siis valtuuksia niin kutsutun sodan ja rauhan väliin muodostuvan ”välitilan” poikkeusoloihin.¹⁴ 1970-luvun kokemuksilla oli myös suurempi vaikutus siihen, miten niin vuoden 1979 komiteamietintö kuin vuoden 1989 hallituksen esitys määrittelevät taloudellisen poikkeusolon juuri raaka-aineiden sekä hyödykkeiden tuotannon ja tuonnin vähenemisenä.¹⁵ Tätä varten vuoden 1991 valmiuslaissa säädettiin myös nimenomaan valtuuksista rajoittaa ja säännellä hyödykkeiden ja raaka-aineiden käyttöä, kuljettamista ja maasta viemistä (4 luku 11–18 §).

Taloudellisten poikkeusolojen kannalta voidaan kuitenkin todeta, että valmiuslaki oli jo säädettäessä (1.9.1991) ja erityisesti muutama vuosi sen jälkeen auttamattoman vanhentunut. 1970-luvun turvallisuustilanne ja poliit-

tinen ympäristö olivat hyvin erilaisia verrattuna 1990-lukuun, jolloin Neuvostoliitto hajosi ja Suomesta tuli Euroopan unionin jäsenmaa. Myöhemmin myös Suomen liittyminen euroalueeseen sekä yhteinen valuutta loivat tarvetta uudistaa valmiuslakia. Suomea uhkaavat taloudelliset kriisit eivät enää välttämättä liittyneet raaka-aineiden ja hyödykkeiden saatavuuteen, eivätkä taloutta koskevat poikkeustoimet enää olleet Suomen oma asia, vaan niillä saat-
taisi olla seurauksia myös muihin euroalueen jäsenmaihiin. Valmiuslain muutos (696/2003), jonka myötä valmiuslakiin lisättiin mahdollisuus säännellä rahoitus- ja vakuutusmarkkinointa, otti huomioon tämän kehityksen. Kuten hallituksen esitys toteaa, Euroopan unionin ja Euroopan keskuspankin (EKP) mekanismit ja toimet ovat taloudellisten kriisien tapauksessa ensisijaisia valmiuslakiin nähden.¹⁶

Näiden seikkojen lisäksi taloudellinen poikkeusolo oli myös uuden perustuslain 23 §:n vastainen.¹⁷ Tästä syystä vuonna 2003 työnsä aloittanut valmiuslain uudistamistoimikunta ehdotti vaihtoehdoksi, että taloudellisesta poikkeusolosta luovutaan ja talouskriisejä koskevat valtuudet siirrettäisiin pois valmiuslaista tavanomaisen lainsäädännön piiriin.¹⁸

Nykyisessä valmiuslaissa (1552/2011) ei kuitenkaan noudateta tätä ehdotusta, vaan siinä päädyttiin laajentamaan taloudellisten poikkeusolojen määritelmää siten, että poikkeusolo voisi olla raaka-aineiden ja hyödykkeiden saatavuutta koskevien vakavien ongelmien sijaan mikä tahansa väestön toimeentuloa ja

11 PeVL 6/2009 vp., s. 4; PeVM 9/2010 vp., s. 10.

12 Johannes Heikkinen ym., Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston kanslia 2018, s. 77.

13 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea, parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö, Komiteamietintö (1979:60). Valtioneuvosto, 1979, s. 15.

14 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 110, 132, 137; Valmiuslainsäädäntötyöryhmä, Ehdotus laiksi yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa: työryhmän mietintö (1987:6). Oikeusministeriö 1987, s. 13–14.

15 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 107; HE 248/1989 vp., s. 13.

16 HE 200/2002 vp., s. 19.

17 PeVL 57/2002 vp., s. 2.

18 Valmiuslakitoimikunta 2004, s. 39.

kansantaloutta koskeva vakava uhka. 1970-luvun uhkien sijaan uusi määritelmä otti huomioon myös muut taloudellista turvallisuutta koskevat uhat, kuten informaatioteknologian ja logististen järjestelmien toimintahäiriöt.¹⁹

Myös EU:n ja EKP:n toiminta huomioitiin säätämällä, että tiettyjä toimivaltuuksia koskevat käyttöönottoasetukset ”voidaan antaa vain, jolleivät Euroopan keskuspankki ja Suomen Pankki toimiessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävissä osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää ole poikkeusolojen vallitessa toimintakykyisiä” (27 §). Tällä tavoin otettiin huomioon, että Suomi ei voi toimia talouskriiseissä täysin oman harkintansa mukaan.

Valmiuslaki oli kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuslaki johtuen osittain juuri taloudellisen poikkeusolon määritelmän laajuudesta.²⁰ Perustuslain muutos (1112/2011) pyrki ratkaisemaan ongelman laventamalla 23 §:n poikkeusolojen määritelmää koskemaan myös muita kuin sotaan vakavuudeltaan verrattavia poikkeusoloja. Niin perustuslain tarkastuskomitean mietintö kuin hallituksen esitys toteavat, että laventaminen johtui juuri valmiuslain perustuslaillistamisen asettamista haasteista.²¹ Tästä huolimatta 2022 säädetyn valmiuslain muutoksen (706/2022) puitteissa perustuslakivaliokunta totesi taloudellisen poikkeusolon olevan laajuudestaan johtuen edelleen epätydyttävä sekä valmiuslain yleensä olevan edelleen perustuslain vastainen.²²

Laaja-alainen tartuntatauti

Laaja-alainen tartuntatauti tai pandemia tulivat osaksi poikkeusolojen määritelmää uuden valmiuslain myötä. Alun perin hallituksen esitys oli yhdistänyt pandemian osaksi suuronnettomuuden poikkeusoloa. Tällöin 3 §:n 1 mom. 4 kohdan mukainen poikkeusolo olisi ollut ”erityisen vakava suuronnettomuus, sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti”.²³ Puolustusvaliokunnan suosituksesta nämä kuitenkin eroteltiin omiksi kategorioikseen, jotta ne pysyisivät riittävän suppeina.²⁴ Kuten nykyinen valmiuslaki toteaa, pandemian on oltava ”vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava”. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tarkemmin erittele pandemian poikkeusolokriteerejä vaan toteaa sen olevan hyvin laajalle levinnyt kulkutauti, joka sisältää myös eläinten ja ihmisten väliset zoonoosit.²⁵ Puutteellisista perusteluista johtuen määritelmä olikin perustuslakivaliokunnan mielestä epätydyttävä.²⁶

Koska pandemian on oltava vakavuudeltaan suuronnettomuuteen verrattava, sen määritelmää voidaan poikkeusolona tarkastella myös epäsuorasti suuronnettomuuden määritelmän kautta. Alkuperäinen vuoden 1979 komiteamietintö toteaa, että suuronnettomuus on äkillinen tilanne, joka voi jatkua pitkään ja vaatii alueellisia toimia ja johdon keskittämistä.²⁷ Alkuperäisen valmiuslain esitys toteaa, että poikkeusolon ”edellytykset täyttäviä suuronnettomuuksia voivat olla esimerkiksi räjähdysonnettomuudet, myrky- ja kaasukatastrofit sekä erityisesti ydinvoimalaonnettomuudet”.²⁸ Uuden valmiuslain esitys viittaa näiden esimerkkien lisäksi myös poikkeuksellisen laajaan pato-onnettomuuteen.²⁹ Poikkeusolot näistä tilanteista tekisi se, että tavanomaiset

19 PeVL 6/2009 vp., s. 3.

20 PeVL 6/2009 vp., s. 4.

21 Perustuslain tarkistamiskomitea 2010, s. 61; HE 60/2010 vp., s. 22.

22 PeVL 29/2022 vp., s. 5–6.

23 HE 3/2008 vp., s. 105.

24 PuVM 3/2010 vp., s. 2.

25 HE 3/2008 vp., s. 34.

26 PeVL 6/2009 vp., s. 4.

27 Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea 1979, s. 107.

28 HE 248/1989 vp., s. 13.

29 HE 3/2008 vp., s. 34.

toimivaltuudet eivät riittäisi. Näin ollen niiden on oltava hyvin poikkeuksellisia.

Valmiuslain käyttöönotossa keskeistä on myös pandemian kannalta siis se, riittävätkö tavanomaiset toimivaltuudet tilanteen hallitsemiseen.³⁰ COVID-19-pandemian aikana perustuslakivaliokunta totesikin käyttöönottoasetusten puitteissa tilanteen olevan perustuslain poikkeusolojen määritelmän mukainen.³¹

Lopuksi

Taloudellisen poikkeusolon ja laajalle levinneen tartuntataudin määritelmät valmiuslaissa ovat epäsuhtaisia. Edeltävän suhteen on pyritty esittämään tiettyjä rajauksia ja tulkintakieltoja. Jälkimmäinen määritelmä on puutteellinen esitöihin liittyvien perustelujen puutteellisuuden takia. Toisin kuin laajalle levinnyt tartuntatauti, taloudellinen poikkeusolo on myös perustuslain 23 §:n vastainen.³² Niitä kuitenkin yhdistää tietty laveus sekä ainakin säätämishetkellä ongelmat liittyen Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin.³³

Valmiuslain uudistamisessa erityisesti perustuslain ja kansainvälisten sitoumusten vastaisuudesta tulisi päästä eroon. Valmiuslaki säätää julkisen vallan käytöstä poikkeuksellisissa tilanteissa, ja se kuuluu siten osaksi valtiosääntöä. Koska se on kuitenkin edelleen poikkeuslaki, se kehittää valtiosäännön tasolla poikkeusoloja koskevia toimivaltuuksia tavalla, joka laajentaa ne perustuslain rajojen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta onkin todennut,

että valmiuslain poikkeuslakiluonne ei ole valtiosäännön periaatteiden kannalta kestävä ratkaisu.³⁴

Voidaan myös todeta, että valmiuslain muuttamiselle on jatkuva tarve poliittisen tilanteen ja turvallisuusnäkömien muutosten mukana. Erityisesti taloudellisten poikkeusolojen tapauksessa nämä muutokset tekevät valmiuslaista helposti epäajanmukaisen, mikä lisää tarvetta uudistaa sitä. Valmiuslain uudistamisprosessia voidaankin pitää melko hitaana kriiseihin varautumisen tarpeisiin nähden.³⁵ Valmiuslakia ei kuitenkaan tulisi muuttaa liian kevyin perustein johtuen sen valtiosääntöluonteesta. Huonosti valmistelluilla muutoksilla voi olla merkittäviä seurauksia.

Tarvetta ajanmukaistaa valmiuslakia vastamaan nykyajan haasteisiin näyttäisi olevan vaikeaa tasapainottaa valtiosäännön periaatteiden kanssa. Jos poikkeusolot määritellään liian laiveiksi epäajanmukaisuuden uhkan välttämiseksi, kärsivät periaatteet. Jos poikkeusolot taas kavennetaan hyvin tarkoiksi, saattaa syntyä toistuva tarve uudistaa määritelmää. Tästä syystä olisi pohdittava myös vaihtoehtoja. Jää nähtäväksi, minkälaista ratkaisua tulevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan.

30 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa puolustusvaliokunnalle todetaankin, että keskiössä tartuntatautien torjunnassa tulisi olla tavanomainen lainsäädäntö. StVL 4/2008 vp., s. 2.

31 PeVM 2/2020 vp., s. 2–3; PeVM 7/2020 vp., s. 2; PeVM 8/2020 vp., s. 1.

32 PeVM 9/2010 vp., s. 9.

33 Heikkonen ym. 2018, s. 37, 40. Todettakoon, että COVID-19-pandemian jälkeen pandemian määrittelyminen poikkeusoloksi kansainvälisessä oikeudessa on muuttunut. Ks. Pekka Pohjankoski – Tuukka Brunila – Janne Salminen, Oikeussuoja tuomioistuimissa covid-19-pandemian aikana. Lakimies 6/2025, s. 920–42.

34 PeVL 29/2022 vp., s. 12.

35 Antti Aine ym., Moderni kriisilainsäädäntö. WSOY 2011, s. 11; Minna Branders, Valmiuslain uudistamisen ilmiöpohjaiset lähtökohdat. Maanpuolustuskorkeakoulu 2021, s. 9.

Olennaisesti lainvastaiset katumielenosoitukset 2020-luvulla – katsaus tuomioistuinkäytäntöön ja aiheeseen liittyviin oikeuspoliittisiin kysymyksiin

Tommi Saarikivi

1. Katsauksen aiheesta ja rajauksesta

Tässä katsauksessa tarkastellaan 2020-luvulla yleistyneitä katumielenosoituksia sääntelyn ja asiaan liittyvien oikeuspoliittisten kysymysten näkökulmasta. Erityisesti pyrkimyksenä on aiheesta jo kertyneen aineiston perusteella arvioida perustuslain 13 §:ssä turvattu ja kokoontumislain (530/1999) tarkemmin säädellyn kokoontumisvapauden sallittua liikumatilaa yhteiskunnassa ja laillisen ja laittoiman mielenosoituksen välistä rajanvetoa.

Kokoontumisvapaus on tai ainakin sen tulisi olla korkean puuttumiskynnyksen takana oleva poliittinen perusoikeus, jonka rajoitusperusteiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.¹ Katsauksen keskeinen tarkastelukulma onkin kokoontumisvapautta koskevan sääntelyn ja mielenosoituksiin liittyen tähän mennessä kertyneen käyrä- ja hovi-oikeuskäytännön vertailu siihen yhteiskunnalle aiheutuvaan häiriöön, jota me jatkuvasti siedämme muun inhimillisen elämän synnyttämän liikennehaitan johdosta samoilla katualueilla, joilla katumielenosoituksia järjestetään ja rajoitetaan.

