

# Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa

Askelmerkkejä hyvään hallintoon



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9

# Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa

## Askelmerkkejä hyvään hallintoon

Markus Kiviaho, Mikko Knuutinen

Oikeusministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 9978-952-400-450-3

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa Askelmerkkejä hyvään hallintoon

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9</b>		<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t Kieli</b>	Markus Kiviaho ja Mikko Knuutinen suomi	<b>Sivumäärä</b>	78

### Tiivistelmä

Kunnallishallinnon korruptiontorjuntaa kartoittavan selvityksen tavoitteena on avata korruption käsitettä, riskialueita ja ilmenemismuotoja sekä korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä. Korruption ilmenemismuotoja on analysoitu ja kuvattu tunnistetuilla riskialueilla käytännönläheisesti tutkimuksiin, tapausesimerkkeihin, oikeuskäytäntöön- ja ratkaisuihin, sekä käytännön havaintoihin perustuen. Selvityksen tarkoituksena on lisätä kuntien luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon, sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajien, eri yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta sekä sen haitallisuudesta kunnallishallinnossa.

Selvityksessä esitetään oikeusvaltioperiaatteeeseen sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin ja menettelyihin perustuva kokonaisvaltainen toimintamalli korruptiontorjuntaan. Toimintamalli kuvaa askelia, joiden avulla kuntien hallinnossa ja toiminnassa voidaan ennaltaehkäistä, havaita ja tehokkaasti torjua korruptiota sekä puuttumattomuuden kulttuuria.

Korruption haitallisuuden vuoksi kuntia hyödyttää korruptioriskien ja korruption ilmenemismuotojen objektiivinen arviointi. Kehittämällä kokonaisvaltaista korruptiontorjuntamallia voidaan torjua ja havaita tilanteita, joissa vaikutusvaltaa käytetään väärin oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.

Selvitys on laadittu osana Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman (2020–2023) 1.3. korruptiontorjuntahanketta ja kansallista korruptionvastaista strategiaa. Julkaisussa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta oikeusministeriön virallista kantaa.

**Asiasanat** korruptio, hyvä hallinto, julkiset hankinnat, sisäinen valvonta, korruptiontorjunta, kuntahallinto

<b>ISBN PDF</b>	9978-952-400-450-3	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Asianumero</b>	-	<b>Hankenumero</b>	OM45:00/2020

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3>

## Korruptionsbekämpning i kommunalförvaltningen Mot god förvaltning

---

<b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:9</b>	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
---	-------------	--------------------------------

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet
-----------------	---------------------

---

<b>Författare</b>	Markus Kiviaho och Mikko Knuutinen
-------------------	------------------------------------

<b>Språk</b>	finska
--------------	--------

<b>Sidantal</b>	78
-----------------	----

---

### Referat

begreppet korruption, riskområden, olika former av korruption och regleringen som gäller bekämpning av korruption. Olika former av korruption inom identifierade riskområden har analyserats och beskrivits på ett konkret sätt utifrån exempelfall, juridisk praxis och avgöranden samt observationer. Syftet med utredningen är att öka medvetenheten och insikterna om korruption och korruptionens negativa inverkan på kommunalförvaltningen hos förtroendevalda och tjänstemän i kommunerna, intern revision och revisorer, olika samarbetsparter och intressentgrupper.

I utredningen presenteras en övergripande modell för bekämpning av korruption som grundar sig på rättsstatsprincipen samt på rättsprinciper för god förvaltning och god förvaltningssed. Verksamhetsmodellen beskriver åtgärder som man i kommunernas förvaltning och verksamhet kan vidta för att förebygga, identifiera och effektivt bekämpa korruption och en kultur att inte ingripa.

Korruption är skadligt för kommunerna, varför objektiv utvärdering av korruptionsriskerna och de olika formerna av korruption gagnar dem. Genom att utveckla en övergripande modell för bekämpningen av korruption kan man identifiera och bekämpa maktmissbruk för egen vinning.

Utredningen är en del av projektet 1.3 bekämpning av korruption i åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (2020–2023) och den nationella strategin för bekämpning av korruption. De synpunkter som framförs i publikationen representerar inte nödvändigtvis justitieministeriets officiella ståndpunkt..

<b>Nyckelord</b>	korruption, god förvaltning, offentlig upphandling, intern revision, korruptionsbekämpning, kommunalförvaltning
------------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	9978-952-400-450-3
-----------------	--------------------

<b>Ärendenummer</b>	-
---------------------	---

<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
-----------------	-----------

<b>Projektnummer</b>	OM45:00/2020
----------------------	--------------

---

<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3</a>
-------------------	---

---

## Combating Corruption in Local Government. Steps Towards Good Governance

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:9</b>	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	
<b>Author(s)</b>	Markus Kiviaho and Mikko Knuutinen	
<b>Language</b>	Finnsih	<b>Pages</b> 78

---

### Abstract

The objective of this report examining measures to combat corruption in local government is to explain the concept of corruption and to discuss risk sectors for corruption, forms of corruption and the regulation related to anti-corruption measures. Different forms of corruption in identified risk sectors are analysed and described in a pragmatic manner based on research, case studies, case law and court decisions, and practical observations. The purpose of the report is to increase awareness and understanding of corruption and its harmful effects in local government among senior elected officials and senior local government officials, internal audit and auditors, different partners, and stakeholders.

The report introduces a comprehensive anti-corruption model that is based on the rule of law and the legal principles and procedures of good governance. The operating model describes the steps that local authorities can take to prevent, detect and effectively combat corruption and the culture of non-intervention in local government.

Because of the harmful nature of corruption, local authorities would benefit from an objective assessment of the risks and forms of corruption. By developing a comprehensive anti-corruption model, it is possible to prevent and detect situations where entrusted power is abused for the purpose of obtaining an undue advantage.

This report was drawn up as part of the project 1.3 for enhancing the fight against corruption outlined in the Government's Action Plan for Tackling the Grey Economy and Economic Crime for 2020–2023 and the National Anti-Corruption Strategy. The views expressed in the publication do not necessarily reflect the official position of the Ministry of Justice..

**Keywords** corruption, good governance, combating corruption, local government, public procurement, internal audit

---

<b>ISBN PDF</b>	9978-952-400-450-3	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Reference number</b>	-	<b>Project number</b>	OM45:00/2020

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-450-3>

---

# Sisältö

<b>Johdanto</b> .....	8
<b>I KORRUPTION KÄSITE JA SIIHEN LIITTYVÄ SÄÄNTELY</b> .....	10
<b>1 Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi</b> .....	10
1.1 Näkökulmia korruption määrittelyyn.....	10
1.2 Vaikutusvalta ja vastuullinen asema .....	11
1.3 Oikeudettoman edun tavoittelu.....	13
1.4 Korruption riskialueita.....	14
<b>2 Korruptiontorjuntaan liittyvä sääntely</b> .....	15
2.1 Lainsäädännön tuntemus tarpeen .....	15
2.2 Hyvä hallinto ja hallinnon lainmukaisuuden varmistaminen.....	16
2.3 Viranhaltijan velvollisuudet ja avoimuus vallankäytön valvonnassa .....	19
2.4 Korruption riskialueisiin liittyvää sääntelyä.....	20
<b>3 Korruption erilaisia ilmenemismuotoja</b> .....	21
3.1 Vaikeasti havaittavaa vaikutusvallan väärinkäyttöä .....	21
3.2 Hyvä veli-verkostot monimuotoisena ilmiönä.....	23
3.3 Tavoitteena vaikutusvalta .....	26
3.4 Puuttumattomuuden kulttuurin rakentuminen .....	29
3.5 Ylimmän johdon asenne ratkaisee .....	30
<b>II KORRUPTION RISKIALUEITA JA ILMENEMISMUOTOJA</b> .....	32
<b>4 Vaikutusvallan väärinkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa</b> .....	32
4.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöä muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.....	32
4.2 Valmisteluun ja esittelyyn kohdistuvan vaikutusvallan väärinkäytön menettelyitä	33
4.3 Verkoston jäsenten suojelu.....	34
4.4 Vaikutusvallan väärinkäytön riskialueita .....	36
<b>5 Vaikutusvallan väärinkäyttö julkisissa hankinnoissa</b> .....	38
5.1 Taloudellisesti merkittävä korruption riskialue.....	38
5.2 Etuuksien vastaanottaminen ja yhteistyösuhteet.....	39
5.3 Välinpitämättömyys lain vaatimuksista .....	40
5.4 Valvonnan tehokkaassa järjestämisessä puutteita.....	41

5.5	Hallinnan kehittymättömyys ja puutteelliset tiedot .....	42
5.6	Selvittämis- ja perusteluvollisuuksien laiminlyönnit .....	42
5.7	Puutteellinen eturistiriitojen selvittäminen .....	44
5.8	Manipulointi kilpailutuksissa .....	48
5.9	Puutteellinen läpinäkyvyys vaikeuttaa väärinkäytösten havaitsemista.....	50
<b>6</b>	<b>Vaikutusvallan väärinkäyttö yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa.....</b>	<b>52</b>
6.1	Merkittävät taloudelliset intressit kasvattavat korruptionriskiä.....	52
6.2	Piilokorruptiota ja näkyvää korruptiota .....	54
<b>7</b>	<b>Tuloksellinen sisäinen ja ulkoinen valvonta .....</b>	<b>59</b>
7.1	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen .....	59
7.2	Tilivelvollisen johdon selonotto- ja reagointivelvollisuus .....	61
7.3	Sisäinen tarkastus osana tuloksellista sisäistä valvontaa .....	62
7.4	Toimintakertomusraportointi korruptiontorjunnasta .....	64
7.5	Tilintarkastuksen riippumattomuus ja laatu.....	65
7.6	Ulkaisen ja sisäisen valvonnan toimivuus .....	68
<b>III</b>	<b>KORRUPTIONTORJUNTA JA HYVÄN HALLINNON EDISTÄMINEN .....</b>	<b>69</b>
<b>8</b>	<b>Kokonaisvaltainen toimintamalli korruption torjuntaan.....</b>	<b>69</b>
8.1	Oikeusvaltioperiaate korruption torjunnassa .....	69
8.2	Korruptiontorjunnan toimintamallin ja periaatteiden määrittely .....	70
8.3	Riskiperustaisesti suunnattua tehokasta toimintaa .....	71
8.4	Korruptiontorjunnan toimintamallin jatkuva parantaminen .....	73
<b>9</b>	<b>Lopuksi.....</b>	<b>75</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>76</b>



## JOHDANTO

Kunnallishallinto ja kuntien toiminta on tunnistettu useissa eri tutkimuksissa korruption vaaranvyöhykkeeksi huolimatta oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden velvoittavuudesta. Kunnallishallinnolla tarkoitetaan tässä selvityksessä kuntia ja kuntayhtymiä. Kunnallishallinnon korruptioriskejä käsiteltäessä on syytä ottaa huomioon myös kunnallishallinnon organisaatioiden määräysvaltaan kuuluvat tytäryhteisöt sekä osakkuusyhteisöt.

Korruptiontorjunnan toimenpiteille on merkittävä tarve kunnallishallinnossa. Tietoisuus ja ymmärrys korruptiosta ja sen haitallisuudesta on vielä riittämätöntä. Korruptiontorjunnan käynnistämiseksi on tarpeen ensivaiheessa tunnistaa ja analysoida sekä kuvata korruptiota ilmiönä, siihen liittyviä riskialueita ja ilmenemismuotoja. Tämä mahdollistaa tietoisuuden lisäämisen korruptiosta, jolloin korruption eri ilmenemismuotoja voidaan havaita, tehdä näkyviksi ja niihin voidaan tehokkaasti puuttua. Nyt käsillä olevan julkaisun avulla voidaan lisätä kuntien luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon, sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastajien, kunnallishallinnon eri yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta kunnallishallinnossa. Selvitys on hyödyllinen myös toimintansa käynnistäneiden hyvinvointialueiden korruptiontorjunnan kehittämisessä. Selvitys toimii siten käsikirjana ja oppaana korruptiontorjunnan rakentamisessa ja sitä voi hyödyntää myös [www.korruptiontorjunta.fi](http://www.korruptiontorjunta.fi) -sivuston kautta.

Selvityksen luvuissa yksi ja kaksi on tarkasteltu korruption käsitettä ja siihen liittyvää korruptiota ennaltaehkäisevää lainsäädäntöä. Kunnallishallinnon korruptiontorjunnan kannalta keskeisen oikeudellisen perustan luovat perustuslain sisältämä oikeusvaltioperiaate ja hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Lisäksi moninainen erityislainsäädäntö määrittää vaikutusvallan väärinkäyttöä ennaltaehkäiseviä menettelytapoja. Moninainen sääntely on tarpeen korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen ollessa tilanteesta ja olosuhteista riippuen hyvin erilaisia. Tällä hetkellä Suomessa ei ole erillistä lainsäädäntöä, joka sääntelisi korruptiontorjuntaa tai korruptiolla yleisesti tarkoitettavaa vaikutusvallan väärinkäyttöä täsmällisesti määriteltynä korruptiorikoksena. Korruptiontorjunnan kehittämistarpeiksi voidaan tunnistaa riittävät toimintaresurssit, valmiudet ja kyvykkyydet tunnistaa korruptiota, korruptiorikosten tehokas ja turvallinen paljastaminen sekä rikosvastuun toteutuminen.

Selvityksen laadinnan perustaksi tehdyssä kirjallisuuskatsauksessa, uutisoitujen julkisten tapausesimerkkien, käytännön havaintojen, oikeuskäytännön sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen perusteella on havaittavissa korruption olevan ennakoitua yleisempää ja ilmenemismuotojen moninaiset. Todellisuudessa korruption ilmenemisen yleisyydestä ja vakavuudesta kunnallishallinnossa ei voi kuitenkaan saada luotettavaa kuvaa ilmiöön usein liittyvän puuttumattomuuden ja suojelukulttuurin vuoksi. Korruptio on todennäköisesti merkittävästi arvioitua yleisempää ja haitallisempaa. Korruptiota ja sen eri muotoja on analysoitu luvuissa 3–6 keskeisillä riskialueilla, joita kunnallishallinnossa ovat eri tutkimusten mukaan muun muassa rakenteellinen korruptio, poliittinen päätöksenteko, julkiset hankinnat sekä yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus. Alttiutta korruptiolle ja erilaisia ilmenemismuotoja on kuvattu riskialueittain mahdollisimman käytännönläheisesti ja visuaalisia elementtejä hyödyntäen.