On selvää, että perusoikeuksien perusteltu rajoittaminen on modernissa oikeusvaltiossa arkipäivää. Maailman parhaissa demokratioisakin joudutaan tinkimään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansallisen perusoikeussääntelyn lupaamista kauniista ja ylevisistä periaatteista johtuen niin yhteiskunnan rajallisista resursseista kuin siitä yksinkertaisesta syystä, että eri tavoin aika ajoin keskenään ristiin ajautuvia perusoikeuksia on paljon, ja niiden väliset kollisiotilanteet tekevät mahdottomaksi perusoikeuksien toteutumisen rajoituksetta aina ja kaikissa tilanteissa. Perusoikeuksien tosiasiallista merkitystä yhteiskunnassa rajataan myös Suomessa niin lainsäädännöllä² kuin oikeuskäytännössä.

Katsauksen kirjoittaja on toiminut pro bono ympäristöaktivistien oikeusavussa vuosina 2021–2025. Kirjoituksen tarkoitus on kiinnittää oikeustieteellisen yhteisön huomiota siihen tosiseikkaan, että 2020-luvun alkuvuosina on syntynyt jo noin tuhannen rikostuomion verran mielenosoituksiin liittyvää käyrä- ja hovi-oikeuskäytäntöä, jolla voi olla aiheesta tähän mennessä käytyä oikeuspoliittista keskustelua merkittävämpi vaikutus poliittisen sananvapauden kehitykseen Suomessa.

1 Rajoittamiskynnyksestä ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5, sekä kansainvälisissä perusoikeussopimuksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artikla ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 21 artikla.

2 Ks. esimerkiksi oikeusministeriön ylläpitämä Lainkirjoittajan opas, luku 4.1.13 perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Koska valtaosa mielenosoituksiin liittyvistä rikoslain (39/1889) 16 luvun 4 §:n perusteella langetetuista niskoittelutuomioista on annettu ympäristöaktivistien järjestämien katumielenosoitusten yhteydessä, ja termi kansalaistottelemattomuus esiintyy aiheeseen liittyvässä keskustelussa toistuvasti, on varmasti tarpeellista heti alkuun selvyyden vuoksi todeta, että tämä katsaus ei miltään osin käsittele kansalaistottelemattomuutta, joka määritelmänsä mukaisesti on tietoista sääntöjen rikkomista jonkin poliittisen tavoitteen edistämiseksi. Kansalaistottelemattomuuden merkityksestä ja sen historiallisesta oikeutuksesta on kirjoitettu valtavasti³, ja keskustelua aiheesta voidaan aiheellisesti jatkaa toisaalla. Tässä katsauksessa keskitytään kansalaistottelemattomuuden sijaan niihin argumentteihin, joilla toisaalta mielenosoituksia koskevassa sääntelyssä ja toisaalta 2020-luvun lukuisten niskoitteluoikeudenkäyntien yhteydessä on ratkaistu kysymys laillisen ja laittoman mielenosoituksen välisestä tärkeästä rajanvedosta.

Suppeahko katsaus poliisin mielenosoitusten yhteydessä tosiasialisesti käyttämiin rajoitamisperusteisiin ja tuomioihin kirjattuihin perusteluihin ei liioin anna mahdollisuutta tässä yhteydessä käsitellä sellaisten asiaan mahdollisesti liittyvien laajempien näkökulmien merkitystä kuten rikoslain vastuuvapaus- ja oikeuttamisperusteet tai perustuslain 20 §:ssä säädetyt ympäristövastuut yksityisen kansalaisen tai julkisen vallan näkökulmasta. Esimerkiksi pakkotilaa oikeuttamisperusteena on käsitelty oikeuskirjallisuudessaakin suhteellisen niukasti, ja erään tuomarin huomio siitä, että

yksittäinen katumielenosoitus ei välittömästi ehkäise tuleville sukupolville ympäristökriisin potentiaalisesta eskaloitumisesta aiheutuvia seurauksia, on niukahkon kotimaisen oikeuskäytännön valossa sekin vähintään oikeasuuntainen.⁴

Kuitenkin poliisin valitessaan toimintatapaa yksittäistapauksessa ja käyttäessään tuoloin poliisilain (872/2011) 1 luvun 2–6 pykälien mukaista harkintaa, ja tuomioistuinten harkitessa käsillä olevien perusoikeuskysymysten merkitystä yksilön rikosvastuun kannalta, on luonnollisesti tärkeää, että kaikki relevantit aiheeseen liittyvät argumentit ovat kokonaisarviossa esillä. Vaikka tässä katsauksessa ei tällaisiin laajempiin pohdintoihin ole mahdollista keskittyä, toivottavasti niistäkin käydään aiheellisesti laajempi oikeuspoliittinen keskustelu kuin toistaiseksi on tehty.

Kaikki edellä sanottu huomioiden tämä katsaus on siis rajattu suhteellisen tiukasti käsittelemään niitä oikeuskysymyksiä, joita 2020-luvun alkuvuosina on noussut esiin lailliseen kokoontumisvapauteen liittyen ympäristöaktivistien järjestämiä katumielenosoituksia koskevissa niskoittelujutuissa. Koska oikeuspoliittisesti herkkä aihe kuten poliittinen sananvapaus Suomessa voi herättää voimakkaita tunnereaktioita, olen joutunut harkitsemaan tapaa, jolla aiheesta kirjoitan. On varmasti perusteltua oikeusrealismia tässä todeta, että esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyihin liittyvät negatiivissävyyteisemmät prosessuaaliset huomiot näyttäytyvät helposti huonon häviäjän jätelmäkritiikkinä, etenkin kun jokainen katumielenosoitusten yhteydessä nostettu niskoit-

3 Näkökulmista kansalaistottelemattomuuden oikeutukseen eri aikoina ks. esim. Henry Thoreau, *Resistance to Civil Government*. *Aesthetic Papers* 1849 ja John Rawls, *A Theory of Justice*. Belknap Press 1971.

4 Kohtuullisen todennäköistä on myös, että pakkotilaperusteiden soveltaminen lokakuussa 2025 Helsingin käräjäoikeuden toimesta niskoittelusyytteiden kumoamiseksi juuri niin kuin normi edellyttääkin Helsingin Stansvikissa sijainneen yksittäisen metsäalueen ja noron suojelemiseksi järjestetyn mielenosoituksen yhteydessä ei tarkoittane, että tästä voidaan tehdä laajempia oletuksia saman oikeuttamisperusteiden laajentamisesta koskemaan yleisemmän tason ympäristöpoliittisia päämääriä tavoittelevia katumielenosoituksia. Onneksi kokoontumisvapautta turvaa koko joukko muitakin normeja.

telusyyte on johtanut poikkeuksetta tuomi-oon.

Katson kuitenkin, että ei ole järkevää jättää tästä katsauksesta pois joitakin kriittisempiä havaintoja, joita olen niskoittelujuttuihin liit-tyen prosessinäkökulmasta tehnyt. Kunhan katsauksen lukija tunnistaa, että pidän suures-sa arvossa suomalaista poliisia ja tuomioistu-in-laitosta, enkä esitä, että ympäristöaktivistien pitäisi saada minkäänlaista erikoiskohtelua, kun poliittisen sananvapauden oikeuspoliittisia rajoja määritellään, kriittisempikin osa katsauk-sesta tulee varmasti ymmärretyksi oikein.

Kaikkien oikeuspoliittisten kysymysten, joita tässä katsauksessa nousee esille, on siten ymmärrettävä koskevan mielenosoitusoi-keut-ta ei ainoastaan ympäristöaktivistien näkökul-masta, vaan osana laillista kokoontumisvapaut-ta yleisesti. Kuulemisten yhteydessä oikeussal-lissa poliisin edustajatkin ovat useampaan ot-teeseen aiheellisesti todenneet, että asiassa tar-vitaan ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Selkeiden vas-tausten saaminen lailliseen mielenosoitukseen liittyviin tulkintakysymyksiin on demokratiassa ja oikeusvaltiossa varmasti kaikille tärkeä asia.

2. Keskeisestä mielen-osoituksiin liittyvästä sääntelystä

2.1. Laillisen ja laittoman mielenosoituksen sääntely laissa

Mielenosoitusten järjestämiseen ja niihin osallistumiseen liittyvät keskeiset oikeussään-nöt on Suomessa kirjattu kokoontumislakiin. Mielenosoitus on lain tarkoittama yleinen ko-kous. Lain 4 ja 6 pykälissä säädetään jokaisen oikeudesta osallistua yleiseen kokoukseen sekä julkisen vallan velvoitteesta turvata oikeus

kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luo-da edellytyksiä yleisten kokousten järjestämi-selle.

Kuten muutkaan perusoikeudet, oikeus osoittaa mieltä ei ole rajoittamaton. Yleinen kokous on järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien että sivullisten turvallisuutta vaa-rantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamat-ta. Lain 9 §:ssä myös katualue on katsottu kokoustarkoitukseen soveltuvaksi yleiseksi paikaksi, joskin on selvää, että tilaisuuden tur-vallinen saattaminen päätökseen sujuvasti ja turvallisesti edellyttää erityisiä järjestelyjä – ai-van vastaavasti kuin kaiken muun katualueilla järjestettävän toiminnan kohdalla.⁵

Mielenosoituksen kuulumista kokoontu-mislailla turvatussa kokoontumisvapauden pii-riin on arvioitava erityisesti suhteessa lain 10, 20 ja 21 §:issä säädettyihin rajoituksiin ja poliisille asiassa annettuihin toimivaltuuksiin. Toi-mivaltakysymystä sekä sääntelykysymyksenä että toteutuneessa mielenosoituskäytännössä avataan tarkemmin tämän katsauksen luvussa 3.

Kokoontumislain 10 §:n 2 momentin mu-kaan poliisi voi yhteyshenkilön kanssa neuvo-teltuaan osoittaa yleisen kokouksen siirrettä-väksi toiseen, tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan, jos se 1) vaarantaa ihmisten turvalli-suutta, 2) aiheuttaa huomattavaa haittaa ym-päristölle tai vahinkoa omaisuudelle, tai 3) häiritsee kohtuuttomasti 3a) sivullisia tai liikennettä tai 3b) valtiovierailua, kansainvälistä ko-kousta tai suojelun tarpeeltaan vastaavan tason tilaisuutta. Rauhallisesti kadulla seisovien tai istuvien mielenosoittajien kohdalla arvioita-vaksi tulevat yleensä lähinnä kohdat 1 ja 3a.

Kokoontumislain 20 §:n mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa yleisen kokouksen järjes-tämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana oh-

5 Jäljempänä tarkemmin avattavassa Helsingin hovioikeuden tuomiossakin todetaan, että esimerkiksi Mannerheimintie voi olla kokoontumislain tarkoittama yleinen paikka, kunhan yleinen kokous ei aiheuta kohtuutonta haittaa liikenteelle (HelHO 24/124714, annettu 10.6.2024, s. 3).

jeita ja määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi tai ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi, sivullisten oikeuksien turvaamiseksi sekä liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi. Kaikki nämä ovat oikein järkeviä perusteita, joita poliisi joutuu arvioimaan pykälän sanamuodon mukaisesti aivan vastaavalla tavalla katualueilla järjestettävien pitkäkestoisten yleisötilaisuuksien kuten maratonjuoksujen tai koko päivän kestävän Kallio Block Partyn kohdalla.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan yleisen kokouksen järjestäjän on keskeytettävä kokous tai määrättävä se päättymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle (vrt. KokL 10.2 §). Pykälän 2 momentissa annetaan päälystöön kuuluvalla poliisille oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät a) muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, b) 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, sekä c) silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä ”muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti”.

Tässä yhteydessä on varmasti aiheellista mainita, että niskoittelujuttujen käräjäkuulemisten yhteydessä poliisi on argumentoinut katumielenosoitusten olennaisen lainvastaisuuden syntyvän ”kokoontumislain 10, 20 ja 21 §:ien yhteisvaikutuksesta”, ja että poliisin käsityksen mukaan lainvastaiseksi mielenosoituksen tekee edellisistä kriteereistä riippumatta jo yksistään se tosiseikka, että mielenosoittajat aloittavat mielenosoituksen paikassa, jossa poliisi on sellaisen järjestämisen kieltänyt.

Tämä tulkinta on mahdollinen lain esitöidenkin valossa, mutta jättää huomiotta sen tosin seikan, että näin ahtaalla tulkinnalla laissa turvatulla kokoontumisvapaudella ei ole oikeastaan mitään merkitystä, jos poliisin mihin tahansa perustuva siirtymiskäsky aina tekee mielenosoituksen sen aiheuttamasta tosiasiallisesta haitasta riippumatta olennaisesti lainvastaiseksi.

2.2. Ilmoitusvelvollisuuden merkityksestä mielenosoituksen lainmukaisuuden ja poliisin toimivaltuuksien kannalta

Lain esitöistä käy ilmi, että kun kokoontumislain 7 §:n ilmoitussääntelyä viimeksi vuonna 2019 muutettiin, tarkoitus oli pyrkiä antamaan poliisille paremmat edellytykset turvata kokoontumisvapauden käyttämistä, ei rajoittaa kokoontumisvapautta.⁶ Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on lupaa hankkimatta oikeus järjestää mielenosoitus, eikä tähän oikeuteen ole tarkoitettu säätää rajoitusta kokoontumislain 7 §:llä.⁷

On selvää, että mielikuvituksellisen monella tavalla järjestetyt mielenosoitukset traktori-marssista performatiivisiin, laajalle alueelle leviittäytyviin joukkokoreografioihin ovat poliisille aidosti resurssikysymys ja -haaste. Koska aivan keskeisten valtakunnanmedioiden mielenosoituksia koskevassa uutisoinnissakin edelleen törmää kysymykseen siitä, oliko mielenosoitukselle haettu tai saatu lupaa, muistutettakoon nyt tässäkin, että ilmoitusvelvollisuus ja sen noudattaminen eivät ole jossain määrin harhaanjohtavasta ilmaisusta huolimatta laillisen mielenosoituksen ennakoedel-

6 HE 302/2018 vp., s 1. Ks. myös PeVM 14/2018 vp., s. 2, jossa todetaan: ”Ehdotettu ilmoitusmenettely ei myöskään johda tilanteeseen, jossa menettelyllä tosiasiaa estettäisiin kokousten järjestäminen.” Paradoksaalisesti juuri näin 2020-luvulla on kuitenkin käynyt, kun poliisi on katsonut ilmoitetut mielenosoitukset olennaisesti lainvastaiseksi juuri sillä perusteella, että ne järjestetään poliisin ennen mielenosoituksen toteutumisajankohtaa tekemän kielteisen ennakkopäätöksen vastaisesti.