Korruption torjunnan tehokkuutta on arvioitu luvussa seitsemän analysoimalla kuntien ulkoisen ja sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan tuloksellisuutta muun muassa kuntien toimintakertomusraportoinnin perusteella. Selvityksessä on arvioitu riippumattoman sisäisen tarkastuksen toimintaedellytyksiä ja järjestämiseen liittyviä kehittämistarpeita, sekä kunnallisen tilintarkastuksen riippumattomuutta ja toimivuutta. Selvityksen luvussa kahdeksan on esitetty kuvaus korruptiontorjunnan toimintamallista, joka luo pohjan kunnallishallinnon korruption torjunnalle ja tukee hyvän hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan kehittämistä. Sen oikeudellisen perustan luovat oikeusvaltioperiaate sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Korruption torjunnan toimintamallin osa-alueita on kuvattu mahdollisimman konkreettisesti, jotta kunnat voisivat hyödyntää toimintamallin kuvausta korruptiontorjunnan menettelyitä kehittäessään.

# I KORRUPTION KÄSITE JA SIIHEN LIITTYVÄ SÄÄNTELY

## 1 Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi korruptio on määritelty vaikutusvallan väärinkäyttämiseksi edun tavoittelemiseksi (VN 2021, 2). Korruption tavoitteena on oikeudettoman yksityisen edun saavuttaminen lainvastaisin tai epäeettisin keinoin, mikä vaarantaa paikallishallinnossa yleisen edun toteutumisen sekä luottamuksen viranomaistoimintaan.

### 1.1 Näkökulmia korruption määrittelyyn

Korruption käsitettä on määritetty useissa eri tutkimuksissa. Rakenteellista korruptiota analysoinut Salminen toteaa korruptiossa olevan aina kysymys vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Kun valtaa ja vaikutusvaltaa käytetään Salmisen mukaan väärin, pyrkimys on tavoitella etuja, jotka saavutetaan laittomin ja epäeettisin keinoin. (Salminen 2015, 4.) Korruptioon liitetään yleisesti eri tutkimuksissa näkökulmina muun muassa hyvä veli -verkostot, maan tapa, vastuullisen aseman väärinkäyttö, lahjonta, sopimaton kestitseminen ja toimittajayhteistyö julkisissa hankinnoissa, poliittiset virkanimitykset ja erilaisia suosimisen muotoja. Huonon hallinnon näkökulmasta korruptio voi kunnallishallinnossa ilmetä virkatehtävien ja velvollisuuksien laiminlyöntinä, tosiasioiden ja säännösten valikoivana huomioon ottamisena päätöksenteossa sekä puuttumattomuutena huonoon hallintoon ja jopa sen suojeluna (Suomen Kuntaliitto 2018, 5).

Vaasan yliopiston tutkijat ovat jakaneet korruption ilmikorruptioon ja piilokorruptioon. Ilmikorruption keskeisiä piirteitä ovat lahjonta, korruptiorikokset ja virkarikkeet, jotka on määritelty korruption näkyväksi osaksi. Sen sijaan virallisia rakenteita ja epävirallisia verkostoja hyödyntävässä piilokorruptiossa korostuvat salailu ja näkymättömyys. Yleensä moitittavimmat väärinkäytön menettelytavat osataan toteuttaa siten, että ne jäävät piiloon. Käytännössä niistä kuitenkin usein ollaan kuntaorganisaatioissa tietoisia. Piilokorruption tapaukset eivät tutkijoiden mukaan pääsääntöisesti tilastoidu korruptiorikoksina poliisin, syyttäjien tai oikeuslaitoksen käsiteltäviksi. Tutkijat määrittivät tiiviisti ja

yksinkertaistaen piilokorruption epäeettiseksi ja korruptiiviseksi toiminnaksi, joka ei ole näkyvää eikä välttämättä tule ilmi. Piilokorruptiossa käytetään esimerkiksi poliittista tai taloudellista valtaa väärin, vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säädösten puitteissa. Piilokorruptiolle on myös tyypillistä pienien piirien ja suljettujen verkostojen suosinta, mikä ilmenee yhteisien varojen, etujen ja vallan jakamisena arveluttavin perustein omille jäsenille. Piilokorruptiosta seurauksena esitettiin toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden väheneminen, ja samalla yleinen luottamus yhteiskunnan instituutioihin heikkenee. (Salminen & Viinamäki 2017, 3.)

Korruptioon liittyvä vallan väärinkäyttö voi kunnallisissa organisaatioissa ja niiden päätöksenteossa sisältää tarkoituksellista virka-aseman tai poliittisen valta-aseman väärinkäyttöä muun kuin yleisen edun tavoittelemiseksi, piittaamattomuutta säännöksistä ja organisaatioiden omista määräyksistä, erilaisista rooleista aiheutuvia eturistiriitoja ja jäävyksiä. Kuntaorganisaatioissa yleisimmiksi korruption muodoiksi on tunnistettu laittomuuksien salaaminen ja toimijoiden suojeleminen, luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, asiakirjojen epäeettinen laadinta, organisaation sääntöjen kirjoittaminen hallinnolle vieraista lähtökohdista, asioiden käsittelyn viivyttely ja velvollisuuksien laiminlyönti ja välinpitämätön johtaminen. (Salminen & Viinamäki 2017, 14–16.)

Tietoisuus korruption käsitteestä, riskialueista ja erilaisista ilmenemismuodoista on kunnallishallinnossa vielä vähäistä. Siitä johtuen korruptiota ja sen eri muotoja kunnallishallinnossa ei vielä kattavasti tunnisteta, eikä korruption torjuntaan ole siten panostettu. Myöskin yleisesti tiedossa olevan korruption torjumiseksi on liian harvoin ryhdytty riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin. Korruptio kunnallishallinnossa on ilmiönä moninainen ja ilmenee luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työsuhteisten vaikutusvallan ja vastuullisen aseman käytön lainvastaisina tai epäeettisinä menettelyinä. Vaikutusvaltaa käytetään väärin usein virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella, mikä vaikeuttaa sen havaitsemista. Vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyy usein säännöksiin perustuvan toimivallan väärinkäyttö, jolloin hallintosäännöllä osoitettua toimivaltaa ja vastuullista asemaa ei kunnallishallinnossa käytetä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

## 1.2 Vaikutusvalta ja vastuullinen asema

Korruption havaitsemiseksi ja torjumiseksi on välttämätöntä ymmärtää, mitä tarkoitetaan vastuullisella asemalla, valmistelulla ja esittelyllä, toimivallalla ja vaikutusvallalla, niiden väärinkäytöllä sekä tavoiteltavalla edulla. Ne kaikki tulee ymmärtää laajemmin kuin rikoksen tunnusmerkistön täyttävässä korruptiossa. Henkilö voi toimia esimerkiksi taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittävien asioiden päätösehdotusten valmistelijana, jolloin hänellä on erityisen vastuullinen asema ja siihen perustuva vaikutusmahdollisuus esiteltävään ja päätettävään asiaan. Esittelyyn liittyy viranhaltijan ja luottamushenkilön

velvollisuus vastata päätösten asianmukaisesta valmistelusta ja esittelystä päätöksentekijälle. Esittelijän velvollisuutena on informoida päätöksentekijää käsiteltävästä asiasta, selostaa päätöksenteossa huomioon otettavat tosiseikat ja oikeussäännöt sekä tehtävä yksiselitteinen päätösehdotus. Esittelijä vastaa päätöksen laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta esittelynsä mukaisen päätöksen osalta. Eriävän mielipiteen esittelijä voi kuitenkin jättää vain laillisuusperustein. (Kulla 2018, 284.) Toimivallalla tarkoitetaan kunnallishallinnossa monijäsenen toimielimen tai viranhaltijan oikeutta tehdä päätöksiä laissa tai kunnallisen organisaation hallintosäännössä esitettyjen toimivaltamääräysten perusteella.

Korruptioon liittyvällä vaikutusvallalla tarkoitetaan toimijan kuten kunnan monijäsenen toimielimen, sen jäsenten tai henkilön mahdollisuutta ja kykyä vaikuttaa esimerkiksi toiminnan puitteisiin kuten organisoitumiseen, tehtävien ja toimivallan määrittämiseen, päätöksentekoon, toimintaan tai muihin toimijoihin. Vaikutusvalta ja toimivalta voivat perustua toimijan poliittiseen ja / tai hallintosäännössä määrättyyn organisatoriseen asemaan, muuhun yhteiskunnalliseen tai taloudelliseen asemaan, kestäviin henkilökohtaisiin suhteisiin sekä hyviin kontakteihin. Se voi perustua myös henkilön asiantuntijuuteen ja tietoon, erilaisiin henkilökohtaisiin ja sosiaalisiin taitoihin, kuten kykyyn esittää asiat vakuuttavasti. Vaikutusvallan voidaan arvioida olevan sitä merkittävämpää, mitä enemmän valta-asemat kasautuvat pienelle ja verkostoituneelle toimijajoukolle, jonka jäsenillä on erilaisia kaksoisrooleja sekä vahva keskinäinen lojaliteetti.

Vastuullisen aseman, toimivallan ja vaikutusvallan väärinkäyttö kuvastavat toimintatavan lainvastaisuutta tai epäeettisyyttä. Toimielin, sen jäsen tai viranhaltija, jolla on toimivaltaa, voi käyttää sitä väärin edun tavoittelemiseksi. Vaikutusvallan rakentumista kunnissa on analysoitu ja määritetty myös prosessina, jossa toimija saa vuorovaikutustaitoja ja muita sosiaalisia taitoja käyttäen toiset toimijat suhtautumaan asioihin tai toimintoihin aiemmasta poikkeavalla tavalla ja siten tekemään vapaaehtoisesti jotain, mitä he eivät muutoin tekisi (Sotarauta 2001). Määritelmä kuvastaa hyvin vaikutusvallan käytön rakentumista ja sitä, että sen seurauksena toimija voi päätyä tekemään jotain esimerkiksi aiemmasta, johdonmukaisesta lainmukaisesta linjasta poikkeavalla tavalla.

Vaikutusvallan käyttö muuttuu sen väärinkäyttämiseksi, jos tavoitteena on saada toinen toimimaan lainvastaisesti tai epäeettisesti. Hallinto-oikeudellisesti arvioiden tuolloin on usein kysymys hallinnon oikeusperiaatteiden – objektiviteetti, tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus ja oikeasuhtaisuus – vastaisesta toiminnasta. Vaikutusvaltaa voidaan käyttää toimijoihin, joiden tehtäviin kuuluvat päätettävien asioiden riippumaton ja asiantunteva valmistelu, esittely tai päätöksenteko sekä myös toiminnan valvonta. Vaikutusvallan väärinkäyttäminen voi johtaa virkatehtävien asianmukaisen hoitamisen ja toiminnan lainmukaisuuden vaarantumiseen, mikäli vaikuttamisen kohteena oleva toimija taipuu toimimaan lainvastaisesti.

### 1.3 Oikeudettoman edun tavoittelu

Korruption keskeisenä piirteenä on yleisen edun loukkaaminen ja oikeudettoman yksityisen edun tavoittelu. Korruptio voi kohdistua myös yksinomaan yksityisten välisten etujen huomioimiseen hallinnossa. Vaikutusvallan väärinkäytöllä tavoitellaan oikeudetonta etua tai hyötyä, mikä voi olla luonteeltaan muun muassa taloudellista, poliittiseen tai sosiaaliin asemaan ja statukseen liittyvää etua. Etu voi olla myös esimerkiksi kaavoituksen tai rakennusoikeuden johdosta tapahtuvaa omaisuuden arvonnousua, ns. vastikkeettomasti saatu hyödykkeen käyttöoikeus tai kilpailutilanteessa hyödynnettävissä olevaa tietoa. Korruptoitunut toimija voi myös itse saada taloudellista tai muuta etua korvaukseksi vaikutusvallan väärinkäytöstä. Tavoitellun oikeudettoman edun todentaminen ja vaikutusvallan väärinkäytöstä saadun korvauksen osoittaminen ei aina kuitenkaan ole helppoa. Etenkin jos sen konkretisoituminen tapahtuu viiveellä.

Virkamies tai julkista luottamustehtävää hoitava henkilö kuten kunnanvaltuutettu, kunnanhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan jäsen sekä julkista valtaa käyttävä työntekijä voivat käyttää asemaansa asian valmistelussa tai päätöksentekoon osallistuessa hyödyn hankkimiseksi itselle tai rajatulle ryhmälle taikka aiheuttaakseen haittaa toiselle vastoin velvollisuuksiaan. Vaikutusvallan väärinkäyttö voi ilmetä epäeettisenä tai lainvastaisena päätöksentekona vaikutusvaltaa käyttävien toimijoiden verkostoissa, virallisen päätöksenteon ulkopuolella. Vaikutusvallan väärinkäyttö ja oikeudettomien hyötyjen tavoittelu voivat johtaa vastavuoroisuuteen, palveluksien vaihdantaan ja kiitollisuudenvelkaan, mitkä ovat omiaan vaarantamaan luottamuksen toimijoiden puolueettomuuteen. Tavoiteltu etu ei aina ole välttämättä henkilökohtaista, vaan se voi liittyä esimerkiksi kunnan intressien edistämiseen, joka voi samalla mahdollistaa oikeudettoman edun saamisen jollekin yhteisölle. Etu voi ns. kielletyn valtiontuen johdosta konkretisoitua parempana kilpailukyknä ja sen myötä taloudellisena hyötynä myös kunnan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yhteisön toimiessa markkinoilla. Toimintatapa vaarantaa terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edellytyksiä.

Tavoitteena voi olla myös jo olemassa olevan edun tai aseman säilyttäminen sekä eri toimijoiden intressien edistäminen ja suojaaminen, mikä voi johtaa puuttumattomuuden kulttuurin muodostumiseen. Oikeuskäytännön (mm. KKO 1959-II-44, KKO 1963-II-98) mukaan hyötynä voidaan pitää myös pyrkimystä salata virhe tai vaikutusvallan väärinkäyttö, mikä mahdollistaa haitalliselta seuraamukselta välttymisen. Suojaamiseen liittyvä hyöty ilmenee esimerkiksi siten, että jonkin tahon vaikutusvallan väärinkäyttöön ei puolueettomasti reagoida ja väärinkäyttö jätetään vastoin virkavelvollisuuksia oikeudellisesti asianmukaisesti selvittämättä.