7 HE 302/2018 vp., s. 1.

lytyksiä. Lain esitöissä todetaan myös eksplisiittisesti, että puutteet ilmoituksessa tai ilmoituksen puuttuminen kokonaankaan eivät merkitse KokL 21 §:ssä tarkoitettua olennaista lainvastaisuutta.⁸

Tarkoitus on siis ollut säilyttää oikeustila, joka edelleen mahdollistaa myös spontaanien ja sellaisenakin laillisten mielenosoitusten järjestämisen. Aihetta on sivuttu myös Helsingin käräjäoikeuden ns. OC- eli pippurisuusmuutustapauksena tunnetun tuomion 23/126076 perusteluissa. Tapauksessa otettiin poliisin voimankäytön oikeasuhtaisuuden lisäksi huomioon arvoisilla perusteluilla kantaa sekä poliisin mielenosoituksen siirtomääräyksen mielekkyyteen että kokoontumisvapauden turvaaman mielenosoituksen statukseen suhteessa poliisilain 2 luvun 9 pykälän valtuuksiin, kun mielenosoitus muutti spontaanisti muotoaan, osin poliisin toiminnan seurauksena.⁹

Kiusantekotyyppinen ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättäminen ei ole tietenkään mielenosoittajien eikä kenenkään edun mukaisista. Selkeämpi oikeustila katumielenosoitusten osalta kannustaisikin ilmoittamaan katumielenosoituksista riittävän hyvissä ajoin niihin liittyvän liikenteenohjauksen helpottamiseksi ja mielenosoittajien ja muiden kansalaisten turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi se vähentäisi osaltaan myös poliisin tarvetta varautua ylimitoitetulla joukkojenhallintaresurssilla tilanteisiin, joissa liikennehäiriö ei ylitä kokoontumislain ja sen tulkintaa ohjaavien normien määrittlemää puuttumiskynnystä.

Tällaisessa skenaariossa laillisten katumielenosoitusten sitoma resurssitarve voitaisiin lähtökohtaisesti suhteuttaa poliisiin mielenosoitustilanteeseen liittyvään päätehtävään, joka ei ole mielenosoittajien kiinniottaminen ja kantaminen pois paikalta, vaan sujuva liikenteenohjaus ja yhteiskunnassa muut perusoikeudet oikeasuhteisesti huomioiva rauhanomaisen mielenosoituksen turvaaminen.

3. Poliisin toimivaltuuksista yleisen kokouksen yhteydessä

3.1. Väkijoukko vai mielenosoitus

Edellä kohdassa 2.1 on todettu kokoontumislain 10, 20 ja 21 §:llä poliisille annetut toimivaltuudet antaa määräyksiä yleisen kokouksen paikasta, yleisen kokouksen järjestämisestä sekä tietyn edellytyksin määrätä yleisen kokouksen keskeyttämisestä tai päättymisestä.

Jossain määrin hämmentävää on ollut säännönmukaisesti niin poliisin poistumiskäskyn kuin mielenosoittajille luettujen niskoittelusyytteiden yhteydessä syyttäjien rangaistusvaatimuksissa käytetty poliisilain 2 luvun mukainen retoriikka, jossa toistuvasti viitataan ”väkijoukkoon”, joka on määrätty poliisin toimesta hajaantumaan.¹⁰

Väkijoukko on poliisilain (872/2011) yleisiä toimivaltuuksia sääntelevän 2 luvun 9 §:ssä käytetty termi. Pykälän mukaan poliisilla on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan ja siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa

⁸ Ibid.

⁹ Helsingin käräjäoikeuden tuomio 23/126076, 21.6.2023, s. 32: ”Edellä selostetut kokoontumislain esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausunto puoltavat sitä johtopäätöstä, että yleinen kokous nauttii lähtökohtaisesti kokoontumislain suojaa ennakoilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä huolimatta. Kun otetaan lisäksi huomioon, että kokoontumislain 10 §:n esitöissä on selkeästi tuotu esiin, että kyseisessä pykälässä säädetään tyhjentävästi poliisin toimivallasta antaa kokouspaikkaa koskevia määräyksiä, niin lainsäätäjän tarkoituksena ei voida pitää sitä, että ennakoilmoituksen puuttuessa kokouksen siirtämistä voitaisiin arvioida esimerkiksi kokoontumislain 20 §:n tai poliisilain 2 luvun 9 §:n nojalla.”

¹⁰ Tyypillinen syyttäjän käyttämä muotoilu vastaajille esitetyissä rangaistusvaatimuksissa esiintyy esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 24/119560, annettu 3.5.2024, sivuilla 1–4: ”Poliisi on kokoontumislain 10 ja 21 §:n perusteella määrännyt väkijoukon hajaantumaan ja antanut osallistujille useita poistumiskäskyjä.”

yleistä järjestystä ja turvallisuutta – tai on esteenä liikenteelle. Kuulostaa tutulta, mutta ongelma tässä on, että *lex specialis* -ratkaisulla saman pykälän momentissa 3 nimenomaisesti todetaan, että yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain 21 §:ssä¹¹. Käytetyt termit ovat tärkeitä, kun samassa tilanteessa voidaan soveltaa useampia toimivaltuuksia. Kokouksen hajottaminen ja väkijoukon hajottaminen ovat kaksi eri asiaa.¹²

Astetta huumorintajuisemmat mielenosoittajat voisivat siis poliisin säännönmukaisesti käyttämän poistumiskäskyperusteen kuultuaan hämmästellä poliisillekin tapahtumien saamaa yllättävää käännettä ja varoitella toisiaan aivan rauhanomaisen mielenosoituksen välittömässä läheisyydessä ilmeisesti juuri syntyneestä mellakasta.

3.2. Kuinka poliisi mielenosoitusten yhteydessä käytännössä toimii

Niskoitteluoikeudenkäyntien henkilötodisteluun yhteydessä kertyneen näytön perusteella vaikuttaisi siltä, että katumielenosoitusten yhteydessä poliisi säännönmukaisesti a) katsoo katualueella järjestetyn mielenosoituksen olennaisesti lainvastaiseksi aina sen alkamishetkestä lukien, mikäli se on tehnyt ennakkoarvion mielenosoituksen sijainnin soveltumattomuudesta mielenosoituspaikaksi, ja b) antaa *väkijoukolle* poistumiskäskyn tiedossani olevien oikeustapausten perusteella yleensä noin 17 – 120 minuuttia mielenosoituksen alkamisen jälkeen.

Poistumiskäsky ei kuitenkaan perustu käskyn antamishetkellä mielenosoituksen aiheuttamaan todelliseen liikennehäiriöön, tai mihinkään muuhunkaan kokoontumislain 10 tai 20 §:ssä säädettyjen rajoitusten vastaisuuteen, vaan siihen, että poliisin sen alkamishetkestä asti olennaisesti lainvastaiseksi katsomaa mielenosoitusta ei ole saatu muutettua lailliseksi, koska sitä ei ole neuvottelemalla mielenosoittajien kanssa saatu siirtymään poliisin määräämään toiseen paikkaan.

Yksi mahdollinen syy hämmennykseen poliisin käyttämien toimivaltaperusteiden suhteen on, että laajemman katumielenosoitusilmiön ja erityisesti ”kansalaistottelemattomuuskeskustelun” päästyä vauhtiin 2020-luvun alussa on järkeily, että edellä kuvattuun ajatusketjuun perustuen ”olennaisesti lainvastainen” mielenosoitus, jonka laittomuus perustuu siis poliisin käskyn vastustamiseen eikä kokoontumislain rikkomiseen, ei ole oikeastaan mielenosoitus lainkaan, ja poliisin tilanteessa soveltamat toimivaltuudetkin perustuvat siksi eri lakiin. Tästähän ”väkijoukko”-termin säännönmukainen käyttö huolestuttavalla tavalla kertoo.

Lain turvaaman kokoontumisvapauden toteutumisen kannalta on jo jossain määrin absurdia, että Helsingin käräjäoikeuskin on jo useammassa tuomiossa lisäksi todennut, että edes poliisin tilanteessa tekemällä mahdollisella väärällä tilannearviolla ei ole tilanteessa syntyvän rikosvastuun kannalta mitään merkitystä.¹³ Perusteluna käytetään korkeimman oikeuden tuomiota KKO 2000:90, johon syyttäjätkin säännönmukaisesti vetoavat perusteena sille, että niskoitteluoikeudenkäynneissä ei ole

11 Ks. tarkentavasti myös HE 224/2010 vp., s. 78, jossa nimenomaisesti todetaan, että kokoontumislain 21 §:ssä säädetään tyhjentävästi pykälässä tarkoitetuista asioista.

12 Ks. esim. HE 57/1994 vp., s. 45–46, ja erityisesti: ”Poliisilaissa olevia säännöksiä väkijoukon hajottamisesta ei sen vuoksi ole tarpeen ulottaa koskemaan yleisiä kokouksia. Tällöin välttyään myös poliisilain ja hallitusmuodossa turvatun kokoontumisvapauden keskinäiseen suhteeseen liittyviltä ongelmilta.”

13 Ks. esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden tuomiot 24/119563, annettu 3.5.2024, s. 7 ja 24/128635, annettu 3.7.2024, s. 11.

tarpeen arvioida oikeastaan muuta kuin sitä, onko poliisin käsky kuultu ja ymmärretty.

Tätä katsusta kirjoitettaessa edellä mainittu poliisin kadulla istuviin mielenosoittajiin kohdistamaa OC-sumutteen käyttöä koskeva tuomio on edennyt Helsingin hovioikeuteen. Kun arvioidaan poliisin mielenosoittajiin kohdistaman voimankäytön oikeasuhtaisuutta, ei ole lainkaan samantekevää, minkälaisiin tilanteisiin tarkoitettuja toimivaltuuksia poliisin katsotaan konkreettisesti mielenosoitus-tilanteessa lakiin perustuen käyttävän.

On erittäin tärkeää, että kun käydään rajanvetoa poliisin mielenosoitus-tilanteissa käyttämien toimivaltuuksien suhteen, poliisilain 2 luvun 9 pykälän 3 momentin merkitys asiassa tunnustetaan laajemminkin, kuten käräjäoikeuden tuomiossa 23/126076 on jo tehty¹⁴, ja sekä poliisihallinto että syyttäjälaitos ohjeistavat jatkossa säännönmukaisesti käyttämään mielenosoitusten yhteydessä tilanteen edellyttämällä tavalla oikein kokoontumislain mukaista termistöä mellakkaretoriikan sijaan. Näin varmistetaan tehokkaasti myös se kaunis tosiseikka, että Suomessa rauhanomaisten mielenosoitusten yhteydessä poissaolollaan loistaneet joukkojenhallintaan tarkoitettut kilvet, kypärät ja muut poliisin työvälineet katsotaan vastaavassa yhteydessä tarpeettomaksi varustukseksi jatkossakin.

Toivottavasti virheellisen mellakkasanaston poistaminen mielenosoitusten turvaamisen ja

rajoittamisen punninnan yhteydestä myös ehkäisee niitä valitettavia ylilyöntejä, joissa poliisi on suihkuttanut OC-sumutetta rauhallisesti istuvien mielenosoittajien kasvoille tai lyönyt banderollikepillä kadulla istuvaa mielenosoittajaa päähän.

4. Mielenosoitusten laillisuuden arvioinnista toteutuneessa oikeuskäytännössä

Katsauksen mitta ei mahdollista perehtymistä kirjavaan kokoontumisvapautta koskevaan eurooppalaiseen oikeuskäytäntöön, mutta todettakoon yleisellä tasolla, että ei ehkä mitenkään yllättäen aiheeseen liittyvistä lukuisista ratkaisuista löytyy etsivälle argumentteja sekä kokoontumisvapautta laajentavan että sitä rajoittavamman tulkinnan puolesta.¹⁵

Tämän katsauksen mahdollistamassa mitassa ei ole liioin mahdollista esitellä kaikkia noin tuhanteen rikostuomioon johtaneita mielenosoitusniskoittelutapauksia, ja on tietenkin aivan mahdollista, että useammatkin rikostuomioihin johtaneet mielenosoitukset ovat monin eri tavoin voineet olla kokoontumislain kannalta ongelmallisia. Esimerkiksi Pitkäsilta, Sörnäisten rantatie, Mechelininkatu ja Porkkalankatu Helsingissä sekä Tampereen Hämeenpuisto jäävät toteutuneina mielenosoitus- ja niskoittelupaikkoina tämän tarkastelun ulkopuolelle.