## 1.4 Korruption riskialueita

Keskeisimpiä korruption riskikohteita Suomessa ovat Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen mukaan julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toimintaympäristö (Peurala & Muttilainen, 2015. 28). Hieman myöhemmin Valtioneuvoston rahoittamassa ns. KORSI-projektissa todettiin Suomessa korruption riskialueiksi muun muassa epävirallinen päätöksenteko hyvä veli -verkostoissa, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, maankäyttö ja rakennusala, vaali- ja puoluerahoitus, poliittiset virkanimitykset, nepotismi ja suosinta (Mutilainen ym. 2020, 55, 69). Selvityksessä mainituilla riskialueilla erityisesti kaavoitusratkaisut ja rakentamiseen liittyvät lupapäätökset sekä kiinteistöjen luovutukset erityisesti kunnallishallinnossa ovat tilanteita, joissa vaikutusvaltaa voidaan poliittisessa päätöksenteossa käyttää väärin. Olennaisiksi riskialueiksi voidaan tunnistaa myös kuntien toiminta markkinoilla ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yhteisöjen harjoittama taloudellinen toiminta, vaikka ne eivät vielä tutkimuksissa olekaan nousseet näkyviin.

**Kuva 1.** Korruption eräitä riskialueita paikallishallinnossa



Selvityksen mukaan korruptio ilmenee riskialueilla muun muassa etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena sekä lainvastaisena tai epäeettisenä päätösten valmisteluna. Riskialueiden korruption erilaisia piirteitä on kuvattu yksilökohtaisen korruption, korruptoituneen verkoston, institutionaalisen ja rakenteelliseen korruption näkökulmista. (Mutilainen ym. 2020, 15–23.) Kunnallishallintoon liittyvän korruption havaitsemiseksi ja torjumiseksi tässä selvityksessä kuvataan kunnallishallinnon eräisiin riskialueisiin liittyviä korruption piirteitä ja vaikutusvallan väärinkäytön konkreettisia ilmenemismuotoja ja toimintatapoja. Kuvausten ja analyysien avulla voidaan lisätä kunnallishallinnon eri toimijoiden ymmärrystä ja tietoisuutta korruption merkityksestä, vahingollisuudesta, riskialueista ja erilaisista ilmenemismuodoista, mitkä edistävät korruption havaitsemista ja tehokkaampaa torjuntaa.

## 2 Korruptiontorjuntaan liittyvä sääntely

Suomessa ei ole erillistä lainsäädäntöä, joka sääntelisi korruptiontorjuntaa tai vaikutusvallan väärinkäyttöä täsmällisesti määriteltynä korruptiorikoksena. Silti korruption, sen riskialueisiin, ilmenemismuotoihin, torjuntaan ja rangaistavuuteen liittyviä lakeja on useita. Moninainen sääntely on tarpeen korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen ollessa tilanteesta ja olosuhteista riippuen hyvin erilaisia.

### 2.1 Lainsäädännön tuntemus tarpeen

Kuntien korruptiota koskeva lainsäädäntö voidaan jakaa kahteen näkökulmaan: lait, joita noudattamalla toimivaltaa käytetään hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin ja lait, joiden perusteella analysoidaan ja selvitetään epäiltyjä rikkomuksia. Kaikki korruptio ei kuitenkaan ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa tai hallintolainkäytössä seuraamuksiin johtavaa. Korruption riskialueisiin ja korruption ilmenemismuotoihin liittyy rikosoikeudellista sääntelyä. Rikoslain 40 luvussa on muun muassa säädetty virkarikoksena rangaistavaksi lahjuksen vastaanottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Virkamiestä koskevia virkarikossäännöksiä sovelletaan myös muun muassa julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön, julkisyhteisön työntekijään sekä julkista valtaa käyttävään henkilöön. Kuntalain 85 §:n mukaisesti luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla, ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Vaikutusvallan väärinkäyttöön voi liittyä myös rikoslaissa rangaistavaksi säännelty luottamusaseman väärinkäyttö. Rikoslaissa rangaistavaksi säädetty virka-aseman väärinkäyttäminen ja luottamusaseman väärinkäyttäminen kuvastavat toimintatapoja, jotka ovat lähellä korruption määritelmää.

Rikoslain mukaan virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistytään, jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistyy myös, jos käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden. Luottamusaseman väärinkäytöstä on kyse, mikäli se, jonka tehtävänä on hoitaa toisen henkilön taloudellisia tai oikeudellisia asioita, käyttää väärin luottamusasemaansa ja sitä kautta aiheuttaa vahinkoa sille, kenen asioita hänen tulee hoitaa. Luottamusaseman



väärinkäyttöä voi olla se, kun luottamusasemassa oleva ryhtyy sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta tai jättää tehtävänsä kokonaan tai osittain suorittamatta ja täten aiheuttaa vahinkoa sille taholle, jonka asioita hän hoitaa. Korruptio tulee toimivaltaisten viranomaisten tietoon usein muiden rikosepäilyjen yhteydessä. Vaikka korruptiorikoksista tuomitaan melko harvoin, korruptio eri muodoissaan on kuitenkin melko yleistä, ja lainvastainen tai epäeettinen toiminta aiheuttaa aina haittaa yleiselle edulle.

Kunnallishallinnon toimintaa ohjaavat säännökset sisältävät useita noudatettavia hyvän hallinnon toimintaperiaatteita ja menettelytapoja, joiden pitäisi olla kuntien sisäisen valvonnan ohjeistusten laadinnan johdonmukaisena perustana, olennainen osa eri toimijoiden koulutus- ja perehdytysmateriaalia sekä riskien arviointien ja tarkastusten kohteena. Oikeusvaltioperiaate, hyvän hallinnon perusteet ja kuntien toimintaan liittyvien lakien tunteminen ja niiden mukaisten toimintatapojen ohjeistaminen kuuluvat kunnanhallituksen tehtäviin ja niiden riittävä hallinta on välttämätöntä kuntien luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja työntekijöille. Hyvää hallintoa kunnissa ohjaavia yleislakeja ovat muun muassa perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003), kuntalaki (410/2015), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003). Samoin hyvää hallintoa koskevaa säännöstöä on annettu kansainvälisissä sopimuksissa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Perustuslaissa keskeisiä periaatteita ja säännöksiä ovat muun muassa oikeusvaltioperiaate, yksilön perusoikeudet sekä viranomaisten velvollisuus noudattaa lakia. Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain mukaan virkamiehet vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu voi konkretisoitua rikosoikeudellisena, hallinto-oikeudellisena tai vahingonkorvaus-oikeudellisena seuraamuksena. Vaatimus lain noudattamisen läpinäkyvään osoittamiseen mm. päätöksenteossa vaikeuttaa vaikutusvallan väärinkäyttöä. Perusoikeuksiin kuuluu myös jokaisen ihmisen oikeusturva, joka voi vaarantua, kun vaikutusvaltaa käytetään väärin. Korruptio voi estää muun muassa asian käsittelyn julkisuuden sekä päätösten lainmukaisen perustelemisen. Mikäli asia on käsitelty salaisena pykälänä, on korruptiota vaikea havaita.

## 2.2 Hyvä hallinto ja hallinnon lainmukaisuuden varmistaminen

Hallintolain säännöstö ja hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat keskeisen oikeudellisen perustan korruption torjunnalle. Hallintolain 6 §:ssä esitetyt hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käyttämään toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen

toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Jo nämä hyvän hallinnon perusteet ja oikeusperiaatteet kieltävät vaikutusvallan väärinkäytön edun tavoittelemiseksi tai haitan aiheuttamiseksi. Hallintolain 27 §:n ja kuntalain 97 §:n esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Lisäksi hallintolain 31 ja 45 §:ssä on säädetty päätösten selvittämis- ja perusteluvälvoitteista, joiden tarkoituksena on olennaisena osana hallinnon lainmukaisuuden kontrolleja edistää hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteutumista.

Kun päätöksenteossa selvitetään tosiseikat ja sovellettavat säännökset riippumattomasti, asiantuntevasti ja huolellisesti, ja päätös perustellaan lainsäädännön osoittamilla tosiasioilla läpinäkyvästi, hyvä hallinto toteutuu useammin ja vallan väärinkäyttäminen on vaikeampaa. Päätöksentekoon liittyvää perusteluvollisuutta on päätöksentekijän noudatettava myös tilanteissa, joissa kunnan toimielin tekee päätöksen esittelystä poiketen. Hallinnon oikeusperiaatteiden ja niiden käytännön soveltamisen ohjeistamisen tulisi olla riittävän konkreettista, jotta päätöksenteon lainmukaisuutta uhkaavia riskejä voidaan tehokkaasti torjua. Kouluttaminen tulisi olla säännöllinen osa kunnan viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja henkilöstön perehdyttämistä sekä osaamisen jatkuvaa kehittämistä. Hyvän hallinnon ja erityisesti päätöksentekoprosessiin liittyvien koulutusten perustana tulisi olla myös vaikutusvallan väärinkäytön erilaisten menettelytapojen tunnistaminen. Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisen valvonnan on oltava vastuututtua, jatkuvaa ja systemaattista toimintaa.

Kunnanhallituksen vastuulle kuuluvan toiminnan lainmukaisuuden ja korruption torjunnan keskeisiä toimintatapoja ovat toimivallan ja vastuiden tarkoituksenmukainen ja täsmällinen määrittely, sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellinen järjestäminen. Korruption torjunnan näkökulmasta tulisi kuntien hallinnon järjestämisessä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valta-asetat ja toimivalta eivät liiallisesti keskity harvoille toimijoille. Kunnanhallituksen vastuulle kuuluu päätöksenteon lainmukaisuuden valvonta ja siinä tarkoituksessa sen varmistaminen, että päätöksenteko voi kaikissa tilanteissa perustua riippumattomaan ja asiantuntevaan valmisteluun sekä virkavastuulla tapahtuvaan esittelyyn. Kunnanhallituksen tulee kunnan hallinnosta vastaavana toimielimenä selkeästi todeta toimintaohjeissaan, että virkakäskyillä ei voida määrätä sitä, minkä sisältöinen viranhaltijan päätöksen tulisi olla tai minkä sisältöisenä se tulisi esitellä toimielimelle. Kuntien olisikin syytä varmentua siitä, että päätöksentekoon liittyvässä ohjeistuksessa on selkeästi määritetty esittelijän vastuu virkatoimiensa ja esittelynsä lainmukaisuudesta.

Kunnanhallituksen tulee myös omassa toiminnassaan ja päätöksenteossään ottaa huomioon hallinnon laillisuusperiaate, mistä johtuen viranhaltija ei voi olla sidottu esittely- ja ratkaisutoiminnassään muuhun kuin lakiin ja siihen perustuviin nimenomaisiin oikeussäännöksiin ja -määräyksiin. Osana kuntien toimia korruption torjunnassään tulisi esimerkiksi

päätösten valmistelijoille ja esittelijöille kohdennetuilla kyselyillä selvittää heidän mahdollisuuksiaan valmistella ja esitellä päätöksiä riippumattomasti. Kyselyjen avulla on mahdollista saada tietoa epäasianmukaisista pyrkimyksistä vaikuttaa päätöksentekoon sekä kehittää ja kouluttaa päätöksentekoon osallistuvia asianmukaisista hallinnon ja päätöksenteon toimintatavoista. Olennaisena korruptiontorjunnan säännöksenä voidaan mainita kuntalain 69 §:ssä säädetty luottamushenkilön velvollisuus edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Esittelyyn liittyy virkavastuu, joka pitää sisällään vastuun asioiden valmistelusta sekä vastuun siitä, mitä esittelijän esittelystä on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Virkavastuulla tarkoitetaan tällöin vastuuta päätöksen lainmukaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkoituksenmukaisuusvastuu voi yksittäisen virkamiehen vastuuna realisoitua laillisuusvastuuta rajatun. Kuntalain 90 §:n mukaisesti hallintosäännössä voidaan määrätä, että toimielin voi käsitellä asian viranhaltijan esittelyn sijasta puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Tällöin puheenjohtaja on vastuussa tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta. Päätöksenteon puolueettomuuden turvaamiseksi on kuntalain 84 §:ssä säädetty myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvoitteesta, mikäli sidonnaisuuksilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Lainmukaisuuden ohjauksessa ja valvonnassa kunnanhallituksen keskeisinä keinoina ovat kuntalaissa säädetty kunnanhallituksen mahdollisuus määrätä hallintosäännön perusteella kunnanhallituksen edustajan osallistumisesta muiden toimielinten kokouksiin sekä kuntalain 92 §:ssä säädetty otto-oikeus. Kunnanhallituksen edustajan läsnäolo- ja puheoikeus mahdollistavat muiden toimielinten vahvan ohjauksen ja valvonnan. Otto-oikeus on keskeinen hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista edistävä hallinnon ohjauksen ja valvonnan väline, joka täydentää kunnanhallituksen muita ohjaus- ja valvontakeinoja ottaen huomioon otto-oikeuteen liittyvät kuntalaissa säädetty rajoitteet. Otto-oikeudella tarkoitetaan kunnanhallituksen, kunnanhallituksen puheenjohtajan, kunnanjohtajan ja hallintosäännössä määrätyn kunnan viranhaltijan oikeutta ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee sitä, että alemman viranomaisen käsittelemä asia siirtyy kokonaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi eivätkä alemman viranomaisen ratkaisut sido millään tavalla kunnanhallitusta. Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta, ja otto-oikeus antaa sille tehokkaan keinon seurata alemman viranomaisen päätöksentekoa. Otto-oikeuden käyttäminen edellyttää otto-oikeudelle tuotavien päätösten lainmukaisuuden huolellista selvittämistä ja siihen perustuvaa yksilöityä päätösehdotusta kunnanhallitukselle. Sisäisen tarkastuksen eräänä tarkastuskohteena voisikin olla

kunnanhallituksen otto-oikeudelle tuotavien päätösten lainmukaisuuden selvittämisen ja valvontamenettelyiden asianmukaisuus.

## 2.3 Viranhaltijan velvollisuudet ja avoimuus vallankäytön valvonnassa

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta määrittelee mm. työnantajan ja viranhaltijan yleiset velvollisuudet. Viranhaltijan on lain 17 §:n mukaan suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Koska viranhaltija vastaa virkatömiensä lainmukaisuudesta, on hän velvollinen noudattamaan vain lainmukaisia määräyksiä tai virkakäskyjä. Mikäli viranhaltija noudattaa esimerkiksi yksittäistapauksessa lainvastaisia määräyksiä tai virkakäskyjä, voi hän joutua toiminnastaan vastuunalaiseksi. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslaisissa. Viranhaltija voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen menettelystään tai laiminlyönnistään.

Julkisuuslain tarkoituksena on lain 3 §:edistää viranomaistoiminnan avoimuutta, jolloin viranomaisten asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ja niiden salaaminen on mahdollista vain laissa säädetyin perustein. Tiedon saamista ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä. Julkisuuslain säännösten lisäksi kuntalaissa on säädetty kuntien velvollisuudesta tiedottaa kuntien toiminnasta ja siitä, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Tiedottamisvelvollisuus koskee kaikkea kunnan toimintaa ulottuen kuntayhtymiin, kuntien tytäryhteisöihin sekä yhteistyöhankkeisiin. Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmisteluun liittyvien tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Kunnan ilmoitukset julkaistaan yleisessä tietoverkossa sekä tarpeen mukaan myös muissa välineissä. Kuntalaissa on säädetty 109 §:ssä kunnan järjestämiä palveluja ja kunnan toimintaa koskevien keskeisten tietojen sekä valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien pöytäkirjojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa.

Avoimuus ja tietojensaantioikeudet ennaltaehkäisevät viranomaisorganisaatioiden epäasiallisia ja lainvastaisia toimintatapoja, sekä mahdollistavat vaikutusvallan väärinkäytön havaitsemisen ja päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin. Julkisuuslain ja kuntalain säännösten tarkoituksena on edistää avoimuutta ja mahdollistaa kuntien toiminnan ja

hallinnon ulkoisen valvonnan, esteellisyysäynnösten noudattamisen sekä päätöksentekoon sisältyvien tosiasia-perusteluiden esittämisen arvioinnin. Avoimuus ja julkisuus edistävät myös luottamusta viranomaistoimintaan. Avoimuuden ja korruption torjunnan näkökulmasta erityisen ongelmalliseksi on kuitenkin havaittu se, että kuntien määräysvaltaan kuuluviin yhtiöihin ei sovelleta julkisuuslainsäädäntöä. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 25–26.)

## 2.4 Korruption riskialueisiin liittyvää sääntelyä

Korruption riskialueita koskevia toimintatapoja sääntelevät hallintolain lisäksi muun muassa laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), kuntalain (410/2015) 15 luvun säännökset markkinoilla toimimisesta sekä kilpailulain (948/2011) 4 a luku. Olennainen merkitys korruption torjunnassa on myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännöksillä. Hankintalain säännösten tarkoituksena on määrittää periaatteet ja menettelytavat, joilla tehostetaan julkisten varojen käyttöä ja turvataan muun muassa mahdollisuus tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Lisäksi hankintalain säännöksillä turvataan tasapuolinen, syrjimätön ja avoin kohtelu julkisissa hankinnoissa.

Kilpailulain tavoitteena on turvata tasapuolinen kilpailu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä sekä poistaa menettely, joka voi vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä tai estää niiden syntymistä ja kehittymistä. Hankintalain ja kilpailulain tavoitteiden toteutumiseen liittyvien riskien tunnistaminen auttaa havaitsemaan vallan väärinkäyttöön ja oikeudettoman edun tavoittelemiseen liittyvät rikkomukset. Erityisesti kilpailulain tuntemus on kuntakonserneissa vielä puutteellista, mikä voi johtaa ongelmallisiin menettelyihin kuntakonsernien yhä useammin markkinoille suuntautuvassa toiminnassa. Kilpailulain soveltamisen yhteydessä tulevat usein samanaikaisesti sovellettaviksi myös kuntalain ja hankintalain säännökset, mitkä lisäävät päätöksentekijöiden osaamisvaatimuksia ja tarvetta toimivalle valvonnalle entisestään.

Merkittäväksi korruption riskialueeksi tunnistettuun yhdyskuntasuunnitteluun ja rakentamiseen liittyviä ohjaus- ja valvontatehtäviä sekä menettelytapasäännöksiä on maankäyttö- ja rakennuslaissa. Niiden tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Hallintolain ja maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tavoitteena on hallinnon oikeusperiaatteiden toteutuminen asioiden käsittelyssä, alueiden käytön ja rakentamisen tavoitteiden sekä yleisen edun toteutumisen varmistaminen.

## 3 Korruption erilaisia ilmenemismuotoja

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportissa on kuvattu monipuolisesti yksilökohtaisen korruption, korruptoituneen verkoston, sekä institutionaalisen ja rakenteellisen korruption ilmenemismuotoja ja riskialueita (Mutttilainen ym. 2020, 14–24). Yksilökohtainen korruptio ja edun tavoittelu kuvastavat yksilön toimintatapojen lainvastaisuutta tai epäeettisyyttä. Henkilöllä voi olla kaksoisrooleja tai sidonnaisuuksia, joihin liittyvien intressien toteutumista hän edistää asemaansa ja vaikutusvaltaansa käyttämällä. Henkilö voi oikeudettoman edun tavoittelussaan syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen, virkavelvollisuuksien rikkomiseen tai luottamusaseman väärinkäyttöön. Henkilöön ja hänen vastuulleen kuuluvien tehtävien puolueettomaan hoitamiseen voidaan vaikuttaa erilaisin etuuksin, jotta henkilö käyttäisi vastuullista asemaansa vastoin velvollisuuksiaan etuuden luvanneen tai antaneen tahon intressien edistämiseen. Yksilökohtainen korruptio ilmenee muun muassa virka-aseman väärinkäyttönä, petoksena, lahjomana, sopimattomana kestitsemisenä, epäasianmukaisena toimittajayhteistyönä sekä kiellettyinä vaali- ja puoluerahoituksena.

### 3.1 Vaikeasti havaittavaa vaikutusvallan väärinkäyttöä

Institutionaalinen ja rakenteellinen korruptio kuvastavat instituutioiden kuten kuntien rakenteisiin ja kunnallishallinnon toimintaympäristöön sisältyvää piilokorruptiota. Rakenteellisessa korruptiossa on kysymys instituutioiden kuten kuntien rakenteisiin ”hiipivästä” korruptiosta, minkä mahdollistavat hyvien veljien tai sisarten pienet piirit ja niiden mahdollistama sisäpiiritoiminta, useat päätöksentekoasemat ja moninaiset roolit eri yhteisöissä. (Salminen & Mäntysalo 2013, 12, 32.) Lähtökohtaisesti se on piilossa tai salassa tapahtuvaa toimintaa, josta puuttuu avoimuus ja joka on epäasiallista vaikuttamisesta. Toimintatavat hyväksytään vähitellen muotoutuvina ja vallitsevina organisaation menettelytapoina, joita jopa tuetaan ja valvotaan niin, ettei ilmapiiri kannusta puuttumaan epäkohtiin. (Salminen 2015, 25.) Institutionaalisen korruption esitetään Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa heikentävän pitkällä tähtäimellä instituution kuten kunnan suorituskykyä ja kääntävän sen pois varsinaisesta tavoitteestaan sekä vähentävän sen kykyä saavuttaa tavoitteensa (Mutttilainen ym. 2020, 21).

Julkisuuteen tulleet korruptiotapaukset ovat paljastaneet rakenteellista korruptiota, joka on vakavaa mutta vaikeammin havaittavaa. Rakenteelliseen korruption liittyvästä

vaikutusvallan käytöstä jää vain harvoin kirjallisia todisteita, mistä johtuen sen todentaminen ja siihen puuttuminen on vaikeampaa. Rakenteellisen korruption ilmenemismuotoja ovat muun muassa epäasianmukainen vaalirahoituksen kanavointi, luottamushenkilöiden ja virkamiesten kestitykset, sekä erilaiset ns. maan tapaan yleisesti liitetyt korruptoituneet hyvä veli -verkostot. Esimerkkejä rakenteellisen korruption riskialueista ovat poliittisen päätöksenteon lisäksi suosinta ja poliittiset virkanimitykset, julkiset hankinnat ja kartellit, kuntakonsernien toiminta markkinoilla, yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus, kiinteistöjen luovutukset sekä rakentaminen ja siihen liittyvät lupapäätökset.

Rakenteellista korruptiota havaitsevat käytännössä useimmiten ne henkilöt, jotka seuraavat läheltä ns. sisäpiiriin kuuluvien toimijoiden yhteistyötä ja vaikuttamiskäytäntöjä asian käsittelyyn kuntaorganisaatiossa. Tällöin puhutaan kuntien ylimmästä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdosta, esittelijöistä, valmistelijoista, sekä esimerkiksi hallinto- ja lakitoimintojen asiantuntijoista, sisäisistä tarkastajista ja tilintarkastajista. Tilintarkastajalla on kuntalain 124 §:n perusteella salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi. Tilintarkastajalla on tällöin erityisen hyvät edellytykset saada tietoa ja havaita kunnan toimintaan liittyvää korruptiota. Kunnallisen tilintarkastusjärjestelmän toimivuutta ja kykyä havaita väärinkäytöksiä on kuitenkin viime aikoina arvioitu kriittisesti (Moliis 4.6.2021).

Lainvastaiseen tai epäeettiseen vaikuttamiseen, painostamiseen ja uhkailuun voivat ryhtyä niin luottamushenkilöt kuin viranhaltijat tai organisaation ulkopuoliset toimijat. Vaikuttamisen keinoina voivat olla epäeettinen lobbaus valmisteleviin asiantuntijoihin, esitteleviin viranhaltijoihin tai päätöksentekijöihin, lupaukset sisäpiiriin pääsemisestä, valta-asemista tai taloudellisten etuuksien tarjoaminen. Tarjotut etuudet voivat olla esimerkiksi erilaisia hyödykkeitä, matkoja tai toistuvia kutsuja erilaisiin tapahtumiin, jotka eivät ole välttämättömiä virkatehtävien suorittamisen näkökulmasta. Yhteistä kutsuille on heidän asemansa, toimi- tai vaikutusvaltansa sekä mahdollisuutensa vaikuttaa etuuden tarjoavaa yhteisöä koskevien asioiden päätöksentekoon tai valvontaan. Tarkoituksena on saada etuuden vastaanottanut henkilö vastapalveluksena toimimaan tai pidättäytymään toimimasta velvollisuuksiensa vastaisesti tietyllä tavalla. Rakenteellisen korruption havaitsemiseksi tulisi huomiota kiinnittää vaikuttamiskeinojen ja -tavoitteiden kokonaisuuteen, toistuvuuteen, säännönmukaisuuteen ja systemaattisuuteen. Vaikuttamiskeinojen läpinäkyvyyttä tulisi edistää esimerkiksi siten, että erilaiset vaikuttamispyrkimykset kuten kutsut erilaisiin tapahtumiin tehtäisiin läpinäkyväksi julkisen rekisterin muodossa. Toistuvien etuuksien vastaanottamisen johdosta tulisi myös objektiivisesti arvioida niiden vaikutusta päätöksentekijöiden esteellisyyteen ja viranomaistoimintaan liittyvään luottamukseen.

## 3.2 Hyvä veli-verkostot monimuotoisena ilmiönä

Kunnallishallinnolle tuttu rakenteellista korruptiota kuvastava käsite on ns. hyvä veli -verkosto, johon kuuluvat toimijat käyttävät valta-asemiaan verkoston jäsenten etujen edistämiseen. Ilmiön piirteitä ovat tutkimusten ja myös käytännön havaintojen perusteella valta-asemien ja vaikutusvallan suunnitelmallinen keskittäminen harvoille, sisäpiirin päätöksenteko virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella, päätöksentekoon liittyvät epäeettiset ja lainvastaiset vaikuttamiskeinot, suosinta poliittisten virkanimitysten muodossa, virkavelvollisuuden laiminlyönnit ja toimivallan ylitykset. (Salminen & Mäntysalo 2013, 17.) Myös piilokorruptiota Suomessa tutkittaessa korruption tyyppilliseksi esimerkiksi esitettiin julkisen aseman väärinkäyttäminen siten, että pyritään jakamaan taloudellisia tai valtaan liittyviä etuja epäoikeudenmukaisella tavalla ja suosimaan yksilöitä tai ryhmiä toisten kustannuksella. Tutkimuksen mukaan julkisen aseman väärinkäyttämiseksi perustetut tai eri tavoin muotoutuneet hyvä veli -verkostot jakavat kohtuuttomia etuja verkoston jäsenille ja luovat epätervettä riippuvuutta ja kiitollisuudenvelkaa verkoston jäsenten kesken. (Salminen & Viinamäki 2017, 1.)

Verkostojen jäsenet voivat olla esimerkiksi poliittisten ryhmien edustajia, kuntien luottamushenkilöitä, viranhaltijoita sekä työsuhteisia työntekijöitä. Esittelijöiden ja valmistelijoiden päätyminen osaksi verkostoa voi perustua lupauksiin etuuksista tai pelkoon vastatoimista, joilla voidaan vaikuttaa henkilön asemaan ja tehtäviin sekä sitä myöten henkilön sosiaaliseen statukseen ja palkkaan. Verkostoon voi kuulua myös elinkeinoelämän sekä tavaroita tai palveluita kuntaorganisaatiolle tuottavien yritysten edustajia. Verkoston toimijoilla voi olla useita eri rooleja ja valta-asemia sekä sidonnaisuuksia esimerkiksi puolueen kunnallisjärjestössä, kunnassa, kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hallituksissa tai niiden toimivassa johdossa sekä muissa alueen eri yhteisöissä. Vaikutusvallan väärinkäyttö päätöksenteossa ilmenee yleensä sisäpiiriin kuuluvan monijäsenisen toimielimen puheenjohtajiston, jäsenen, esittelijän tai valmistelijan lainvastaisina tai epäeettisinä toimina sekä velvollisuuksien laiminlyönteinä.

Rakenteellista korruptiota mahdollistetaan poliittisilla virkanimityksillä, joihin liittyvä etu on virkasuhteen saajalle vuosien mittaan kertyvä merkittävä palkka sekä eläke. Poliittisiin virkanimityksiin on tunnustettu liittyvän lojaliteetti- ja vastavuoroisuusperiaate, mistä johtuen virkaan nimitetty henkilö on velvollinen valvomaan vastineeksi nimityksestään nimittäjän tai nimittäjien etua, ja avustamaan heitä päätöksenteossa. Nimitetyn henkilön odotetaan myös salaavan nimittäjiinsä liittyviä negatiivisia asioita. (Peurala & Muttilainen 2015, 54.) Tutkimuksissa esitettyjen virkanimitysten lisäksi nimityksiä voidaan edistää myös kunnan tai kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen johtotehtäviin sekä keskeisiin asiantuntijatehtäviin.