14 Helsingin käräjäoikeuden tuomio 23/126076, 21.6.2023, s. 30–31. Tuomiossa avataan laajemmin yleisen kokouksen tunnusmerkistöä ja kokoontumislain ja poliisilain välisten toimivaltuuksien välistä rajanvetoa, ja todetaan kokoavasti mm., että HE 145/1998 vp., s. 25 ja HE 224/2010 vp., s.78 perusteluilla on selvää, että kokoontumislain 10 §:n toimivaltasäännös on erityissäännös suhteessa poliisilain yleisesti käytettyyn paikkaan liittyviin toimivaltasäännöksiin, että poliisilain 2:9 §:n perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että momentissa mainitut kokoontumislain säännökset ovat tältä osin tyhjentäviä, sekä se, että ”se, että osa mielenosoittajista on siirtynyt viereiseen Varsapuistikoon Elokapiina-liikkeen edustajan kuuluttua poliisin siirtymiskäskyn, ei anna aihetta arvioida tilannetta niin, että Unioninkadulla ja Varsapuistikossa olisi ollut kaksi erillistä kokoontumista, vaan saman mielenosoituksen on katsottava jatkuneen sekä Unioninkadulla että Varsapuistikossa”.

15 Helsingin käräjäoikeuden tuomioissa siteeratuista tapauksista mainittakoon nyt vaikkapa Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisu Kudreviis ym. v. Lietuva [GC], nro 37553/05, § 91, 15. lokakuuta 2015, jossa EIS 11 artiklaa ei loukannut mielenosoittajien tuomitseminen siitä, että nämä olivat poikenneet etukäteisluvasta mielenosoituksen pitopaikan suhteen ja tukkinet *maan kolme pääväliä*. Ja tämä siis rajoittamista tukevana perusteluna tuomiossa, jossa suomalaiset mielenosoittajat olivat järjestäneet Helsingissä yhden korttelin mittaisella kadunpätkällä viiden tunnin mielenosoituksen, joka toteutui 1,5 kulkua ennen järjestämisaikankohtaa poliisille annetun ennakoilmoituksen mukaisesti.

Edellisistä erityisesti Porkkalankadun ja Länsiväylän risteyksessä järjestettyjen mielenosoitusten vertailu sijainniltaan ja toteutustavaltaan laajalti tunnettuun Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan *Schmidberger*-ratkaisuun¹⁶ ansaitsisi kuitenkin osakseen nykyistä perusteellisempaa oikeustieteellistä huomiota, erityisesti kun tässä mielenosoituspaikassa poliisin mielenosoittajiin kohdistamat voimakkeudet ovat olleet aivan eri luokkaa kuin muissa tilanteissa.¹⁷

Esittelen katsauksen tässä luvussa lyhyesti kolme kotimaista mielenosoitustapausta, jotka eri tavoin valaisevat sitä, minkälaisia oikeuskysymyksiä tuomioissa käsitellään ja toisaalta sitä, miten mielenosoitusten kohtelu poliisin ja tuomioistuinten toimesta vaihtelee.

4.1. Mielenosoitus Mannerheimintieellä Helsingissä 2.10.2021

Kohtuullisen suuri osa katumielenosoituksista on järjestetty poliittisen vaikuttamistarkoituksen näkökulmasta ilmeisistä syistä Eduskuntatalon edessä, eikä ainoastaan ympäristöaktivistien toimesta. Siksi myös määrällisesti 2020-luvun niskoittelutuomioista Suomessa kohtuullisen huomattava osa on kertynyt näiden mielenosoitusten yhteydessä. Itselläni on tiedossa yksi katumielenosoitus Eduskuntatalon edustalla, johon liittyvät tuomiot on käsitelty myös Helsingin hovioikeudessa.

Kyse oli 10 päivän mittaisesta mielenosoitustapahtumasta, johon liittyvää 29.9.2021 eli tapahtuman aloituspäivänä annettua mielenosoituksen siirtämispäätöstä on kommentoi-

nut myös Eduskunnan oikeusasiamies.¹⁸ Ensimmäisten kiinniottojen jälkeen mielenosoitus siirtyi muutamaksi päiväksi Pikkuparlamentin edessä sijaitsevaan puistoon. Mielenosoittajat palasivat Eduskunnan edustalla olevalle katualueelle 2.10.2021 klo 17, ja poistumiskäskey annettiin klo 18. Ohessa on kuva mielenosoituksen aiheuttamasta liikennehäiriöstä keskustan suuntaan noin klo 18.22, kun poistumiskäskeyä noudattamatta jättäneitä mielenosoittajia jo kannetaan pois paikalta. Kuvia liikennehäiriöstä on käytetty oikeudenkäynneissä myös todisteena.



Kaksi niskoittelutuomion saanutta mielenosoittajaa valitti tuomioistaan Helsingin hovioikeuteen. Tuomiossaan hovioikeus on viitannut myös oikeusasiamiehen ratkaisuun ja ratkaisun arviointiperusteena toimineeseen ”10 päivää kestävä tapahtumakokonaisuuden aiheuttamaan merkittävään ja pitkäkestoiseen haittaan liikenteelle”.¹⁹ Ongelma tietenkin on, että todellisuudessa katualueella toteutuneen mielenosoituksen haitta on jotakin aivan muuta kuin oikeusasiamiehen ja hovioikeuden

¹⁶ Eugen Schmidberger, *Internationale Transporte und Planzüge v. Austria* (2003) C-112/00.

¹⁷ Vuoden 2024 kesäkuussa järjestetyn Porkkalankadun mielenosoituksen jäljiltä on ollut vireillä käsitykseni mukaan useampi pahoinpitelytutkinta. Mielenosoituksen järjestäjät ja paikalla olleet ihmisoikeustarkkailijat ovat kuitenkin vakuuttaneet, että poliisin tehokkaan liikenteenohjauksen johdosta tosiasialliset liikenteeseen liittyvät vaaratilanteet ovat loistaneet poissaolollaan myös Porkkalankadun ja Länsiväylän vilkkaasti liikennöidyllä risteysalueella.

¹⁸ EOAK/6793/2021.

¹⁹ HelHO 24/124714, annettu 10.6.2024, s. 3.

perusteluissa kauhisteltu kymmeneksi päiväksi katkennut liikenne, ja rikosvastuuta arvioitaessa tämänkin tosiseikan toivoisi ilmenevän ratkaisusta selkeämmin.

Yleisellä tasolla sekä käräjä- että hovioikeuden tuomioissa tunnistetaan ansiokkaasti se tosiseikka, että kokoontumisvapautta voidaan rajoittaa vain silloin, kun perusoikeuksien rajoittamista koskevat tiukat kriteerit täyttyvät, ja että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Hovioikeus siteeraa aiheellisesti myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöä, jonka mukaan kokouksen järjestäminen juuri määrättyssä paikassa tiettyä aikana voi olla kokoontumisen tarkoituksen oleellinen osa, ja että kokouksen siirtäminen toisaalle voi heikentää tällöin merkittävästi ilmaistavaksi tarkoitettujen mielipiteiden tehoa ja painoarvoa.²⁰

Huomattavasti hälyttävämmässä valossa näyttäytyy kuitenkin hovioikeuden seuraava muotoilu koskien kokoontumisvapauden rajoitusedellytyksiä. Ratkaisussaan hovioikeus toteaa, että ”oikeus osoittaa mieltä on keskeinen perus- ja ihmisoikeus, johon kuuluu oikeus osoittaa mieltä lupaa pyytämättä itse valitussa yleisessä paikassa. Tämä oikeus ei ole kuitenkaan rajoittamaton, vaan siihen voidaan puuttua laintasoisilla säännöksillä, mikäli nämä rajoitukset ovat kohtuullisia ja tarpeellisia.”²¹

Ongelma tietenkin on, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan mukaan kokoontumisvapaudelle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat *välttämättömiä* demokraattisessa yhteiskunnassa. Oikeudellinen kieli ei ole täsmällistä, vaan saa tarkemman merkityssisäl-

tönsä muun muassa juuri oikeuskäytännössä, mutta kaikki, ja minä todella toivon, että kaikki ymmärtävät, että ”kohtuullinen” ja ”tarpeellinen” tarkoittavat jotain olennaisesti muuta kuin ”välttämätön”.

Kun lisäksi tämän keskeisen poliittisen perusoikeuden rajoittamisen välttämättömyyttä peilataan EIS 11 artiklassa aiheellisesti kansalliseen ja yleiseen turvallisuuteen, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseen, terveyden ja moraalien suojaamiseen ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseen, ollaan aivan sen olennaisen kysymyksen äärellä, johon tämän katsauksen kirjoittaja toivoisi laillista mielenosoitusoikeutta tuomioiltaan määritteleviltä tuomioistuimilta vastausta.

Kohtuullinen ja tarpeellinen ei useinkaan ole sama kuin välttämätön, ja siksi sellaisen toiminnan, jota me siedämme katualueilla yhteiskunnassamme muun inhimillisen toiminnan yhteydessä, täytyy vähintään toimia jonkinlaisena mittana häiriölle, jota meidän näiden EIS 11 artiklassa turvattavien oikeushyvien kannalta olisi siksi kaiken järjen mukaan siedettävä mielenosoitustenkin yhteydessä.

4.2. Mielenosoitus Mannerheimintien Helsingissä 6.5.2022

Mannerheimintienellä on järjestetty katumielenosoituksia Eduskuntatalon edustan lisäksi ainakin Simonkadun risteyksessä, Lasipalatsin edessä sekä Oopperatalon edessä olevalla risteysalueella.

Kuudentena päivänä toukokuuta 2022 järjestettiin ylikulutusta hillitseviä toimia vaativa mielenosoitus. Mielenosoituksesta tehtiin ilmoitus kuusi viikkoa ennen mielenosoituksen järjestämisajankohtaa ja sen kestoksi oli ilmoi-

²⁰ PeVM 13/1998 vp., s. 4.

²¹ HelHO 24/124714, annettu 10.6.2024, s. 4.

tettu 5 tuntia klo 16 ja 21 välillä. Järjestämispaikka rajattiin poliisin kanssa etukäteen käydyn neuvottelun jälkeen tiukasti yhden korttelin alueelle Lasipalatsin ja Sokoksen väliin.

Mielenosoitus alkoi ilmoituksen mukaisesti klo 16, ja poistumiskäskey annettiin poliisin toimesta kaksi tuntia mielenosoituksen alkamisen jälkeen. Katualue oli tyhjennetty mielenosoittajista vain joitakin kymmeniä minuutteja ennen mielenosoituksen ilmoitettua päättämisaikaa. Kiinniottoja tehtiin kymmeniä, ja niskoittelusyytteitä käsiteltiin kahden eri tuomarin toimesta ainakin viidellä eri diaarilla. Pyydettyä juttujen yhdistämistä ”ei pidetty taroituksenmukaisena”.

Oikeuskäsittelyssä esille nousi kuulemisten yhteydessä muun muassa kysymys luottamusapulasta. Poliisi katsoi, että sillä ei ollut järkevää perustetta olettaa, että mielenosoittajat, jotka olivat aloittaneet puolitoista kuukautta aiemmin ilmoitetun mielenosoituksen ilmoitetussa paikassa ilmoitettuna ajankohtana, olisivat lopettaneet mielenosoituksen silloin kun se oli ilmoitettu päättymään.

Tämänkaltaisen poliisin pohdinta on ymmärrettävää siitä näkökulmasta, että mielenosoituksen järjestämisen ajankohtana jatkuvasti melko lailla alkuunsa lakkautetut katumielenosoitukset olivat jo olennaisesti ruokkineet kansalaistottelemattomuusnarratiivia poliisin ja median lisäksi mielenosoittajien itsensäkin keskuudessa, mutta kokoontumisvapautta käyttävän mielenosoittajan rikosvastuun punnitsemisen kannalta argumentti on tietenkin erittäin ongelmallinen. Oikeudessa näytetyiltä videotallenteilta käy kiistatta ilmi, että kiinniottojen aikaan mielenosoituspaikan ohituslikenne toimi saumattomasti ja olisi entisestään rauhoittunut mielenosoituksen jäljellä olevan keston aikana.

Häiritsevintä kyseisessä tapauksessa sen lisäksi, että kyse oli erittäin hyvissä ajoin ilmoitetusta, tarkkaan rajatulla alueella järjestetystä ja maratonjuoksun kisa-aikaa lyhyempikestoisesta mielenosoituksesta, jonka aiheuttaman liikennehaitan selkeästi osoitettiin poliisin liikenteenohjauksella mielenosoituksen kahden ensimmäisen tunnin aikana olevan täysin hallittavissa ennen kuin se keskeytettiin liikennehäiriön vain tasaisesti käydessä vähäisemmäksi, oli se tapa, jolla asia prosessuaalisesti toteutui vastaajien puolustusargumentaation kannalta.

Keskusteltuani useampien oikeusoppineiden kanssa niskoitteluoikeudenkäynneissä toistuvasta oikeusasetelmasta nimesimme kolme asiantuntijatodistajaa, joiden nimeäminen todistajiksi ensin evättiin kokonaan, ja joiden myöhemmin sallittiin jättää asiassa kirjalliset lausunnot, tosin huomattavan kiireellisellä aikataululla, koska pyyntöön siirtää pääkäsittelyä lausuntojen valmistelua varten ei suostuttu.

Kahdesta eri pääkäsittelyihin toimitetusta ja siellä argumenteiltaan siteeratusta asiantuntijalausunnosta ei mainita toisen tuomion perusteluissa sanaakaan. Toisessa todetaan, että lausunnot on otettu huomioon, mutta tuomiosta ei millään tavalla käy ilmi, miten. Lausunnoissa on kuitenkin esitetty sängen aiheellisia kysymyksiä, kuten mihin syihin perustuen aiemmin Reclaim The Streets -tyyppisten kadunvaltausten yhteydessä toisin toiminut poliisi 2020-luvulla on tiukentanut katumielenosoituslinjaansa, ja ennen kaikkea miksi perusoikeusherkässä tilanteessa ei otettu huomioon sitä perustuslakivaliokunnan linjausta, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset koskevat myös tuomioistuimia.²²

22 PeVM 25/1994 vp., s. 4–5.

Notorisen liikennehaitta-arvion perusteella rajoitettuun mielenosoitukseen osallistuvan mielenosoittajan rikosvastuun kannalta erityisesti jälkimmäinen kysymys on erittäin aiheellinen ja saa toivottavasti vastauksen joskus tulevien niskoitteluoikeudenkäyntien yhteydessä. On vaikea kuvitella mitä lisäarvoa yhteiskunnalle koituu sellaisesta aktivistille annetusta rikostuomiosta, jonka voidaan oikeuskäsittelyssä esitetyn näytön valossa todeta perustuneen kiinniottoon mielenosoituksessa, jonka aiheuttama tosiasiallinen häiriö yhteiskunnalle ei näytä ylittävän sitä kynnystä, joka kokoonnumislaissa on asetettu mielenosoitusoikeuden rajoittamiselle.