Eturistiriitoja ja korruption ehkäisemistä voidaan edistää hyvän hallinto- ja johtamistavan menettelyin, määräyksiin hallitusten jäsenten riippumattomuudesta kuten kieltämällä ristikkäisiä valvontasuhteita sekä lahjonnanvastaisilla periaatteilla (Mansikka 2019, 83). Tutkimuksessa esitetyin keinoin voidaan myös ennaltaehkäistä valta-asemien keskittymistä. Kaksoisroolien, eli henkilöiden jäsenyys kunnanhallituksessa ja kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön hallituksessa, ongelmallisuus on tunnistettu myös kuntalain säännösten valmistelussa. Koska kunnanhallitus vastaa konsernin johtamisesta, konserniyhtiön hallituksessa oleva henkilö on tällöin yhtä aikaa vastuullinen sekä konsernijohtossa että valvottavana kunnan tytäryhteisön hallituksen jäsenenä. Ongelmien välttämiseksi muutettiin esteellisyyssäännöksiä, jolloin em. tilanteessa henkilö on esteellinen, kun käsitellään kuntakonserniin kuuluvan yhteisön asioita. Hallituksen esityksessä todettiin myös, että kunnassa konsernijohtoon toiminta on ilman erikseen lailla säätämistä järjestettävissä siten, että konsernijohtoon kuuluva henkilö ei toimi konserniyhtiöiden hallintoelimissä. (HE 242/2020 vp. 32–34.)

Esimerkiksi Tampereen kaupunginvaltuuston hyväksymässä Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohjeessa on määrätty, että ”Tytäryhteisöjen ja säätiöiden johtoon tai hallitukseen kuuluvat henkilöt eivät voi kuulua Tampereen kaupungin konsernijohtoon eivätkä valvonnasta vastaaviin toimielimiin (tarkastustoimikunta ja tarkastuslautakunta)”. Lisäksi konserniohjeessa on määrätty tarkastuslautakunnan osalta, että ”Arvioinnin riippumattomuuden varmistamiseksi tarkastuslautakunnan jäseniä ei tule nimittää tytäryhteisöjen ja säätiöiden hallitukseen”. (Tampereen kaupunginvaltuusto 2019, 5.) Tarkasteltaessa eri kuntien toimintatapoja tytäryhteisöjen hallitusten jäsenten valinnassa kunnanhallituksen tai konsernijaoston päätöspöytäkirjoista, voidaan havaita jo kuuden suurimman kaupungin hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen eroavan merkittävästi toisistaan. Toimintatavat vaihtelevat muun muassa päätösten perusteluissa ja jäsen ehdokkaiden nimittämisen prosessin läpinäkyvyydessä. Osassa kuntia voidaan edelleen nimittää kunnanhallituksen ja sen konsernijaoston puheenjohtajistoon kuuluva tai jäsen tytäryhteisön hallitukseen puheenjohtajaksi tai jäseneksi.

Konsernijohtoon tehtäviin kuuluu kuntalain 48 §:ssä säädettyssä konsernivalvonnassa kunnan tytäryhteisöjen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuuden arviointi. Kunnallishallinnossa yleiset samanaikaiset roolit kunnanhallituksessa ja konsernijaostossa, tarkastuslautakunnassa, ja tytäryhteisöjen johdossa voivat vaarantaa objektiivisen konsernivalvonnan ja asioiden käsittelyn tai vähintään luottamuksen valvonnan järjestämisen tuloksellisuuteen ja objektiivisuuteen. Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallitusten jäsenten mahdolliset ristikkäiset valvontasuhteet lisäävät vielä alttiutta korruptiolle. Mikäli kunnanhallitukseen tai konsernijaostoon kuuluu kuntien tytäryhteisöjen hallitusten edustajia, voivat heidän kaksoisroolinsa olla omiaan vaikuttamaan esimerkiksi siihen, miten objektiivisesti konsernijaosto kykenee valvomaan tytäryhteisöjen hyvän hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen

asianmukaisuutta. Vaikka esteelliset henkilöt jääväisivät itsensä asioiden käsittelyssä, jää epäily siitä, että kykeneekö toimielin tekemään päätöksiä objektiivisesti ja tasapuolisesti käsitellessään esimerkiksi toimielimen esteellisen jäsenen edustaman yhteisön hallituksen toimintaa väärinkäytöstilanteissa.

Oman haasteensa moninaisiin rooleihin, sekä luottamushenkilöiden edellytyksiin toimia objektiivisesti ja tasapuolisesti voivat aiheuttaa hyvinvointialueiden ja kuntien toimielinten jäsenyydet. Suomen Kuntaliiton mukaan valituista aluevaltuutetuista 77 % on istuvia kunnanvaltuutettuja. Aluevaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajista sekä varapuheenjohtajista on kunnanvaltuutettuja 82 prosenttia. Tästä johtuen hyvinvointialueiden valtuustoissa ja eri toimielimissä tulee olemaan paljon luottamushenkilöitä, jotka ovat myös kunnan tai kuntayhtymän luottamushenkilöitä, viranhaltijoita tai työntekijöitä. Vastaavasti kuntien ja kuntayhtymien toimielimissä tulee olemaan luottamushenkilöitä, jotka ovat samalla hyvinvointialueen luottamushenkilöitä, viranhaltijoita tai työntekijöitä.

**Kuva 2.** Rakenteellisen korruption ja korruptoituneen verkoston ilmenemismuotoja



Rakenteita luodaan tietoisesti päätöksenteko- ja valta-asemien keskittämisellä ja hallinnalla, sekä vastavuoroisilla palveluksilla, mitkä samalla vahvistavat sisäpiiriin kuuluvien lojaliteettia ja kiitollisuudenvelkaa. Sisäpiiriin kuuluvat hallitsevat rakenteita, päättävät luottamustehtävien ja -paikkojen jaosta sekä vaikuttavat päätettäviin asioihin vain sisäpiiriin käytössä olevan tiedon avulla. Poliisiammattikorkeakoulun selvityksen mukaan luottamuspaikkoja saatetaan "kaapata" verkoston käyttöön ja päätöksentekoasemia voidaan järjestellä "sulle mulle" -periaatteen mukaisesti. (Muttalainen ym., 2020. 18.) Kunnallisten toimielinten paikkojen ja kuntakonserneihin kuuluvien yhteisöjen hallituspaikkojen ja valintaprosessien voidaan selvityksen mukaisesti tulkita olevan osassa kuntia kaapatuina eli verkoston sisäpiirissä valtaa käyttävien toimijoiden hallinnassa ja jopa päätöksentekoon liittyvän kaupankäynnin välineinä. Luottamuspaikkojen hallinnan tarkoituksena on luoda ja ylläpitää tiivistä sisäpiiriä ja keskittää päätöksenteko vallankäytön hallitsemiseksi

verkoston jäsenten käsiin. Verkoston sisäpiiriin on mahdollista päästä, kun ehdokas myötävaikuttaa verkoston tai sen jäsenten tavoitteiden ja etujen toteutumiseen sekä hyväksyy tai vähintäänkin on puuttumatta verkostoon sisäpiiriin kuuluvien jäsenten vaikutusvallan väärinkäytön toimintatapoihin.

Kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen hallituksen jäsen ehdokkaiden valintaperusteet ja -prosessit vaihtelevat kunnittain. Joissain kunnissa on mahdollista, että verkoston vaikutusvaltaisimmat jäsenet vain "ilmoittavat" valmistelijalle ja esittelijälle kunnan tytäryhteisöjen hallitusten jäsen ehdokkaat. He voivat myös ennen päätöksentekoa sopimallaan tavalla esittää esimerkiksi kuntakonsernin tytäryhteisöjen hallitusten jäsen ehdokkaat toimivaltaisen tahon muodollisesti hyväksyttäväksi vasta kokouksessa. Päätökset tehdään siis poiketen hyvän hallinnon ja kunnan hallintosäännössä säädetystä riippumattomasta ja asiantuntevasta valmistelu-, esittely- ja päätöksentekoprosessista. Tällöin toimielimen esityslistalla ei esitetä yksilöityä ja perusteltua päätösehdotusta päätöksentekijöille. Tytäryhteisöjen hallitusten jäsen ehdokkaiden nimittäminen on voitu joissain kunnissa tehdä myös julkisuudelta piilossa siten, että päätöksestä ei käy ilmi sen perustelut ja päätösehdotus ja lisäksi asian käsittelyyn liittyvä liite on voitu merkitä salassa pidettäväksi. Nimittäminen voi perustua myös vaalituloksen mukaiseen paikkajakoon, jolloin muita perusteita päätökselle ei ole esitetty.

Kuntalain 47 §:n kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje -säännösten mukaan kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Jäsenten valintaprosessi ei edellä kuvatuissa tilanteissa läpinäkyvästi osoita hallitusten jäsen ehdokkaiden valintaa kuntalain säännösten mukaisesti talouden ja liiketoiminnan monipuolisen asiantuntemuksen ja kokemuksen perusteella. Jos hallitusten jäsen ehdokkaiden valinnan taustalla ovat muut kuin kuntalain säännökset, ei vaikutusvaltaa käytetä läpinäkyvästi lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Vaarana voi tällöin olla, että hallituksella ei kokonaisuutena ole riittävää kykyä toimia esimerkiksi kunnan määräysvaltaan kuuluvassa yhtiössä osakeyhtiölain velvoittamalla tavalla huolellisesti yhtiön etua edistäen.

### 3.3 Tavoitteena vaikutusvalta

Rakenteellisen korruption tavoitteena on mahdollistaa sisäpiiriin kuuluvien vaikutusvallan hallinta ja väärinkäyttö siten, että siihen ei puututa. Päätöksenteko- ja valta-asemien lisäksi verkoston intressissä on saada haltuunsa myös valvonnasta vastaavien toimielinten johtotehtäviä. Niiden avulla verkosto voi varmistaa sen, että verkoston toimintaan ja toimintatapoihin ei puututa tai vaihtoehtoisesti verkoston jäsenet voivat vaikuttaa toiminnan valvonnan ja arviointien suorittamiseen sekä niiden perusteella tehtäviin ratkaisuihin.

## TAPAUSESIMERKKEJÄ RAKENTEELLISEEN KORRUPTIOON LIITTYVISTÄ KORRUPTIOEPÄILYISTÄ

### Virkavelvollisuuden rikkominen

Korkein oikeus on myöntänyt syyttäjille valitusluvan kunnan luottamushenkilöitä koskevassa virkarikosasiasassa. Valituslupa myönnettiin rajoitettuna koskemaan sitä, olivatko kunnan luottamushenkilöt rikkoneet virkavelvollisuutensa hankkiakseen hyötyä kuntakonserniin kuuluvan yhtiön entiselle toimitusjohtajalle. Syyttäjät olivat vaatineet kunnanhallituksen jäsenille ja varajäsenille rangaistusta ensisijaisesti virka-aseman väärinkäyttämisestä, sillä perusteella, että he olivat päättäneet peruuttaa kunnan nimissä tehdyn tutkintapyynnön yhtiön entisestä toimitusjohtajasta. He olivat myös ilmoittaneet kunnan edustajille omistajaohjauksena kunnan kannaksi, että entinen toimitusjohtaja nauttii edelleen kunnan luottamusta ja että hänet on kutsuttava takaisin yhtiön toimitusjohtajaksi. Syyttäjien mukaan luottamushenkilöt olivat näin rikkoneet virkavelvollisuutensa. Lapin käräjäoikeus ja Rovaniemen hovioikeus olivat hylänneet syytteen. (Korkein oikeus, tiedote, R2021/546) Hovioikeus oli aiemmin katsonut, että vastaajat olivat voineet hankkimiansa tietojen perusteella tulla harkintavaltansa puitteissa hyväksyttävin perustein siihen päätökseen, että kunnan tutkintapyynnön peruuttaminen ja omistajaohjauksen antaminen oli ollut kunnan edun mukainen ratkaisu. Vaikka vastaajien tekemien päätösten voitiin katsoa samalla hyödyttäneen myös toimitusjohtajaa henkilökohtaisesti, vastaajien ei näytetty tutkintapyynnön peruuttamisella ja omistajaohjauksen antamisella rikkoneen hallintolain 6 §:n määräyksiä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin taikka toimineen vastoin hallinto-oikeudellista objektiiviteettiperiaatetta. Näyttämättä oli myös jäänyt, että kunnanhallituksen päätöksentekoon olisi vaikutettu epäasiallisesti. (Rovaniemen hovioikeuden tiedote 3.5.2021)

### Epäily esteellisyydestä

Henkilön epäiltiin olevan esteellinen sillä perusteella, että hän on saanut asemakaavasta hyötyvän yhtiön osakkaina olevilta tahoilta vaalirahoitusta kunnallisvaalien yhteydessä tai että hänellä on läheiset ystävyyssuhteet yhtiön osakastahoihin. Taloudelliset kytkennät, saadut taloudelliset etuudet ja sidonnaisuudet voivat vaarantaa luottamushenkilön puolueettomuutta ja tällainen sidonnaisuus saattaa syntyä myös vaalirahan antajaan. Saatu taloudellinen etu voi ulkopuolisen tarkastelemana heikentää luottamusta virkamiehen tai luottamushenkilön puolueettomuuteen. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota muun ohella annettujen etujen suuruuteen sekä

päätettävänä olevan asian luonteeseen ja luottamushenkilön asemaan. Vuodesta toiseen tapahtuvat ammatillisiin ja isäntätahojen edunvalvontaan liittyvät tapaamiset synnyttävät tuttavuus- ja ystävyysuhteita, mutta ne eivät sellaisenaan objektiivisesti arvioiden anna aiheutta olettaa, että virkamiehelle tai luottamushenkilölle olisi syntynyt epäterve tarve suosia virkatoimissaan tai päätöksenteossaan henkilöitä, joihin hän on luonteeltaan pääasiassa ammatillisissa yhteyksissä tutustunut. (KHO:2014:2028)

### **Virkavelvollisuuden rikkominen ja luottamusaseman väärinkäyttö**

Keskusrikospoliisi on saanut valmiiksi esitutinnan, jossa on selvitetty kunnan laajakaistahankkeeseen liittyviä päätöksentekoprosesseja. Esitutinnassa epäillään kunnan johtotehtävissä toiminutta henkilöä virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä luottamusaseman väärinkäytöstä. Epäilty virkavelvollisuuden rikkominen ja laiminlyönnit liittyvät epäillyn menettelyyn ja huolellisuuteen virkavelvollisuutensa toteuttamisessa kunnan päätöksenteossa. Asiassa on syytä epäillä luottamusaseman väärinkäyttöä sen osalta, että taloudelliset riskienarvioinnit ja EU-komissiolle tehtävät ilmoitukset valtiontukiasiassa ovat jätetty tekemättä. Esitutinnan perusteella on syytä epäillä, että virkavelvollisuuteen liittyviä säännöksiä ja määräyksiä sekä huolellisuusvelvoitetta on rikottu tahallaan. Asiakokonaisuuteen liittyvien muiden kuntien menettelyjä hankkeeseen liittyvissä rahoitus- ja tukipäätöksissä selvitetään esitutkintalain mukaisessa esiselvityksessä. (Poliisi 10.6.2021)

### **Törkeä petos, lahjusrikos, törkeä virka-aseman väärinkäyttö, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen**

Syyttäjä on nostanut syytteen kahta henkilöä vastaan epäillystä törkeästä petoksesta kaupunkiin vuosina 2010–2021 kohdistuneessa ylilaskutusasiassa. Syytteen mukaan yrittäjä ja viranhaltija ovat yhdessä erehdyttäneet kaupungin maksamaan ylisuuria suorituksia erityisesti kiinteistöjen kunnossapitoa koskeviin toimeksiantoihin ja laskuihin liittyen. Syytteen mukaan vahinkojen yhteismäärä on kohonnut yli 1,6 miljoonaan euroon. Yrittäjää syytetään törkeästä lahjuksen antamisesta ja viranhaltijaa törkeästä lahjuksen ottamisesta sekä törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Lisäksi syyte on nostettu myös kaupungin johtavassa asemassa olevaa toista virkamiestä kohtaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. (Syyttäjälaitos 5.1.2022)

Korruptio voi ilmetä verkostoon kuuluvien suojeluna tilanteissa, joissa tulisi puolueettomasti ja objektiivisesti selvittää ja arvioida epäilyksiä verkoston jäsenten väärinkäytöksistä. Verkoston tavoitteena on tällöin joko estää puolueettomien selvitysten suorittaminen, tai vaikuttaa niiden johtopäätöksiin sekä käsittelyyn verkoston hallinnassa olevassa toimielimessä. Esimerkkinä verkoston jäsenten suojelusta voidaan todeta vastuuvapaudesta päättäminen kunnanvaltuustossa valvonnasta vastaavan kunnan luottamustoimielimen jäsenille ilman asianmukaista oikeudellista arviointia tilanteessa, jossa sisäisen valvonnan järjestämisen ja toimeenpanon laiminlyönnit ovat voineet aiheuttaa kunnalle merkittävän taloudellisen vahingon. Vaikutusvallan väärinkäytön arviointi ja käsittely päätöksenteossa voidaan myös salata merkitsemällä käsitelty asia ja päätös salassa pidettäväksi näennäisesti julkisuuslakiin perustuen, jolloin käsittelyn objektiivisuus ja puolueettomuus eivät tule julkisesti arvioitavaksi. Verkostoon kuuluviin toimijoihin kohdistuvat seuraamukset voidaan päättää tai niistä voidaan sopia verkoston jäsenten toimesta ennen virallista päätöksentekoa. Päätökset voivat tällöin poiketa merkittävästi aiemmasta johdonmukaisesta linjasta, jolloin päätöksenteon tasapuolisuus ja puolueettomuus vaarantuvat.

Kuntalain mukaisen otto-oikeuden avulla tulisi valvonnasta vastaavan varmistaa yksittäistapauksissa päätöksenteon lainmukaisuus. Esimerkiksi kunnanhallitus voi käyttää otto-oikeuttaan sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Vaikka otto-oikeusmenettelyn tarkoituksena on edistää päätöksenteon lainmukaisuutta, mahdollistaa menettely myös verkoston jäseniin liittyvään päätöksentekoon vaikuttamisen lainvastaisin tai epäeettisin keinoin. Toimivaltaisen viranomaisen tekemään päätökseen voidaan käyttää otto-oikeutta ja asia voidaan ratkaista verkostoon kuuluvien toimesta uudelleen. Mikäli vaikutusvaltaa käytetään tällöin väärin, on mahdollista, että jo lainmukaisin perustein tehty päätös kumoutuu ja verkostoon kuuluvan jäsenen eduksi tehdyn uuden päätöksen perusteita ei päätöksentekijä lainmukaisesti esitä. Mikäli kunnanhallitus käyttää otto-oikeutta väärin perustein, on asian käsittelyn lainvastaisuuteen puuttuminen esimerkiksi kuntalain sisäisen valvonnan säännösten ja hallintolain oikeusperiaatteiden perusteella epätodennäköisempää. Kuntalaissa ja kunnan hallintosäännössä määrätty oikeus ottaa käsiteltäväksi alemman viranomaisen päätös mahdollistaa kunnan hallintosääntöön perustuvan toimivallan väärinkäytön verkoston jäsenten suojelemiseksi.

### 3.4 Puuttumattomuuden kulttuurin rakentuminen

Korruptoitunut verkosto ja rakenteellinen korruptio ilmenevät vaikutusvallan tietoisena väärinkäyttönä piilossa muodollisten rakenteiden ulkopuolella. Tutkimusten mukaan korruptiolle ja hyvä veli- verkostolle altistutaan silloin, kun toiminta on mahdollista pitää salassa ja julkisuudelta piilossa. Toisaalta verkoston jäsenet pyrkivät myös peittelemään toimiaan jälkikäteen, mikäli joitain asioita on joutumassa päivänvaloon. (Salminen & Mäntysalo, 2013. 46.) Tutkimuksissa esitettyjen mukaisesti piilossa tapahtuva vaikutusvallan

käyttö, puuttumattomuus ja suojele vaikeuttavat sen havaitsemista. Tietojen saamista asian käsittelystä voidaan rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta. Vaikutusvaltaa väärinkäyttävä toimielin ja esittelevä viranhaltija voivat salata asian käsittelyn, jolloin harvemmat tulevat tietoisiksi väärinkäytöksestä ja siihen puuttuminen tehdään vaikeammaksi. Verkoston jäsenet ja sille esittelevä viranhaltija ilmaisevat toimielimen työs-kentely- ja ratkaisukäytännöllä sekä omalla toiminnallaan suhtautumisen hyvän hallinnon noudattamiseen ja vaikuttavat puuttumattomuuden kulttuurin syntyymiseen. Vaikka vaikutusvaltaa käytetään ns. piilossa, niin käytännössä vaikutusvallan väärinkäyttö on usein kuntaorganisaatioissa melko yleisesti eri henkilöiden tiedossa.

Puuttumattomuuden ja suojele kulttuuri rakentuvat usein organisaatioon huomaamatta. Korruptio ilmenee alkuun hyvän hallinnon vastaisina toimina, joiden merkitystä vähätel-lään. Päätöksentekoon liittyviä epäeettisiä ja jopa lainvastaisia toimintatapoja perustellaan esimerkiksi poliittisella ohjauksella tai tarkoituksenmukaisuusnäkökulmilla. Aikaa myöten hyvän hallinnon vastaista, vallitsevaa toimintakulttuuria pidetään lähes ”normaalina”. Täl-löin tiedossakaan oleviin ja säännönmukaisesti havaittaviin korruption ilmenemismuotoi-hin ei puututa johdonmukaisesti. Toimintatavat saavat ”hiljaisen” hyväksynnän ja ne voi-vat jatkaa. Mikäli vaikutusvallan väärinkäyttöön ovat syyllistyneet verkoston jäsenet ja tar-koituksena on ollut edistää verkostoon kuuluvan tai sitä lähellä olevien etuja, voi toiminta saada jopa verkostoon kuuluvien julkisen tuen. Myös viranhaltijajohto sekä hallinnon asiantuntijat voivat passiivisesti osallistua väärinkäyttöihin tai epäeettiseen toimintaan antaessaan toimintatavoille puuttumattomuudellaan hyväksynnän.

### 3.5 Ylimmän johdon asenne ratkaisee

Ylimmän johdon asenne (Tone at the Top) ja tosiasialliset toimintatavat osoittavat hei-dän johtajuutensa tason korruption torjunnassa sekä sitoutumisensa hyväksytyjen sään-nösten ja määräysten noudattamiseen. Olennainen kysymys on, että toimiiko ylin johto tavoitteellisesti korruption torjumiseksi ja näyttääkö johto toiminnallaan hyvää esimerk-kiä muulle organisaatiolle. Mikäli ylin johto on toiminut vastoin organisaation sääntöjä ja ohjeita, voi asiaa arvioitaessa herätä kysymys, että voiko ylin johto ajatella voivansa toimia vastoin sääntöjä, koska ne ovat heidän päättämiään. Vai luottavatko he siihen, että hei-dän asemastaan johtuen heidän toimintatapansa eivät tule riippumattomasti ja objektiiv-i-sesti arvioitavaksi. Johdon tosiasiallisesta toiminnasta johtuen moni ei rohkene ilmoittaa ja puuttua väärinkäyttöihin, vaikka johdon ”juhlapuheissa” esittämät arvot ja hyväksytyt eettiset ohjeet näin velvoittaisivat toimimaan. Kun vaikutusvallan väärinkäyttöön ryhtyvä t ylimpään johtoon kuuluvat, on kunnallisissa organisaatioissa vain harvoja toimijoita, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus puuttua johdon toimintaan.

Mikäli organisaation johtamis- ja hallintokulttuuri pikemminkin suojelee kuin tukee puutumista korruptioon, tällöin vain harva henkilö asettaa itsensä alttiiksi vastatoimille, joihin korruptoitunut verkosto voi ryhtyä vaikutusvaltaansa ja sen hallinnassa olevaa järjestelmää, verovaroja ja verkostoon kuuluvia oikeudellisia asiantuntijoita hyödyntäen. Vastatoimet voidaan toteuttaa ja kohdentaa mainittuihin toimijoihin hienovaraisesti ja muodollisesti asianmukaisin perustein vaikuttamalla toiminnan puitteisiin eli organisoitumiseen, tehtävien ja toimivallan määrittelyyn ja sitä myöten mm. henkilöiden asemaan ja palkkaukseen. Vastatoimet voidaan toteuttaa näennäisesti julkisuuslakiin perustuen salassa pidettävänä, jolloin vaikutusvallan väärinkäytön havaitseminen on vaikeampaa.

Rakenteelliseen korruptioon ja ylimmän viranhaltijajohdon toimintaan liittyvät vaikutusvallan väärinkäytön menettelytavat konkretisoivat maailmanlaajuisesti tunnustetun sisäisen valvonnan COSO-viitekehikossa todettuja sisäisen valvonnan rajoitteita. Rajoitteiksi on tunnistettu ns. "management override" ja "collusion", joilla tarkoitetaan ylimmän johdon piittaamattomuutta säännöistä ja toimintaohjeista sekä salaista yhteistyötä. (COSO 2013, 83.) Vaikutusvallan väärinkäytön erilaiset ilmenemis- ja menettelytavat osoittavat verkoston ja siihen kuuluvien eri toimijoiden, etenkin johtoon kuuluvien mahdollisuuden toimia tietoisesti vastoin säännöksiä ja toimintaohjeita. Useamman toimi-jan ja henkilön kuten toimi-elimen puheenjohtajan, esittelijän ja valmistelijan yhteistyö mahdollistavat korruptiivisen toiminnan sekä johtavat sisäisen valvonnan epäonnistumiseen. Viitekehikon mukaan hallituksen riippumattomalla tarkastustoimikunnalla on usein parhaat edellytykset puuttua ylimmän johdon piittaamattomuuteen lainsäädännöstä tai organisaation säännöistä (COSO 2013, 125). Kunnallishallinnossa riippumattomia hallituksen tarkastustoimikuntia ei käytännössä ole.



## II KORRUPTION RISKIALUEITA JA ILMENEMISMUOTOJA

### 4 Vaikutusvallan väärinkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa

Korruption eräs merkittävä rakenteellisen korruption riskialue kunnallishallinnossa on poliittinen päätöksenteko. Vaikutusvallan väärinkäytöllä voidaan poliittisessa päätöksenteossa pyrkiä saavuttamaan oikeudetonta etua jollekin yksittäiselle toimijalle tai verkostoon kuuluville, säilyttämään olemassa oleva etu ja eräissä tilanteissa jopa suojaamaan korruptoituneeseen verkostoon kuuluvaa toimijaa. Vaikuttamisen tarkoituksena voi olla myös toiminnan puitteisiin vaikuttaminen, millä luodaan toimintarakenteita, jotka mahdollistavat verkoston jäsenten erilaiset roolit ja korruption myös jatkossa.

#### 4.1 Vaikutusvallan väärinkäyttöä muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella

Korruptiosta laadituissa selvityksissä todetaan, että poliittisessa päätöksenteossa vaikutusvallan väärinkäyttö tapahtuu usein virallisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa on kuvattu ”hyviä veljiä ja sisaria” kunnallishallinnossa ja heidän toimintaansa poliittisessa päätöksenteossa. Tutkimuksessa on havaittu kunnissa olevan voimamiesten ja -naisten piiri, johon kuuluvilla henkilöillä on kunnan toimielimissä tärkeitä asemia. Piiriin kuuluvat henkilöt ovat kunnan todellisia vallankäyttäjiä ja he voivat keskenään sopia esimerkiksi iltakouluissa tai poliittisten ryhmien johtajien välisissä epävirallisissa tapaamisissa tulevista päätöksistä ennen virallista päätöksentekoa toimivaltaisessa toimielimessä. Tosiasiallinen päätöksenteko tapahtuu muodollisen rakenteen ja siihen liittyvän kontrollin ulkopuolella. (Peurala & Muttilainen 2015, 54.) Hyvä veli-verkostoja tutkittaessa on havaittu, että verkostojen ja poliittisten virkanimitysten seurauksena poliittisten puolueiden vaikutusvalta ulottuu kuntien hallintoon. Virkamiesten valmisteluun ja esittelyyn voivat vaikuttaa enemmän poliittiset intressit kuin hyvän hallinnon mukainen asiantuntijuuteen perustuva valmistelu. Päätöksentekoon voivat vaikuttaa myös sisäpiiriin kuuluvien yhteydet ja sidonnaisuudet elinkeinoelämään sekä erilaiset etuudet. (Salminen & Mäntysalo 2013, 32–35.)