Käräjäoikeuden tuomioilla, joissa vastaajien kysymyksiä mielenosoitusten rajoittamisen oikeasuhteisuudesta suhteessa muuhun katualueilla sallittuun toimintaan tai rikosvastuun väistymisestä perusoikeuden rajoitustilanteessa kyseisenkaltaisessa tilanteessa ei ollut edes kirjattu vastaajan vastaukseen²³, oli vaikea lähteä jatkamaan hovioikeuteen.

4.3. Mielenosoitus Pohjoisesplanadilla Helsingissä 7.6.2024

Pitkäkestoisin tiedossani oleva lähihistoriassa toteutunut katumielenosoitus Suomesa järjestettiin ympäristöaktivistien toimesta 7. kesäkuuta 2024 sattuvasti korkeimman oikeuden edessä Helsingissä. Ilman keskeytyksiä katualueella jatkunut mielenosoitus alkoi klo 14:n jälkeen perjantaina ja päättyi puolen päivän jälkeen seuraavana päivänä.

Oikeustieteellisesti arvioiden mitään merkitystä ei ole sillä, vaikuttiko poliisin ratkaisuun

antaa mielenosoituksen toteutua ennakoilmoituksen mukaisesti se, että sillä oli resurssinäkökulmasta käsillä melkoinen haaste, kun samana päivänä maan pääkaupungissa järjestettiin myös HJK:n jalkapallo-ottelu ja Metalican stadionkonsertti. Itse haluan optimistisesti ajatella, että taustalla on voinut olla, olkoonkin että ehkä edellisen argumentin tuella, myös ajatus kokeilla, minkä tasoisen liikennehäiriön hallitseminen pitkäkestoisemman katumielenosoituksen yhteydessä on poliisille mahdollista, ja kuinka paljon resursseja tällainen operaatio sitoo.

Lopputuloksena eräänlaista kotimaista mielenosoitusoikeushistoriaa. Mielenosoitus alkoi Presidentinlinnan vieressä ja korkeimman oikeuden edessä osoitteessa Pohjoisesplanadi 3 juuri ennen pahinta varhaisen kesäkuun perjantai-iltaapäivän poistumisliikennettä, kun kuin yhteisestä päätöksestä keskustassa työskäyvä väestö yhdessä tuumin toteaa, että eiköhän tässä ole jo korkea aika lähteä kotiin ja ajelemaan mökille.

Liikenneturvuhka, joka oli kauhea (ks. kuva 2 koko Esplanadin mittaisesta autojonosta), oli



²³ Helsingin käräjäoikeuden tuomiossa 24/116478, annettu 15.4.2024, 6 tunnin oikeuskäsittelyyn perustuva vastaajan vastaus kuuluu sivuilla 5–6 kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Kysymyksessä oli laillinen ja rauhanomainen mielenosoitus. Kysymyksessä on ollut yleinen kokous, ei väkijoukko, joka on määrätty hajaantumaa (poliisilain 2 luvun 9 §:n termi väkijoukko). Demokratiassa ei voi syntyä uutta oikeusdoktriinia, jossa poliisin käskyä on aina toteltava riippumatta siitä, perustuuko käskyn takana oleva toimivalta lakiin. Riidaton on, että vastaajat ovat olleet paikalla ja ovat kuulleet poistumiskäskyn ja että heidät on otettu

lähellä aika ajoin ruuhkauttaa pahasti myös Pohjois- ja Eteläesplanadin poikkikadut, mutta poliisi sai poikkeuksellisia liikennejärjestelyjä tarvittaessa muuttamalla pahimmat sumput aina purettua, kunnes liikenneruuhka alkoi olennaisesti helpottaa klo 17 jälkeen.

Tilanne on laajasti dokumentoitu ruuhkaa Pohjoisesplanadilla ja sen lähialueilla ja erityisesti ruuhkan puuttumista kauempana tapahtumapaikalta kuvaavilla kuvilla ja videoilla, ja toimii tarvittaessa vertailevana näyttönä tulevia oikeudenkäyntejä varten sekä siitä, että katumielenosoituksen (aivan kuten minkä tahansa muunkin katutapahtuman) aiheuttama liikenneruuhka Helsingin kokoisessa kaupungissa rajoittuu sittenkin kohtuullisen rajatulle alueelle, että siitä tosiseikasta, että niin halutessaan yhteiskunta voi antaa pitkäkestoisinkin katumielenosoituksen toteutua taitavan poliisin liikenteenohjauksen tuella vilkkaasti liikennöidyllä katualueella aivan kuten maratonjuoksun, sambakulkueen tai 17 tunniksi kadut usean korttelin alueella sulkevan Kallio Block Partyn.

5. Kokoavia huomioita

Aivan ymmärrettävästi useampikin katsauksen lukija on saattanut jo moneen kertaan kysyä, että miksi te ette sitten ole jo vieneet näitä juttuja korkeimpaan oikeuteen asti, jos katsotte tuomioissa olevan virheellisiä argumentteja tai perusteluiltaan ongelmallista laintulkintaa. Olen itse ajatellut, erityisesti huomioiden se tuomioistuinten tähän mennessä asiassa soveltama oikeuspoliittinen narratiivi, johon perustuen aktivisteille on annettu noin tuhat rikostuomiota, että on nimenomaan erinomaisen hyvä asia, että yhtäkään niskoiittelutapaus-

ta ei ole vielä ainakaan hävitty korkeimmassa oikeudessa.

Katumielenosoituksiin liittyvissä oikeuskäsittelyissä mm. henkilötodistelun yhteydessä kertynyt ymmärrys ja tässä katsauksessakin esitelty aineisto kärkeä- ja hovioikeustuomioista ovat sekä tehneet näkyväksi että selkeyttäneet niitä lukuisia asiaan liittyviä oikeuskysymyksiä, joihin poliisinkin ääneen lausuman käsityksen mukaan me kaikki tarvitsemme ohjaavaa oikeuskäytäntöä oikeustilan selkeyttämiseksi. Ja kun asiaan liittyvä oikeusongelma kaikkine siihen liittyvine elementteineen on nyt kirkkaana ja selkeästi eriteltynä kenen tahansa ymmärrettävissä, minulla ei ole pienintäkään epäilystä siitä, etteikö suomalainen tuomioistuinlaitos pystyisi vastaamaan näihin kysymyksiin objektiivisesti aiemmista, ahtaampaan juridiseen narratiiviin perustuneista tuhannesta rikostuomiosta huolimatta.

Toinen kysymys liittyy ilmeiseen tarpeeseen haastaa perusteiltaan poliisin mielenosoituksen paikkaa koskevia, olennaisesti 2020-lukua aiempaa katumielenosoituslinjaa rajoittavampia hallintopäätöksiä hallintoprosessissa. Ongelma on ollut, että aktivisteilla ei ole ollut mahdollisuutta pyytää yhteiskunnalta taukoa katumielenosoituksista kertyviltä rikossyyteiltä siksi ajaksi, joka kuluu juridisesti huolellisesti argumentoidun hallintojutun rakentamiseen ja sen viemiseen menestyksekkäästi korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Rajalliset vapaaehtoisresurssit on käytetty sekä rikosjuttujen puolustamiseen ja niistä oppimiseen että rikostuomioista seuraavien liitännäisongelmien juridiseen neuvontaan.

kiinni. Postikadulla ja Simonkadulla autot ovat päässeet kulkemaan molempiin suuntiin ihan normaalisti jalankulkuväylällä, eikä pyöräilyä ole estetty. Ei ole estetty myöskään pääsyä Lasipalatsin ja Sokoksen kohdalla liiketiloihin. Yhtäkään kulkua johonkin tiettyyn yksittäiseen paikkaan ei ole estetty. Edes poikkeuksellinen liikennejärjestely ei ole haitannut liikenteen sujumista esimerkiksi Postikadulla ja Simonkadulla. Syyttäjän muiden vaatimusten osalta perusteet on kiistetty. Rikosuhrimaksujen määrä on oikea. Todistelukustannusten määrään ei ole otettu kantaa.”

Kun ensimmäisen niskoittelujuttuni tuomari suurpiirteisesti kommentoi salissa, että ”eiväthän nämä tuomiot edes näy missään”, hän ei ilmeisesti ollut koskaan kuullut suojelupoliisin suppeammista tai perusmuotoisista henkilöturvallisuusselvityksistä, jotka eri tavoin paitsi haittaavat niskoittelutuomioita saaneiden mielenosoittajien työnhakua, ovat myös olleet johtaa elinkeinonharjoittamisen edellytyksenä olevan järjestyksenvalvojaluvan menettämiseen ja irtisanomiseen kansallisesta asiantuntijaorganisaatiosta.²⁴

Kaiken tämän rauhanomaisille mielenosoittajille koituvan tosiasiallisen haitan huomioden uskon, että saamme ajan kanssa myös korkeimmalta hallinto-oikeudelta tarpeellisia linjauksia sen suhteen, minkälainen poliisin mielenosoituksen paikkaa koskeva määräys parhaalla tavalla huomioi sekä poliisilain ensimmäisen luvun ohjaavat periaatteet että koko kotimaisen kokoontumisvapautta koskevan sääntelyn oikeusvaltiossa ja demokratiassa tärkeät perusarvot huomioden. Benchmarkiksi meillä riittää valtavasti katualueilla dokumentoitua toimintaa 24 tunnin laillisesta katumielenosoituksesta 17 tunniksi usean korttelin alueella liikenteen katkaisevaan Kallio Block Partyyn.

Päätän tämän katsauksen vilpittömään toivomukseen, että ei kovin kaukana tulevaisuudessa me saamme myös korkeimmalta oikeudelta kokoontumisvapautteen ja sen puolustamiseen liittyvää oikeustilaa ja toivottavasti PeVM 25/1994:n hengessä ei-välttämätöntä rikosvastuuta selkeyttävän ratkaisun. Tämän asian edistämiseksi olisi erittäin arvokasta, että saisimme mahdollisimman pian jonkin keskeytetyn katumielenosoituksen oikeuskäsitelystä sen käräjävaiheesta alkaen tuomion, johon olisi kirjattu näkyviin tässäkin katsaukses-

sa esitetyt oikeuskysymykset ja toivottavasti perustellusti vastattukin niihin jotakin.

Koska yhtäkään niskoittelutapausta ei ole vielä hävitty korkeimmassa oikeudessa, pidän edelleen aivan mahdollisena, että aikanaan poliittisen sananvapauden rajoja Suomessa piirtävässä ennakkopäätöstuomiossa kokoontumisvapauden rajoituksia ei tiukenneta demokratiassa välttämättömistä rajoituksista kohtuullisiksi ja tarpeellisiksi. Voi jopa olla, että saammekin oikeusohjeen, jossa muun ohella selkeästi todetaan, että toisin kuin monessa muussa yhteiskunnassa, täällä poliisikin voi tehdä virheellisiä päätelmiä, eikä tuomioistuinten ole tarpeen putkinäköisellä KKO 2000:90-argumentaatiolla varmistaa tällaisessa tilanteessa poliisin auktoriteettiaseman ja arvovallan horjumatonta säilymistä rikostuomiolla poliisin toimenpiteiden kohteina oleville oikeussubjekteille mahdollisesta poliisin virhearvios-
ta riippumatta.

Siksi aivan erityisesti toivon, että tilanteessa, jossa poliisin antama mielenosoituksen siirto- ja sitten poistumiskäskeytys näyttäisivät jälkikäteen arvioiden mielenosoituksen aiheuttaman todellisen häiriön yhteiskunnalle huomioden perustuneen kokoontumisvapautta kohtuuttomasti rajoittavaan tilanearvioon, korkein oikeus tunnistaa ja ennakkopäätösluonteisesti ohjeistaa muillekin tuomioistuimille mahdollisuuden tällöin jättää tuomitsematta rikoksesta poliittista sananvapautta käyttäviä kansalaisia, jotka vaikeita tulkintakysymyksiä sisältävässä perusoikeusherkässä tilanteessa ovat päättäneet pitää perusoikeuksistaan kiinni.

²⁴ Ks. esim. <https://yle.fi/a/3-12127230>.

Policing the Future: Old Rationalisations and Legal Paradoxes¹

Carlo Gatti

“Security is the only object of the law which necessarily embraces the future: subsistence, abundance, equality, may be regarded for a moment only; but security implies extension in point of time, with respect to all the benefits to which it is applied”.

Jeremy Bentham, Principles of the Civil Code

I am pleased to share the research that has shaped my doctoral work, and to engage in this moment of reflection and discussion. This dissertation investigates the theoretical, political and legal foundations of algorithmic crime prediction, with a particular focus on the Italian context.

Before presenting some of the core arguments of my doctoral research, I would like to briefly clarify the nature of this *lectio*. Rather than restating the dissertation in full, this intervention aims to situate the research within a broader critique of penal rationalities, and to contribute to the ongoing debate on law, technology, and social control. It is, in this sense, a moment of intellectual positioning. An opportunity to articulate the conceptual stakes of the research and to foreground the critical lens through which its findings acquire meaning.