Vaasan yliopiston tutkimuksessa selvitettiin piilokorruptioon sisältyvää vaikutusvallan väärinkäyttöä. Tutkimuksen mukaan kansalaiset kokevat, että päätöksenteossa sovellettavia tietoja tai perusteita valikoidaan, joitain asioita voidaan ottaa huomioon ja joitain ei. Lisäksi kansalaiset kokivat, ettei päätöksiä perustella tai perustelut ovat riittämättömät tai kyseenalaiset. Perusteluiden koettiin myös olevan puolueellisia tai suosivia. Kansalaisten epäilykset vaikutusvallan väärinkäytöstä kohdistuivat päätöksiä tekeviin toimielimiin ja valmisteleviin viranhaltijoihin sekä asiantuntijoihin. (Salminen & Viinamäki 2017, 22.) Korruptiota voi hallinnon oikeusperiaatteista huolimatta esiintyä sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden toiminnassa. Toimintatavat kuitenkin eroavat tehtävistä ja rooleista johtuen verraten selkeästi. Viranhaltijan vaikutusvallan väärinkäyttö voi ilmetä esimerkiksi siten, että asian valmistelu tapahtuu jostain syystä valikoivasti, valmistelun toteutuksen aikataulua manipuloidaan tai kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja ei esitetä päätösehdotuksen yhteydessä. Viranhaltijoiden motiivit vaikutusvallan väärinkäyttöön ovat vaihtelevat. Ensiksi kyse voi olla kunnan kuvitellun tai todellisen edun maksimoimisesta niin, että asianosaisten lakiin perustuvia intressejä ei turvata. Toiseksi kyse voi olla perinteisemmin motivoituneesta korruptiosta, jossa toiminta tavalla tai toisella edistää tekijän tai tämän intressipiiriin kuuluvan etua. Vaikutusvallan väärinkäyttöä voi ilmetä tällöin esimerkiksi viranhaltijan päätöksenteossa, hankintojen kilpailuttamisessa, sopimuskauden aikaisessa valvonnassa sekä laskujen hyväksymis- ja tarkastusmenettelyissä.

## 4.2 Valmisteluun ja esittelyyn kohdistuvan vaikutusvallan väärinkäytön menettelyitä

Viranhaltijoihin kohdistuvan vaikutusvallan väärinkäytön tarkoituksena on saada valmistelija ja esittelijä perustelemaan ja tekemään päätösehdotus, joka on poliittisen ohjauksen, verkoston tai intressipiiriin kuuluvien toimijoiden jo ratkaisema ja määrittämä. Pii- lossa tapahtuvan vaikuttamisen tarkoituksena on asian ratkaiseminen näennäisesti laillisesti, riippumattomaan ja objektiiviseen valmisteluun perustuen. Luottamushenkilökorruptio ilmenee tyypillisesti asiattomana vaikuttamisena ratkaisun lopputulokseen valmisteluvaiheessa tai itse päätöksentekoprosessissa. Vaikuttaminen valmisteluun voi tapahtua moninaisin keinoin ja sisältää sekä palkitsemisen että painostamisen elementtejä. Oikeudettoman vaikuttamisen raja paikantuu viimeistään siihen, että lakiin perustuvia oikeuksia ei huomioida ja arvioida objektiivisesti, vaan painotuksia tehdään. Oikeudettomalle vaikuttamiselle on tunnusomaista myös se, että päätöksen lopputulokseen on päädytty muilla kuin hyväksyttävillä, usein vain muutamaa näkökulmaa painottavilla kriteereillä. Ratkaisun sisältö päätetään siis ensin ja valmistelun tehtäväksi jää vain oikeuttaa se jälkikäte- sesti. Vaikutusvallan väärinkäyttö voi kuitenkin ilmetä myös päätösesityksenä, joka on puutteellinen sisällöltään tai päätöksen tosiasia-perustelut ovat valikoituja ja päätösehdotus perusteluihin nähden epä johdonmukainen. Vaikutusvaltaa käyttävät usein poliittisesti

vaikutusvaltaiset luottamushenkilöt, joilla voi olla toimielimen puheenjohtajana vaikutusmahdollisuus asioiden valmisteluun ja luottamushenkilöiden päätöksentekokäyttäytymiseen. Esimerkiksi kunnan hallintosäännössä on voitu määrätä, että kunnanhallituksen tai lautakunnan puheenjohtajat voivat päättää toimielimessä käsiteltävät asiat sekä määritellä esiteltävien asioiden valmistelun suuntaviivat. Valmistelun suuntaviivoilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan selvittämismahdollisuuden toteutumiseen ja päätöksen perustelemiseen. Puheenjohtaja voi tällöin pystyä vaikuttamaan asioiden valmistelun lisäksi siihen, että epäilyksiä vaikutusvallan väärinkäytöstä ei tuoda toimielimen käsiteltäväksi.

Rakenteellisen korruption tutkimuksissa on tunnistettuja kattavasti edellä mainittuja sekä muita laittoman ja epäeettisen päätöksenteon elementtejä. Näistä keskeisimpiä ovat esteellisten tai kaksoisroolit omaavien henkilöiden osallistuminen päätöksentekoon, yksityisten intressien edistäminen yleisen edun kustannuksella sekä uhan, kiristyksen tai muun epäeettisen vaikuttamisen alainen päätöksenteko. (Salminen 2015, 43.) Toimielimen puheenjohtaja tai esittelevä viranhaltija voivat ns. virkakäskyillä pyrkiä ohjaamaan valmistelijoita poikkeamaan hallintolaissa säädetyistä hallinnon oikeusperiaatteista, asianmukaisesta selvittämisestä ja perustelemisesta. Käytännössä vaikutusvaltaa omaava henkilö voi painostaa valmistelijaa tai esittelijää kirjoittamaan päätösehdotuksen perusteluita tai jopa päätösehdotuksen haluamallaan tavalla. Virkakäskyllä – ts. työnjohto-oikeuden piiriin kuuluvalla määräyksellä – voidaan ohjata valmistelun sisältöä, järjestystä ja aikataulua. Koska kunnallinen viranhaltija on velvollinen esittelyssään noudattamaan lakia ja siihen perustuvia oikeussäännöksiä, ei viranhaltijaa voida velvoittaa tai käskeä esittelemään toimielimelle määrätyn sisällöstä päätöstä. Mikäli viranhaltija kuitenkin päätyisi virkatehtävissään toimimaan vastoin virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä, voisi hän syyllistyä rikoslain virkarikossäännöksen mukaiseen toimintaan. (Muukkonen & Tolvanen 2021, 4–5.)

### 4.3 Verkoston jäsenten suojele

Vaikutusvallan väärinkäytön suojeleminen mahdollistavat keskitetyt valta-asemat, erilaiset kaksoisroolit sekä se, että konsernijohdon ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallituspaikat voivat olla korruptoituneen verkoston hallinnassa. Konsernijohtoon kuuluvat verkoston jäsenet eivät tällöin esimerkiksi valvo ja arvioi objektiivisesti tytäryhteisöjen ns. hallinto- ja johtamistavan sekä yhteisöläinsäädännössä säädetyin johdon huolellisuusveloitteen toteutumista, jotta verkostoon kuuluvien jäsenten oikeudelliset vastuut eivät konkretisoituisi. Epäkohtien riippumattomiin arviointeihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan ja niiden käsittely voidaan suorittaa valikoidusti esitettyjen tietojen sekä verkostoon kuuluvien asiantuntijoiden kannanottojen perusteella. Kunta voi esimerkiksi riittämättömin perustein jättää käyttämättä kanneoikeuttaan yhtiön osakkeenomistajana tai säätiön perustajana konserniyhteisöä koskevassa väärinkäytöstilanteessa, vaikka yhteisökään ei huolehdi

vahingonkorvausvaatimuksen toteuttamisesta. Näin voidaan toimia tilanteessa, jossa on tarkoituksena suojella verkostoon kuuluvia jäseniä.

Verkostoon kuuluvat toimijat voivat myös vaikuttaa siihen, että tehtyihin päätöksiin ei käytetä otto-oikeutta, jolloin esimerkiksi toimivallan ylityksiin, perusteluvollisuuksien laiminlyönteihin tai esteellisen henkilön osallistumiseen asian käsittelyssä ei puututa. Päätöksiä voidaan tehdä myös näennäisesti julkisuuslakiin perustuen salassa pidettävänä, jolloin lainvastaista päätöksentekoa, sillä tavoiteltuja perusteettomia etuja ja siitä aiheutuvia haittoja on vaikea ulkopuolisten havaita. Verkoston keskinäinen lojaliteetti ja vastavuoroiset palvelukset ennaltaehkäisevät muiden puuttumista asiaan. Mahdollista on myös se, että toimivaltaisen toimijan päätettäväksi kuuluvan asian valmistelua ja esittelyä toimivaltaiselle viivytetään tarkoituksellisesti tai asiaa ei tuoda lainkaan, tai ainakaan julkisena pykälänä käsiteltäväksi. Tarkoituksena on välttää asian käsittely ja siihen liittyvien kriittisten näkökulmien esittäminen. Puuttumattomuutta voidaan ylläpitää myös siten, että luvataan etuuksia tai uhataan niiden menettämistä, mikäli väärinkäyttöön puututaan. Etuudet voivat käsittää esimerkiksi vastavuoroisen tuen tulevissa päätöksentekotilanteissa, hallituksen jäsenyyksiä konserniyhteisöissä tai luottamuspaikkoja kunnallisissa toimielimissä.

**Kuva 3.** Korruption ilmenemismuotoja poliittisessa päätöksenteossa



Kunnallisen toimielimen päätöksenteko esittelystä poiketen voi kuvastaa vaikutusvallan väärinkäyttöä etukäteen sovittuna päätöksentekona muodollisten rakenteiden ulkopuolella. Erityisesti mikäli vaikuttamispyrkimykset valmisteluun tai esittelyyn eivät tuota tulosta, voivat verkostoon kuuluvat sopia monijäsenisen toimielimen päätöksestä tai äänestyskäyttäytymisestä ennen asian kokouskäsittelyä. Toimielimen tai sen jäsenten enemmistön velvollisuutena on tällöin perustella oikeudellisesti päätöksensä, mikäli se poikkeaa lainmukaisesti valmistellusta päätösehdotuksesta. Vastuu ratkaisusta monijäsenisessä luottamushenkilötoimielimessä on enemmistöllä, ja se voi konkretisoida rikosoikeudellisenä vastuuna tai vahingonkorvausvastuuna.

## 4.4 Vaikutusvallan väärinkäytön riskialueita

Erityisiä riskialueita poliittisessa päätöksenteossa ovat muun muassa poliittiset virkanimitykset, kuntakonsernien toimiminen markkinoilla, konsernivalvonnan objektiivisuus, kiinteistöjen luovutukset, sekä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien ratkaisut ja lupapäätökset, joita tässä selvityksessä käsitellään erikseen omassa luvussaan. Korruption riskialueista laadituissa selvityksissä poliittiset virkanimitykset ovat nousseet keskeiseksi korruption viittaavana tekijänä poliittisessa toimintaympäristössä. Poliittisten virkanimitysten korruptiivinen luonne perustuu yleensä odotuksiin vastapalveluksista. (Peurala & Muttilainen 2015, 40.)

### TAPAUSESIMERKKEJÄ POLIITTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON LIITTYVISTÄ KORRUPTIOEPÄILYISTÄ

#### Törkeä lahjuksen ottaminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen

Kaupunginhallituksen puheenjohtajana toiminutta henkilöä syytettiin törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Syyte koski lainaa, jonka henkilö sai yrittäjältä toimiessaan kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Tuolloin kaupunginhallituksessa käsiteltiin kahden tontin etuostoasia. Käräjäoikeus arvioi sitä, oliko lainan saamisella vaikutusta henkilön toimintaan tonttien etuosto-oikeusasiassa. Käräjäoikeuden tuomion mukaan henkilön mahdollisuudet vaikuttaa yksittäiseen kaupunginhallituksessa päätettävään asiaan olivat varsin rajalliset. Käräjäoikeuden mukaan ei voitu todistaa, että henkilö olisi vaikuttanut etuosto-oikeusasian poistamiseen esityslistalta. Oikeuden mukaan asia oli jätetty pöydälle siihen liittyneiden uusien tietojen vuoksi. Käräjäoikeus kuitenkin katsoi, että henkilö oli ollut esteellinen osallistuessaan etuosto-oikeusasian käsittelyyn kaupunginhallituksen kokouksissa. Oikeuden mukaan esteellisenä kokouksiin osallistuminen ei kuitenkaan täyttänyt törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen, virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkkejä. Käräjäoikeus hylkäsi henkilöön kohdistuneet syytteen. (Kirsi 29.1.2021)

#### Perusteluvollisuuden laiminlyönti, esteellisyys

Hallinto-oikeus kumosi kunnan teknisen lautakunnan päätöksen viranhaltijan valinnasta. Hallinto-oikeus katsoi, että lautakunta ei ole perustellut millään tavalla päätöstään sivuuttaen kummassakin valintatilanteessa vs. viranhaltijana työskennellyttä henkilöä. Lautakunnan esittelijä esitti useassa

kokouksessa toimeen pätevimpänä hakijana vs. viranhaltijana toiminutta henkilöä, mutta joka kerta lautakunnan jäsenet muuttivat päätöstä joksikin muuksi. Tekninen lautakunta ei perustellut sitä, miten toimeen valitut hakijat olisivat pätevämpiä kuin esittelijän esittämä henkilö. Kunta ei toimittanut teknisen lautakunnan päätösten perusteluja edes hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden mukaan kunta perusteli asiaa vain siten, että kuntien lautakunnat eivät ole sidottuja esittelijän esitykseen. (Tynkkynen 25.4.2019) Hallinto-oikeus kumosi myöhemmin kunnan teknisen lautakunnan päätöksiä, jotka liittyvät em. viranhaltijan valintaan. Hallinto-oikeuden mukaan lautakunnan päätöksiin osallistui sellaisia henkilöitä, joiden olisi pitänyt jäädä itsensä päätöksenteosta. Lisäksi valinnassa tapahtui muotovirhe, kun päätöksestä ei äänestetty lainmukaisesti. (Tynkkynen 31.12.2019)

Kunnan tai sen tytäryhteisön taloudellinen toiminta markkinoilla voi vaarantaa kilpailu-neutraliteetin monista eri syistä, jotka tulee objektiivisesti selvittää ja arvioida. Kun kunnan tytäryhteisö pyytää kunnan konserniohjeessa määrätyistä asioista kunnan kannan, on konsernijohdon velvollisuutena kannan antaessaan huolellisesti selvittää asiaan liittyvät tosiseikat ja sovellettavat säännökset sekä osoittaa päätöksen tosiasia-perustelut. Korruption riskialueilla valmistelussa ja päätösten perusteluissa voidaan kuitenkin tietoisesti jättää huomiotta ja siten selvittämättä kuntalain 15 luvun säännökset kunnan toiminnasta markkinoilla sekä kilpailulain 4 a luvun säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen asioita voidaan käsitellä myös salassa pidettävänä, mikä vaikeuttaa päätöksenteon lainmukaisuuden arviointien suorittamista.