Predictive policing refers to the use of algorithmic systems to forecast future police tar-

gets. These systems typically fall into two categories: person-based, which assesses the risk of individuals committing crimes, and place-based, which identifies geographic areas where crimes are deemed likely to occur. One of the central theses of this dissertation is that, despite their apparent differences, these two models are politically and epistemologically intertwined. This convergence is not coincidental but stems from a long-standing symbiosis between criminological and political doctrines – doctrines that have shaped the definition of deviance and crime, and have guided penal policy since the inception of the modern state.²

Step by step, the project originated from a simple yet troubling question: what does it mean, politically, to predict crime – and who benefits from the automation of such predictions?

In recent years, predictive policing has gained traction across Europe, often advertised as a neutral, post-political, data-driven response

¹ This text is the author's *lectio praecursoria* delivered on 7 November 2025 at the public doctoral defence held at the Faculty of Law, University of Turku, where the author defended the dissertation “Theoretical Roots, Rationalisations, and Legal Contradictions of Predictive Policing: Reflections from the Italian Case”. The opponent was Associate Professor Simone Tulumello from the University of Lisbon, and the custos was Professor Anne Alvesalo-Kuusi from the University of Turku. For the synopsis, see Carlo Gatti, *Theoretical Roots, Rationalisations, and Legal Contradictions of Predictive Policing: Reflections from the Italian Case*. Annales Universitatis Turkuensis, Ser. B, Tom. 741, Turku: University of Turku 2025, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-02-0355-9>.

to crime and urban insecurity. Yet behind the promise of technological efficiency lies a dense web of legal ambiguities, political interests, and problematic epistemological assumptions.

In reviewing the so-called “critical” literature on the subject, I first observed a recurring pattern: while many accounts often seek to distance themselves rhetorically from administrative and technocratic approaches to crime management, they frequently fail to move beyond them in practice. This research, in that sense, can be read as a critique of conventional criticisms – criticisms limited by a formalist conception of law, one that reduces social phenomena to abstract legal definitions and dichotomies (such as profiling versus privacy). This happens, sometimes, without even interrogating the fact that certain legal branches are, for the legal system itself, *sui generis*. Law enforcement is one such domain, where privacy is far from a central concern, and where its protection has never historically been a defining trait of crime prevention.

The broader theoretical framework within which I have situated my analysis is that of critical criminology, understood in its narrower sense: as a materialist sociology of penal control and the forms of its selectivity. This tradition should not be conflated with the “social harm” perspective, which – unlike the tradition I draw upon – demystifies law and rejects the very concept of crime in purely idealist terms, treating it, first and foremost, as a discursive construct. Reclaiming the legacy of this materialist school has meant, instead, engaging in a critique of abstract legal categories – not to dismiss them as mere discursive constructs, but to interrogate them as expressions

of a structural contradiction between the formal promise of equality and the material reproduction of inequality.³ At the same time, the critical tradition I engage with distinguishes itself from the proliferation of schools and tendencies in criminology that today claim the “critical” label while, in practice, align themselves with official penal policy.

Moreover, when it comes to the involvement of algorithmic technologies, much of the literature ends up constructing its critique around alarmist narratives of the “AI-out-of-control” or “AI versus Human” scenarios, ascribing to algorithmic constructs an animistic agency beyond human design. On closer inspection, these represent the pessimistic counterpart of the same techno-fundamentalism they purport to challenge as the breeding ground of predictive policing. In warning against the dark forces of automation, these arguments implicitly favour those who have a vested interest in displacing political responsibility from certain human actors onto technological artefacts. It was in response to this techno-fetishist framing that I found it necessary to introduce, as an additional interpretative lens, a materialist critique of automation – a perspective that rejects the notion of technological constructs as autonomous agents capable of generating social relations. Rather, technology is historically shaped by social relations and objectifies them within technical arrangements.⁴

By adopting penal selectivity as the core of my critique and decentering the primacy of technology in the technology–society relationship, I was compelled to look “inside” the technological artefact: to interrogate the political ob-

2 Douglas Hay, Property, Authority and the Criminal Law. In Douglas Hay et al., *Albion's Fatal Tree: Crime and Society in Eighteenth-Century England*. Pantheon Books 1975, p. 17–63.

3 Alessandro Baratta, Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social. *Estudios Penales y Criminológicos* XII/1989, p. 14–68.

4 Matteo Pasquinelli, *The Eye of the Master: A Social History of Artificial Intelligence*. Verso Books 2023.

jectives encrypted within it, and the theoretical frameworks that inform it – explicitly or implicitly.

An unavoidable step in this direction was to trace the historical evolution of the rationalisations that have accompanied predictive theories of crime. To better carry out this retrospective operation – and to clarify the historical and political significance of the stages that have punctuated each trajectory – I adopted, analytically, the distinction between person-based and place-based approaches to crime prediction. Yet this bifurcation was never intended as a substantive division, but rather as a heuristic device to reconstruct two parallel evolutionary paths and, in doing so, to expose their political symbiosis and inseparability.

This is why my first article focused on the evolution of spatial theories, rather than on individualised predictive models, as I had originally planned when still influenced by the prevailing academic trend. Concentrating on spatial theories became my way of counterbalancing the dominant narrative, which, by framing the issues raised by predictive policing as a matter of miscalibrated balancing between control needs and individual rights, confines its critical horizon to individual profiling.

In this sense, the focus of my first research paper on spatial theories was the consequence of my attempt to interrogate the social selectivity inherent in predictive techniques, which remained the guiding thread throughout the project. It became clear that pursuing this line of inquiry required challenging the epistemological dichotomy between spatial and individual techniques.⁵

While analytically useful, this distinction ended up being a device for me to reveal their

political interdependence. Rather than treating them as separate traditions, I traced their co-evolution to demonstrate how both converge in reproducing the same patterns of control and exclusion. Reinforcing this distinction is precisely where legal culture plays a pivotal role, through its tendency to validate hierarchical differentiations and normative balancing based on abstract categories – such as the isolated individual, the protection of privacy and so on – which are ideologically charged and yet treated as descriptive models of reality.

My subsequent engagement with legal dogmatics is not then a normative endorsement, but a necessary critical tool for exposing – by mobilising it dialectically – the contradiction between the law's declared principles and its actual functioning.

Indeed, it is by resorting to typically legalistic reasoning that the idea of a radical difference between individual profiling and spatial prediction gains ground.

On the one hand, the unquestioned acceptance of this distinction accounts for legislative initiatives presented as ground-breaking, yet which neither address the political core of the problem nor fully satisfy a legal expectation of compliance with the fundamental principles of the rule of law. The EU Artificial Intelligence Act is a case in point. While it introduces a risk-based framework and explicitly prohibits certain forms of person-based predictive policing, it does so by reinforcing a privacy-centred approach that ultimately preserves the legitimacy of place-based systems by treating them as inherently less intrusive – a critique I further develop in my third article and in Chapter 6 of the synopsis. This approach, based on an output-type legality test, shifts attention away from the nature of the input

5 Carlo Gatti, Policing the poor through space: The fil rouge from criminal cartography to geospatial predictive policing, *Oñati Socio-Legal Series* 12(6)/2022, p. 1733–1758, <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1360>.

data and leaves the issue of their secrecy entirely unaddressed. Moreover, the Act appears to be primarily designed to provide legal certainty for private investment in the AI sector – an orientation that reflects the prioritization of market facilitation over democratic control.

On the other hand, the epistemological reliance on such legal distinctions and hierarchies reflects a longstanding tendency to treat categories like profiling, privacy, or ‘crime’ as reliable descriptors for scientific analysis of social reality. This is the classical dispute between law and legal sociology, at least in its Weberian formulation.⁶

To put it plainly, legal claims are not scientific descriptions of the social phenomena that law seeks to regulate. However, even from an extrasystemic perspective, an analysis of positive law through the lens of legal dogmatics remains a necessary step for at least two reasons: first, because doctrinal legal categories serve, reveal, and are integral to broader processes of political rationalisation; and second, because the short-sightedness of legal solutions is rarely accidental, but stems from an ideological representation of the very reality that law purports to regulate. It is precisely because I grasp the historical significance of this diatribe – between law as an externalised object to be analysed from an extra-systemic stance; and law as a self-sufficient system that interprets social reality and offers systemic solutions – that I have resorted to the materialist sociology of penal control.⁷

But for the same reason, I also draw on the critical theory of police power, which serves a dual purpose.⁸ *First*, it complements critical

criminology by linking penal selectivity to the historical function of modern police power. *Second*, it challenges a recurring idea in liberal legal culture: that police has gradually shifted from a reactive to a proactive institution, as predictive policing would perfectly exemplify.

The synergy between critical criminology and the theory of police power offers a different perspective altogether: on the one hand, it shows that the penal system is inherently selective; on the other, it reminds us that police power has never functioned as a merely reactive watchdog, but has always operated as a constitutive force – tasked not with responding to crime, but with actively shaping a specific social order. This theoretical framework helps us grasp the practical implications of predictive policing. Predictive policing starkly exposes the fragility of democratic governance and the contested standing of justice in a datafied society.

Just days before this defence, the Italian Parliament passed Law No. 132/2025, delegating to the Government the task of implementing the AI Act across several sensitive domains, including policing and criminal justice. Among the most delicate – and yet strikingly vague – are the delegations concerning law enforcement and preliminary investigations. The delegation to Government on law enforcement merely calls for “*a specific discipline for the use of artificial intelligence systems in police activity*”, without further elaboration.⁹ This vagueness, combined with the reliance on executive discretion, deepens the democratic oversight limitations already affecting the AI Act, through mechanisms that appear merely procedural.

6 Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press 1978.

7 Carlo Gatti, *The Bologna-Barcelona axis between Criminal Law Dogmatics and Critical Sociology of punitive control. Hidden Continuities and Apparent Overcomings*. *Critica Penal y Poder* 25/2023, <https://doi.org/10.1344/cpyp.2023.25.44853>.

8 Mark Neocleous, *A Critical Theory of Police Power. The Fabrication of Social Order*. Verso Books 2021.

9 Legge 23 settembre 2025, n. 132, Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale. *Gazzetta Ufficiale Serie Generale* 223/2025, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/09/25/25G00143/SG>.

The same logic is now emerging elsewhere: as I show in my third article, the Department of Public Security has announced the development of a new predictive system called GIOVE, in partnership with a private company whose identity remains undisclosed.¹⁰ The name GIOVE means Jupiter in Italian; the Roman god of power and foresight. But divine naming aside, the choice to rely on proprietary schemes contradicts the EUCPN's recommendation to favour in-house development, highlighting the gap between European guidelines and national practice.

These trends exemplify what I have termed in my second article 'soft privatisation' – a process through which private actors, without formal delegation, can reshape the crime prevention agenda by steering operational decisions through algorithmic software whose input markers and source codes are proprietary assets.¹¹

By exposing these contradictions, I hope to foster a critical conversation on law, technology, and social control – one that resists simplistic 'human versus AI' narratives and reclaims the political dimension of legal analysis as a tool to uncover the ideological role of law in sustaining structures of selective social control.

10 Carlo Gatti, Predictive policing in action: A field-based critique of the Italian case. *Crime, Law and Social Change* (forthcoming).

11 Carlo Gatti, Monitoring the monitors: A demystifying gaze at algorithmic prophecies in policing. *Justice, Power and Resistance* 5(3)/2022, p. 227–248, <https://doi.org/10.1332/UBQA2752>.

Opponent's Written Statement on Carlo Gatti's Doctoral Dissertation "Theoretical Roots, Rationalisations, and Legal Contradictions of Predictive Policing"

Simone Tulumello

I have been appointed by the Faculty of Law at the University of Turku to serve as Opponent for the public defence of *Carlo Gatti's* doctoral dissertation, *Theoretical Roots, Rationalisations, and Legal Contradictions of Predictive Policing – Reflections from the Italian Case*. The defence took place on 7 November 2025, and in this piece, I present the written statement submitted to the faculty as part of the Finnish doctoral procedure, reflecting on both the dissertation and Carlo Gatti's performance during the examination.

Being the pre-examiner and the opponent for Carlo Gatti's doctoral dissertation has been an honour and a privilege. His dissertation is a solid, rigorous and original work, which clearly adds to critical criminology and police studies.

This dissertation engages with a topic – predictive policing (PP) – whose social and political relevance has been made explicit by a growing body of academic, political and public discussions. The recent convergence of PP with the latest developments in artificial intelligence has made this relevance even more evident. At the same time, because of its complex nature and the specific nature of its technological workings, PP is a field of significant interest for legal, criminological, social and urban scholarship.

The dissertation is composed of three journal articles and a substantial introductory synopsis that links and broadens the scope of the articles. While portfolios pose significant difficulties in building an internally coherent dissertation, the candidate has managed to fully overcome them both in terms of the logical concatenation of the three articles and of the quality of the introductory synopsis.

In terms of identification of a valid research problem, engagement with and grasp of relevant literature, methodological design, empirical research and analytical work, the dissertation fully corresponds to the needs of a doctoral research. The dissertation brings new and original knowledge to the field of critical criminology and legal studies: empirically, because of the engagement with a scarcely investigated context, Italy; and, conceptually, mostly through the development of reflections that push the critique of PP beyond privacy issues.

The three articles have been published in excellent journals (*Oñati Socio-Legal Series*; *Justice, Power and Resistance*; *Crime, Law and Social Change*), and I can easily imagine a research monograph to be produced from the dissertation – indeed I hope the candidate will engage in this endeavour soon.

The dissertation, and particularly the synopsis, is also very well written – good writing

being, in my opinion, a fundamental, if often not sufficiently considered, skill for social scientists.

The critical approach and the style of argumentation show that the candidate is driven, besides intellectual curiosity, by the will to contribute to topics of deep societal significance at the intersection of policing, criminal law and technological development. The synopsis, in fact, besides introducing and complementing the three articles, also works as a powerful introduction to the field of critical (or radical) criminology, which is as relevant for the scholar as meaningful for the lay person.

The dissertation also shows attention and competence vis-à-vis ethical standards and best practices, including the balancing of the protection of informants with the disclosure of issues of societal relevance.

I consider the main conceptual contributions of this dissertation to be the theoretical overcoming, in the field of criminological and legal analysis, of the separation between space-based and individualised approaches to PP; the arguments for moving beyond a privacy lens (and, more generally, the protection of individualised liberties) when critically assessing PP; and the discussion of the legal implications at the intersection of policing and criminal justice.

It should also be added that the final dissertation has benefitted of significant improvements, in terms of clarification and specification of a number of conceptual and analytical dimensions, from the pre-examination stage – which also shows the capacity of the candidate to accept and build on constructive critique.

During the public examination, having no doubts regarding formal, methodological or argumentative dimensions emerging from the

dissertation, I had the opportunity to engage the candidate “academically”, that is, to discuss with him some theoretical issues that the dissertation opens but – inevitably – does not close. I raised three issues with disciplinary (the potential contribution of the dissertation to academic fields besides criminology and law), theoretical-analytical (on the nature of the link between policing and the criminal justice system, and therefore the power of legal analysis over the field of policing) and normative (on the implications of the critique raised in the dissertation for a horizon of abolition) nature. The candidate responded brilliantly, showing the capacity to both “stand the ground” of his work and navigate its limits when engaged from different ontological, epistemological and normative perspectives.

In summary, the candidate has produced an excellent dissertation; he has demonstrated full capacity to independence and critique in scientific work, and in the production of new knowledge; and has showed he can engage in lively academic and scholarly debate. For these reasons, as I stated verbally at the end of the public examination, with no reservations whatsoever, I propose for the faculty the dissertation to be approved; and hereby congratulate Carlo Gatti for his remarkable academic achievements.

Oikeudellinen elämä

EUROOPAN UNIONIN LINJA kestävyyspolitiikassa tuntuu poukkoilevan unionin ulkopuolisten vaikuttimien mukaan. Euroopan unionin komissio ilmoitti tämän vuoden alussa, että se aikoo ”yksinkertaistaa” kestävyys sääntelyä ja siten varmistaa unionin kilpailukyvyyn muuttuneessa maailmantilanteessa. Tässä tarkoituksessa se julkaisi helmikuun lopussa niin kutsutun Omnibus I -paketin, jonka tarkoituksena on muun muassa keventää kestävyysraportointidirektiivin (2022/2464/EU), taksonomia-asetuksen (2020/852/EU) sekä vielä kansallisesti implementoitamattoman yritysvastuudirektiivin (2024/1760/EU) aiheuttamaa hallinnollista taakkaa yrityksille. Omnibus I -paketin ympärillä on kuohunut sen lanseerauksesta asti.

Marraskuun 13. päivänä EPP:n (European People’s Party) liittouduttua parlamentin laitoikeistopuolueiden kanssa (the Patriots for Europe (PfE); the European Conservatives and Reformists (ECR); Europe of Sovereign Nations (ESN)), parlamentti hyväksyi ehdotuksen, jonka mukaan muun muassa yritysvastuudirektiivin soveltamisrajaa nostettaisiin, siivilioikeudellinen vastuu poistuisi, ilmastonmuutoksen hillintää koskevaa siirtymäsuunnitelmaa ei tarvitsisi tehdä lainkaan, ja yritysten velvollisuus selvittää arvoketjunsä ympäristö- ja ihmisoikeusvaikutukset vesittyisi osittain, koska vaikutuksia koskevia tietoja ei saisi enää pyytää alle 5000 henkilöä työllistäviltä arvoketjun yrityksiltä paitsi poikkeuksellisesti. Julisuuteen on vuotanut tietoa siitä, miten kymmenen pääosin yhdysvaltalaisista korporaatista lobbasi järjestelmällisesti näiden muutosten puolesta ja onnistui lopulta saamaan tahtonsa läpi. Myös Yhdysvaltain hallinnolla on tun-

netusti ollut vaikutusta sääntelyn vesittämiseen.

Parlamentin äänestyksen jälkeen ehdotus eteni trilogineuvotteluihin. Eurooppalaiset business & human rights -ammattilaiset, juristit ja tutkijat pyrkivät vaikuttamaan neuvotteluihin korostamalla harmonisoidun siviilioikeudellisen vastuun, riskiperustaisen vaikutusarvioinnin, tarpeeksi laajan soveltamisalan sekä ilmastosiirtymäsuunnitelman tärkeyttä. Joulukuun 9. päivänä parlamentti ja komissio pääsivät ehdolliseen neuvottelutulokseen. Tulos mukailee parlamentin ehdotusta sillä lisäyksellä, että yritysvastuudirektiivin kansallinen implementointi lykkääntyy jälleen vuodella niin, että direktiivi pitää saattaa kansallisesti voimaan 26. heinäkuuta 2028 mennessä, ja yritysten tulee alkaa noudattaa direktiivin mukaisia velvoitteita heinäkuussa 2029. Seuraavaksi komission ja parlamentin täytyy vielä hyväksyä ehdotus muodollisesti. Kestävyys sääntelyä ja erityisesti yritysvastuudirektiiviä koskeva saaga jatkuu siis myös vuonna 2026.

* * *

KANSALAI SUUSLAIN TIUKENNUS- TEN toinen vaihe tulee voimaan 17.12.2025. Lakimuutos kiristää kansalaisuuden saamisen ehtoja: hakijalta edellytetään jatkossa turvattua toimeentuloa, ja myös henkilöllisyyden todentamista sekä nuhteettomuutta koskevia vaatimuksia tiukennetaan. Muutos on osa kolmi-vaiheista kokonaisuudesta, jonka ensimmäisessä vaiheessa pidennettiin kansalaisuuden vaadittavaa asumisaikaa ja jonka kolmannessa vaiheessa on tarkoitus ottaa käyttöön kansalaisuustesti, joka mittaisi hakijan tietoja suomalaisesta yhteiskunnasta.

Uuden lain mukaan hakija saa olla turvautunut työttömyysetuuteen tai toimeentulotuen enintään kolmen kuukauden ajan viimeisen kahden vuoden aikana. Aiemmassa laissa edellytettiin vain, että hakija pystyi luotettavasti selvittämään toimeentulonsa lähteen; varsinainen toimeentuloedellytys oli poistunut kansalaisuuslain modernisoinnin yhteydessä 2000-luvun alussa, mutta palaa nyt lainsäädäntöön.

Toimeentuloon ja tukiin turvautumiseen vaikuttaa tietysti henkilön työmarkkina-asema. Perustuslakivaliokunnan kuultavina olleet asiantuntijat pohtivatkin, onko lakimuutos syrjivä vai mahtuuko se valtion suvereniteetin piiriin. Valiokunta kääntyi jälkimmäiselle kannalle.

Joka tapauksessa muutos luo uudenlaisen sidoksen perustavanlaatuisen poliittisten oikeuksien – kansalaisuus antaa oikeuden äänestää ja asettua ehdolle valtakunnallisissa vaaleissa – luokka-aseman, maahanmuuttotoustan sekä etnisen syrjinnän välille. Hyvin vakuuttava tutkimusnäyttö kertoo esimerkiksi siitä, että osa työnantajista syrjii työnhakijoita, joilla on Lähi-itään viittaava nimi.

* * *

TUTKIVA TOIMITTAJA *Paavo Teittinen* sai ansaitusti vuoden 2025 tietokirjallisuuden Finlandia-palkinnon kirjallaan Pitkä vuoro – kuinka moderni orjuus juurtui Suomeen (Gummerus 2025). Teittinen on tullut tunnetuksi nepalilaisten ravintoloiden työntekijöiden hyväksikäytöstä kertovasta Helsingin Sanomien jutustaan (30.3.2019), jonka syntyprosessista kirjassa kerrotaan yksityiskohtaisesti. Jutulla oli merkittävä vaikutus siihen, että ihmiskaupan vastainen työ nousi vahvasti esiin *Rinteen / Marinin* hallituksen hallitusohjelmassa. Kirjassa Teittinen syventää ymmärrystä ulkomaisen

työvoiman hyväksikäytön laajuudesta tavalla, joka ei olisi mahdollista uutisartikkelien rajatussa formaatissa. Kirjan teema on ajankohtainen sekä vahvasti oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen, joten sen lukemista voi suositella koko Oikeus-lehden lukijakunnalle.

* * *

OIKEUS- JA YHTEISKUNTATIETEELLISEN YHDISTYKSEN kuulumisia: OYY jakaa taas julkaisupalkinnon ajankohtaiselle tieteelliselle julkaisulle, joka on tutkimuksellaan avannut uudenlaisia näkökulmia suomalaiseen oikeus- ja yhteiskuntatieteelliseen keskusteluun. Julkaisupalkinnon tavoitteena on lisätä oikeus- ja yhteiskuntatieteitä yhdistävän tutkimuksen tunnettavuutta Suomessa ja kannustaa etenkin uransa alussa olevia tutkijoita. Palkittavan tutkimuksen tulee olla julkaistu vuosina 2020–2025 (myös online first -julkaisu riittää) ja se voi olla yhden tai useamman kirjoittajan laatima. Julkaisun tulee olla englannin-, ruotsin- tai suomenkielinen sekä vertaisarvioitu. Palkinnonsaajan päättää kolmihenkinen asiantuntijaraati. Julkaisupalkinnon arvo on 300 euroa, ja julkaisusta kirjoitetaan juttu Oikeus-lehteen.

Olisiko sinulla tai vaikka kollegallasi mielessä tutkimus, joka ansaitsisi tulla huomioiduksi palkinnolla? Ilmoita tutkimuksesta 18.1.2026 mennessä osoitteeseen julkaisupalkinto[at]oyy-ry.fi. Lisätietoja: <https://oyy-ry.fi/toimintaa/julkaisupalkinto/>.

* * *

OIKEUSPOLIITTINEN YHDISTYS **DEMLA RY:N** kuulumisia: Demla ry järjestää osana Tieteiden yötä keskustelutilaisuuden otsikolla Oikeustiede ja vallankäyttö. Tilaisuus-

nessa keskustellaan siitä, mikä on oikeuden ja oikeustieteen kyky vastustaa poliittista tai taloudellista painetta 2020-luvun kriiseissä ja maailmanpolitiikan myllerryksissä. Pystyykö oikeustiede täyttämään kriittistä tehtäväänsä vai palveleeko se lopulta vain valtaapitäviä? Panelisteina tapahtumassa ovat kansainvälisen oikeuden emeritusprofessori ja akateemikko *Martti Koskenniemi* (Helsingin yliopisto), rehtori *Tapio Määttä* (Itä-Suomen yliopisto), oikeustieteen maisteri *Tuuli Tahvinko* (Lakiasiaintoimisto Maaailma), tutkijatohtori *Tuukka Brunila* (Turun yliopisto) sekä juristi ja kansanedustaja *Elisa Gebhard*. Tapahtuma järjestetään 22.1.2026 klo 17.00–18.30 Helsingissä osoitteessa Roasbergin Sivukonttori-lounge, Mikkonkatu 13.

Ohjeita kirjoittajille

1. LEHDEN OSASTOT

Artikkeliosastossa julkaistaan tieteellisiä tutkimusartikkeleita, jotka on arvioitu anonymisoidussa vertaisarviointimenettelyssä. Päätoimittajat valitsevat vertaisarvioijat.

Katsauksina julkaistaan kirjoituksia ja esitteilyjä, joissa viritetään tuoreita näkökulmia, kysymyksiä ja ideoita. Palstalla julkaistaan myös laajajahoja keskustelevia kirjallisuusesseitä.

Keskustelua-palstalla julkaistaan kritiikkejä, kommentteja, polemiikkejä, vastineita, avauksia ja muita palstalle sopivia kirjoituksia

Kirjallisuutta-palstalla julkaistaan lyhyehköjä esitteleviä kirja-arvioita. Laajemmat kirjallisuusesseet sijoitetaan katsausosastoon.

Oikeudellinen elämä-palstalle otetaan vastaan tuoreita ja nasevia otoksia ajan ilmiöistä.

Päätoimittajat päättävät kaikkien tekstien julkaisemisesta.

2. KIRJOITUSOHJEET

Pituus ja tehostuskeinot

Tekstien enimmäispituudet ovat: artikkelit 6500 sanaa; katsaukset 4500 sanaa; kirjallisuusesseet 3000 sanaa; keskustelupuheenvuorot 2000 sanaa; kirja-arvostelut 1500 sanaa. Rajat voidaan ylittää erityisin perustein päätoimittajien päätöksellä. Kirjoituksen alaviitteet, lähdeluettelot, taulukot ja mahdollisten kaavioiden kuvailutekstit lasketaan mukaan kirjoituksen enimmäissanamäärään. Siten esimerkiksi artikkelin enimmäissanamäärä alaviitteineen ja lähdeluetteloineen on 6500 sanaa.

Tehokeinona käytetään kursivointia. Lihavointia ja alleviivausta voi käyttää kursivoinnin ohella tehokeinona taulukoissa, kuvioissa ja kaavioissa, jos niiden luettavuus edellyttää tätä. Lihavointia ja alleviivausta ei käytetä koskaan leipätekstissä tai alaviitteissä.

Otsikointi

Kirjoitukset on otsikoitava napakasti. Kirjoituksissa käytetään koko kirjoituksen otsikon lisäksi korkeintaan kahta otsikkotasoa. Artikkeliosastolla julkaistavissa teksteissä muut otsikot kuin kirjoituksen pääotsikko numeroidaan.

Lähdeviitteet

Oikeus-lehdessä noudatetaan suomalaisten oikeustieteellisten julkaisujen yhteistä vuonna 2017 laadittua viittausohjetta ”Viittaaminen kotimaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa”, joka on julkaistu lehden kotisivuilla.

Artikkeliosastossa julkaistavissa kirjoituksissa lähdeviitteet voivat olla joko tekstin sisällä tai alaviitteenä. Muissa osastoissa lähdeviitteet ovat aina alaviitteenä.

Artikkeleissa tekstin loppuun sijoitetaan lähdeluettelo ja lähdeviitteet alaviitteisiin merkitäessä käytetään lyhyttä alaviitettä. Katsauksissa ja muissa lyhyemmissä kirjoituksissa ei käytetä erillistä lähdeluetteloa, vaan lähdeviite merkitään pitkässä eli tiedot yksilöivässä muodossa alaviitteessä.

Pitkässä muodossa viite kirjoitetaan seuraavasti: Anne Alvesalo – Kaijus Ervasti, Oikeus

yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006, s. 13. Lyhyessä muodossa sama viite kirjoitetaan Alvesalo – Ervasti 2006, s. 13.

Teos, johon viitataan, kirjataan kirjoituksen lopussa olevaan lähdeluetteloon periaatteessa samalla tavalla kuin viite merkitään pitkässä muodossa, mutta aakkostetussa luettelossa kirjoittajan sukunimi mainitaan aina ensin. Saman kirjoittajan teokset järjestetään julkaisu-
vuoden mukaan. Edellä mainittu viite merkitään lähdeluetteloon silloin seuraavasti: Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.

Henkilön nimiä ei kursivoida alaviitteissä, tekstin sisällä olevassa lähdeviittauksessa eikä lähdeluettelossa. Varsinaisessa tekstissä henkilön nimi kursivoidaan sen esiintyessä ensimmäisen kerran. Teosten nimiä ei kursivoida koskaan.

Tiivistelmät ja asiasanat

Artikkeleista laaditaan sekä suomen- (100–150 sanaa) että englanninkielinen (50–100 sanaa) abstrakti. Lisäksi toimitetaan viisi (5) asiasanaa molemmilla kielillä. Tiivistelmät ja asiasanat pyydetään lähettämään toimitukselle jo alkuperäisen artikkelikäsitelmän yhteydessä.

Toimitustapa

Kirjoitukset toimitetaan journal.fi-alustan kautta: <https://oikeus.journal.fi>.

Artikkeliosastolle tarkoitettut kirjoitukset on toimitettava vertaisarviointia varten anonyymisoituina siten, että kirjoittajaa ei voi tunnistaa tekstistä. Tiedot tutkimusta varten saadusta rahoituksesta tai esimerkiksi kiitokset lisätään

artikkeleihin vasta julkaisupäätöksen jälkeisessä viimeistelyssä.

Kirjoittajatiedot

Kirjoittajaa pyydetään ilmoittamaan lehdes-
sä julkaistavina kirjoittajatietoina akateeminen oppiarvonsa, virkansa tai toimensa ja sitä vastaavan organisaation nimi sekä sähköposti-osoitteensa. Esimerkiksi näin: Matti Meikäläinen, OTT, vero-oikeuden professori, Turun yliopisto, matmei@utu.fi.

Sähköinen julkaisu

Antaessaan kirjoituksensa julkaistavaksi Oikeus-lehteen kirjoittaja suostuu ilman eri ilmoitusta siihen, että hänen kirjoituksensa voidaan julkaista sekä Journal.fi-palvelussa (oikeus.journal.fi) että Edilex-lakitietopalvelussa (www.edilex.fi).

3. VERTAISARVIOINTIMENETTELY

Oikeus-lehti on tieteellinen julkaisu, joka sijoittuu julkaisufoorumin tieteellisten julkaisujen luokittelussa tasolle 2. Vuonna 2001 käytöön otettu artikkelien vertaisarviointimenet-
tely on olennainen osa lehden tieteellisen laadun varmistamista. Vertaisarviointimenettelyn tar-
koitus on taata puolueettomasti julkaistavak-
si tarjottujen artikkelikäsitelmien tieteelli-
nen laatu. Samalla menettely tarjoaa palautetta kirjoittajille ja auttaa heitä kehittämään teksti-
ään. Menettelyssä noudatetaan seuraavia me-
nettelytapoja ja -periaatteita.

Kattavuus

Kaikki lehdessä artikkeleina julkaistavaksi tarkoitettut käsitelmät lähetetään ennen

julkaisupäätöstä kahdelle ulkopuoliselle vertaisarvioijalle. Artikkeliosastolla ei julkaista kirjoituksia, joita ei ole vertaisarvioitu.

Päätöksenteko artikkelikäsitkirjoituksen lähettämistä vertaisarviointi- menettelyyn

Lehden päätoimittajat päättävät käsikirjoituksen lähettämistä vertaisarviointiin, jos he katsovat sen soveltuvan Oikeus-lehdessä julkaistavaksi ja jos käsikirjoitus vaikuttaa olevan tieteelliseltä tasoltaan sellainen, että se voisi tulla artikkelina julkaistuksi.

Vertaisarviointien valinta

Päätoimittajat valitsevat vertaisarviointijat. Valinnat tehdään arvioitavaa kirjoitusta koskevan tieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Arvioijien tulee olla vähintään tohtorin tutkinnon suorittaneita. Poikkeuksellisesti toisena arvioijana voidaan kuitenkin käyttää myös muun kuin tohtorin tutkinnon suorittanutta henkilöä.

Nimettömyys

Vertaisarvioinnissa noudatetaan niin sanottua kaksoissokkojärjestelmää. Ulkopuolinen vertaisarvioija ei saa tietää artikkelikäsitkirjoituksen kirjoittajaa eikä kirjoittaja saa tietää arvioijan henkilöllisyyttä. Lehden päätoimittajat muokkaavat tarvittaessa arviointimenettelyyn lähetettävät kirjoitukset niin, että kirjoittajien anonymiteetti ei vaarannu. Vertaisarviointien esteettömyys pyritään varmistamaan etukäteen, ja heitä pyydetään ilmoittamaan mahdollisista esteellisyyksistä.

Vertaisarviointilausuntojen sisältö

Ulkopuolinen arvioija antaa arvioimansa artikkelikäsitkirjoituksen julkaisukelpoisuudesta lausunnon. Lausunnossaan arvioija voi 1) suositella artikkelin julkaisemista sellaisenaan, 2) suositella sen julkaisemista pienin korjauksin, jotka täsmennetään arvion liitteenä, 3) edellyttää käsikirjoituksen perusteellista uudelleenmuokkausta, jotta se voitaisiin julkaista, tai 4) todeta, ettei käsikirjoitus kelpaa tai sovellu Oikeus-lehden artikkeliosastolla julkaistavaksi. Julkaistavuutta koskevan lausuman ohella arvioijia pyydetään jättämään kirjoittajalle myös yksityiskohtaisempia huomautuksia ja kommentteja.

Arviointilausuntojen vaikutukset

Lehden päätoimittajat päättävät artikkelin julkaisemisesta saatuaan molemmat vertaisarviointilausunnot. Jos lausunnoissa on edellytetty täsmällisiä muutoksia, kirjoittajan tulee uutta käsikirjoitusta toimittaessaan osoittaa tehneensä kyseiset korjaukset, tai, mikäli hän ei pidä niitä perusteltuina, perustelut tälle. Jos lausuntojen perusteella on ilmeistä, että käsikirjoitus voidaan julkaista artikkelina vain perusteellisen uudelleenmuokkauksen jälkeen tai ettei arvioitu artikkeli sovellu julkaistavaksi, korjattu artikkelikäsitkirjoitus voidaan julkaista vain uuden vertaisarviointimenettelyn jälkeen. Päätoimittajat voivat päättää kolmannen arviointilausunnon hankkimisesta erityisesti tilanteissa, jossa käsikirjoituksen julkaistavuudesta saadut lausunnot ovat hyvin erisuuntaisia. Lopullisen päätöksen artikkelin julkaisukelpoisuudesta tekevät päätoimittajat.

OIKEUS-LEHDEN AINEISTOPÄIVÄT

1/2026: 31.1.2026 (artikkelit), 28.2.2026 (muut tekstit)

2/2026: 31.3.2026 (artikkelit), 30.4.2026 (muut tekstit)

OIKEUS

PÄÄTOIMITTAJA: Anna Hurmerinta-Haarpää.

TOIMITUSSIIHTEERI: Pasi Mustonen.

TOIMITUSKUNTA: Tuukka Brunila, Jani Hannonen, Maija Helminen, Markus Himanen, Anna Hurmerinta-Haarpää, Tarja Koskela, Aura Kostiainen, Nea Lepinkäinen, Pasi Mustonen, Riku Neuvonen, Jouko Nuottila, Jenna Päläs, Laura Sarasoja.

Toimituskunnan jäsenten yhteystiedot: *Tuukka Brunila*, tuukka.brunila@utu.fi, *Jani Hannonen*, jsshan@utu.fi, *Maija Helminen*, anna-maija.helminen@helsinki.fi, *Markus Himanen*, markus.himanen@helsinki.fi, *Anna Hurmerinta-Haarpää* (päätoimittaja), anna.hurmerinta-haarpaa@aalto.fi, *Tarja Koskela*, tarja.s.koskela@uef.fi, *Aura Kostiainen*, aura.kostiainen@helsinki.fi, *Nea Lepinkäinen*, nea.lepinkainen@utu.fi, *Pasi Mustonen* (toimitussihteeri), oikeus@demla.fi, *Riku Neuvonen*, riku.neuvonen@tuni.fi, *Jouko Nuottila*, Jouko.Nuottila@ulapland.fi, *Jenna Päläs*, jenna.palas@uef.fi, *Laura Sarasoja*, laura.sarasoja@helsinki.fi.

Toimituksen postiosoite: OIKEUS-lehti, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki.

TOIMITUSNEUVOSTO: Pia Eskelinen (Demla), Timo Harrikari (OYY), Heini Kainulainen (Demla), Toomas Kotkas (OYY), Maija Helminen (OYY), Tapio Määttä (Demla).

OIKEUS-LEHTI EDILEXISSÄ: Oikeuden Edilex-versio sisältää lehdet numerosta 3/2000 alkaen. Vuotta vanhemmat lehdet ovat kaikkien Edilex Peruspalvelun, Edilex EHS-palvelun ja Edilex Verotuksen tilaajien käytettävissä ilman eri toimenpiteitä. Käyttöoikeuden saa erillisellä tilauksella, ks. hintatiedot. Demlan ja OYY:n jäsenenä sinulla on mahdollisuus tilata Oikeus-lehti maksuttomasti. Katso tarkemmat ohjeet täältä: <https://www.edilex.fi/oikeus/tietoa>.

OIKEUS-LEHTI JOURNAL.FI-SIVUSTOLLA: Oikeus-lehti on saatavilla avoimena Journal.fi-sivustolla numerosta 1/2024 alkaen. Journal.fi on tiedelehtien toimittamiseen ja julkaisemiseen tarkoitettu palvelu, jota ylläpitää Tieteellisten seurain valtuuskunta. Katso tarkemmat tiedot ja tutustu lehteen täältä: <https://oikeus.journal.fi/>

ILMOITUKSET: koko sivu 340 e, ½ sivu 200 e.

JULKAISIJAT: Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla ry, puheenjohtaja *Lauri Linna*, puheenjohtaja@demla.fi, sihteeri *Ilari Mäkilä*, sihteeri@demla.fi, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry (OYY), puheenjohtaja *Laura Sarasoja*, puheenjohtaja@oyy-ry.fi, sihteeri *Tomi Lehtimäki*, sihteeri@oyy-ry.fi.

TAITTO: *Pekka Sirkkiä*, puh. 041 519 6402, pekka.o.sirkkia@gmail.com.

LEHDEN KOTISIVU: <https://oikeus.journal.fi/>

AVOIN JULKAISU: Tieteellisten seurain valtuuskunnan avustusehtojen mukaisesti artikkelien käsikirjoituksen (ns. final draft -versio) rinnakkaistallentaminen yliopistokirjastojen tietokantoihin on mahdollista 12 kuukauden viiveellä lehden julkaisupäivämäärästä Edilex-palvelussa lukien. Rinnakkaistallentamisessa käytetään CC BY-ND-NC -lisenssiä, ellei artikkelin kirjoittaja muuta vaadi.

ISSN: 0356-4037

Numeron kirjoittajia

Tuukka Brunila, VTT, tutkijatohtori, oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto, tuukka.brunila@utu.fi

Carlo Gatti, LL.D., Postdoctoral Researcher, Faculty of Law, University of Turku, carlo.c.gatti@utu.fi

Timo Harrikari, YTT, dosentti, sosiaalityön professori, Helsingin yliopisto, timo.harrikari@helsinki.fi

Anna Hurmerinta-Haanpää, OTT, yliopistonlehtori, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, anna.hurmerinta-haanpaa@aalto.fi

Reijo Knuutinen, OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu, reijo.knuutinen@utu.fi

Tarja Koskela, OTT, dosentti (rikosoikeus, erityisesti kriminaalipolitiikka), rikosoikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto, tarja.s.koskela@uef.fi

Toni Malminen, OTT, LL.M. (Yale), yleisen oikeustieteen yliopistonlehtori (UEF), päätoimittaja (Defensor Legis), toni.malminen@uef.fi

Pekka Pohjankoski, OTT, VT, LL.M. (Harvard), tutkijatohtori, Turun yliopisto, pekka.pohjankoski@utu.fi

Venla Roth, OTT, työelämäprofessori (oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto), neuvotteleva virkamies (Oikeusministeriö), veelpa@utu.fi

Tommi Saarikivi, VT, tommi.sarikivi@mes.fi

Sofia Selkämä, OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto, anna-sofia.selkamaa@helsinki.fi

Simone Tulumello, PhD, Associate Research Professor in Human Geography, Institute of Social Sciences, University of Lisbon (ICS-UL), simone.tulumello@ics.ulisboa.pt