Myös kuntien omistamien kiinteistöjen luovutukseen liittyy riski korruptiosta, jos kiinteistöjä luovutetaan kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle taholle kunnan intressissä olevien elinvoimatavoitteiden saavuttamiseksi vastoin voimassa olevia kuntalain ja hallintolain menettelytapasäännöksiä. Lainmukaisen päätöksenteon toteutumiseksi tulisi päätöksenteossa selvittää EU:n valtioneuvoston määräysten ja -säännösten soveltuminen. Riskinä voi olla, että lainmukaisen toimintatavan ja päätöksenteon sijaan priorisoidaan taloudelliset sekä alueen elinvoiman kehittymiseen liittyvät näkökulmat. Tällöin selvitys- ja perusteluvelvollisuuden toteuttaminen laiminlyödään sovellettavien säännöistä osalta ja päätöksen perustaksi voidaan esittää puoltavia näkökulmia valikoiden. Mikäli päätöksen valmistelu ja esittely tapahtuvat päättävän toimielimen puheenjohtajiston ohjauksessa, on lainvastaiseen päätöksentekoon puuttuminen epätodennäköistä

## 5 Vaikutusvallan väärinkäyttö julkisissa hankinnoissa

Julkiset hankinnat ovat viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa tunnistettu yhdeksi korruption riskikohteista, mihin vaikuttaa erityisesti hankintojen suuri taloudellinen merkitys. Kunnallishallinnon hankinnat on usein mielletty korruption riskikohteeksi erityisesti sen paikallisuuden vuoksi: samoilla henkilöillä on monta erilaista asemaa, toimivaltaa ja vaikutusvaltaa kunnallisten ja muiden organisaatioiden toimielimissä, sidonnaisuuksia yrityksissä ja muissa instituutioissa. Tällöin voivat vaarantua hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

### 5.1 Taloudellisesti merkittävä korruption riskialue

Suomen Kuntaliiton kuntatalouden tilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat ilman vuokria ovat vuonna 2020 olleet yhteensä 20,2 mrd euroa. Luvut pitävät sisällään aineet, tarvikkeet ja tavarat, palveluiden ostot sekä investointihankinnat. Kuntien ja kuntayhtymien ns. muiden palveluiden ostot ovat olleet 11,134 mrd euroa ja aineiden ja tarvikkeiden ostot 4,029 mrd euroa. Kuntien hankinnoissa suurimmiksi korruption riskialueiksi on useissa tutkimuksissa tunnistettu yhdyskuntasuunnittelu ja rakentaminen. Myös ICT-hankinnat voidaan tutkimusten, markkinaoikeuden ratkaisujen ja käytännön havaintojen perusteella tunnistaa olennaiseksi riskialueeksi. Vuonna 2020 kuntien ja kuntayhtymien ICT-palveluiden ostot olivat 1,527 mrd euroa, kun taas rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalveluiden ostot olivat 1,137 mrd euroa. Lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden kilpailutuksiin liittyviä ongelmia on myös uutisoitu viime vuosina ja niiden euromääräinen arvo on huomattava. Kunnallishallinnon korruptionriskien arvioinnissa, sisäisessä tarkastuksessa ja tilintarkastuksessa tulisi kiinnittää huomiota juuri näihin toimialoihin ja niillä toimiviin kunnan toimintayksiköihin sekä niiden tytär- ja osakkuusyhteisöihin. Myös muiden toimivaltaisten valvontaviranomaisten valvontamenettelyitä tehostamalla voidaan havaita ja torjua korruptiota aiempaa aktiivisemmin mainituilla riskialueilla.

**Taulukko 1.** Kuntien ja kuntayhtymien ostoja vuosina 2019–2020 (Suomen Kuntaliitto, kuntien ja kuntayhtymien ostot)

Eräiden muiden palveluiden sekä tarvikkeiden ostoja	2019, m €	2020, m €
Toimisto-, pankki-, posti- tele- ja asiantuntijapalvelut	2 575	2 712
siitä ICT-palvelut	1 372	1 527
Puhtaanapito- ja pesulapalvelut	879	877
Rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut	1 147	1 137
Matkustus- ja kuljetuspalvelut	1 557	902
Sosiaali- ja terveystarvikkeet	1 139	1 273
Muut palvelut	1 255	1 327
Lääkkeet ja hoitotarvikkeet	1 802	1 974

## 5.2 Etuuksien vastaanottaminen ja yhteistyösuhteet

Kuntien hankintoihin liittyy usein yhteistyötä toimittajien kanssa ja ns. yhteiskuntasuhteiden hoitamista. Turun yliopiston tutkimuksessa on selvitetty yritysten ja virkamiesten välistä kanssakäymistä rikoslain lahjusrikossäännösten kannalta - sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa. Viljanen viittaa tutkimuksessaan osuvasti muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuun (KKO 2006:37), jossa on perusteluissa todettu, että ”kestityksen tarjoaminen virkamiehelle tapahtunee harvoin pelkästään pyyteettömästä kohteliaisuudesta. Yksityisen yrityksen edustustoimintaan liittyy yleensä pyrkimys liiketoiminnan edistämiseen. (Viljanen 2008, 503.)

Suomen Kuntaliitto on yleiskirjeessään ohjeistanut, että etuuden vastaanottamisen, hyväksymisen tai vaatimisen arvioinnissa on otettava huomioon se, miten se vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, minkä lisäksi on otettava huomioon ennen kaikkea viranhaltijan tai luottamushenkilön asema ja tehtävät sekä heidän mahdollisuutensa vaikuttaa etuuden tarjoajan asioiden käsittelyyn. Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana tai esittelijänä. Edun hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota etuuden laatuun ja arvoon, toistuvuuteen sekä muihinkin tapauksen olosuhteisiin. Arvioinnissa merkitystä myös sillä, tarjotaanko etu suuremmalle virkamiesjoukolle vai yksittäiselle viranhaltijalle. (Suomen Kuntaliitto 2017, 4.)

Eri viranomaisten ylläpitämällä harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla on esimerkkejä julkisiin hankintoihin liittyvästä korruptiosta. Niiden mukaan korruptiota voi esiintyä



suorahankinnoissa eli hankinnoissa, joita ei kilpailuteta avoimesti, vaan hankinta tehdään neuvottelemalla siitä suoraan vain yhden toimijan kanssa. Toinen tyypillinen esimerkki on tilanteesta, jossa julkisen hankintaorganisaation jäsen on mukana ja saa hankintaan osallistuvalla taholla etuutta vaikutusvallan väärinkäytöstä. Kuntien hankintatoimessa korrup-tiota voi esiintyä monissa hankintaprosessin vaiheissa suunnittelusta sopimuskaudelle.

**Kuva 4.** Korruption ilmenemismuotoja julkisissa hankinnoissa



### 5.3 Välinpitämättömyys lain vaatimuksista

Kunnan ylimmän luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon tekemillä ratkaisuilla ja suhtautumisella on olennainen vaikutus kunnan lainmukaisen hankintakulttuurin ja suunnitelmallisuuden kehittymiseen, tai kehittymättömyyteen. Mikäli johto organisoii hankintatoimen asianmukaisesti sekä osoittaa sille riittävät resurssit, vaatii hankintalain säännösten noudattamista ja hankintaosaamisen jatkuvaa kehittämistä sekä puuttuu johdonmukaisesti havaittuihin rikkomuksiin, vaikutusvallan väärinkäyttäminen paljastumatta on huomattavasti vaikeampaa. Kuntien ja kuntayhtymien tekemien hankintojen arvo on merkittävä, mikä edellyttää riittävien resurssien osoittamista ja toimivia työkaluja hankintojen suunnitteluun, kilpailutukseen sekä sopimuskauden aikaiseen valvontaan ja tarkastukseen.

Jos hankintojen johtamis- ja valvontamenettelyitä ei ole määritetty täsmällisesti ja toteutettu kunnan valvontamääräysten mukaisesti, voivat väärinkäytökset jäädä havaitsematta. Esimerkkinä voidaan mainita ns. kynnsarvon ylittävät, oikeudellisesti perustelemattomat suorahankintapäätökset, joihin ei käytetä otto-oikeutta. Johtaminen ei tällöin ole linjakasta eikä valvonta tehokasta. Väärinkäytökset voivat jatkua vuosikausia, mikäli hankintoihin liittyvät lainvastaiset toimintatavat ja korruptioriskit jätetään tietoisesti huomiotta, eikä väärinkäytöksiin reagoida kunnan valvontamääräysten edellyttämällä tavalla johdonmukaisesti. Tilanne on ongelmallinen, koska virkavelvollisuuksiin kuuluu aktiivinen

selonottovelvollisuus toiminnan lainmukaisuudesta ja reagointivelvollisuus havaittuihin lainvastaisiin toimintatapoihin.

Hankintatoimen asiantunteva organisointi, riittävä resursointi, läpinäkyvyys, eri toimijoiden toimivaltuuksien, tehtävien ja konkreettisten valvontatoimenpiteiden määrittely edistävät korruption ennaltaehkäisemistä sekä havaitsemista. Hankintatoimen johtamisen, suunnittelun, toteuttamisen ja valvonnan toimenpiteiden tulee olla määriteltyjä ja niiden toimeenpanon valvonta tulee järjestää tehokkaaksi. Kattavat tiedot eri toimijoiden kuten luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden sivutoimista ja sidonnaisuuksista mahdollistavat riskien havaitsemisen. Valvonnan järjestäminen edellyttää koko hankintatoimen organisoinnin ja hankintaprosessin läpäisevää riskien tunnistamista sekä täsmällisesti kohdennettujen valvontatoimenpiteiden määrittelyä.

## 5.4 Valvonnan tehokkaassa järjestämisessä puutteita

Kuntalain 90 §:ään tehdyn muutoksen mukaan kuntien hallintosäätöihin tuli 31.12.2021 mennessä sisällyttää määräykset sopimusten hallinnasta sekä tiedonhallinnan järjestämisestä. Kuntaliiton yleiskirjeessä (10/2021) sopimusten hallinta on määritetty johtamisen keinoiksi, joilla luodaan tavoitteet, toteutetaan ohjausta ja seurataan kunnan sopimukseen liittyvää kokonaisuutta. Sopimusten hallintaa koskevat määräykset koskevat esimerkiksi sopimukseen liittyvää toimivaltaa, vastuuta, ohjeiden antamista ja sopimusten valvontaa sekä riskien hallintaa. Kuntaliiton hallintosäätömallin mukaan kunnanhallitus vastaa sopimusten hallinnan ja sopimusvalvonnan järjestämisestä, antaa tarkemmat ohjeet sopimushallinnasta sekä määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan. Lautakunta määrää sopimusten vastuuhenkilöt toimialallaan.

Käytännössä hankintojen tuloksellinen ja objektiivinen valvonta edellyttää riskien arviointia, sekä sopimusten vastuuhenkilöiden toteuttamien valvontatoimien lisäksi esimerkiksi hallinto-, laki- tai hankintayksikön esimiesviranhaltijoille määrättyä velvollisuutta suorittaa hankintojen sekä päätösten lainmukaisuuden valvontaa. Hankintojen valvontatoimet tulisi määrittää täsmällisesti hankintoja koskevassa valvontamääräyksessä. Hankintojen valvonta tulisi järjestää tehokkaasti ja läpinäkyvästi myös kuntien määräysvaltaan kuuluvissa julkisissa hankintayksiköissä ja yhteishankintayhtiöissä. Kuntien konsernijohtoon tulisi kunnalain määräysten mukaisesti luoda tehokkaat konsernivalvonnan menettelyt, joilla se voi varmistua hankintalain säännösten noudattamisesta ja asianmukaisesta valvonnasta kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä. Tehokkaan konsernivalvonnan järjestämistarvetta korostaa se, että julkisuuslain säännökset eivät ulotu kuntien määräysvaltaan kuuluviin yhteisöihin. Kuitenkin merkittävä osa kuntien ja kuntayhtymien hankinnoista kilpailutetaan niiden yhteishankintayhtiöiden toimesta.

## 5.5 Hallinnan kehittymättömyys ja puutteelliset tiedot

Korruptiota mahdollistavat usein hankintatoimen riittämätön resursointi ja hankintojen hallinnan kehittymättömyys. Tilanne voi olla erityisen ongelmallinen organisaatioissa, joissa hankintojen tekeminen on laajalti hajautunut, jolloin useat eri toimijat voivat tehdä hankintoja samoilta organisaatioilta toisistaan tietämättään. Hajautettu hankintatoimi ja laajat toimivaltuudet yhdistettynä riittämättömiin resursseihin, asiantuntemukseen ja puutteelliseen sopimushallintaan heikentävät julkisen hankintatoimen johtamista ja valvontaa (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 13–15.). Viranhaltijoilla ja jopa työsuhteisilla työntekijöillä voi olla merkittävä toimivalta hankintojen tekemiseen, sillä euromääräiset toimivaltarajat voivat olla hankintapäätöskohtaisia tai perustua käytettävissä olevaan budjettiin. Työsuhteiset työntekijät eivät tee hankinnoista päätöksiä virkavastuulla. Sen sijaan he voivat tehdä toistuvia tilauksia toimittajilta, joiden kokonaisarvo voi ylittää kansallisen kynnysarvon. Viranhaltijapäätöksin voi olla mahdollista tehdä satojen tuhansien eurojen arvosta hankintoja niin, että vain asianosaiset saavat tiedon hankinnasta. Hankintoja voidaan tällöin pilkkoa osiin hankintalain velvoitteiden tai johtosäännössä esitettyjen toimivaltasäännösten kiertämiseksi.

Hankintojen ohjausta, seurantaa ja raportointia ei käytännön havaintojen perusteella usein ole järjestetty siten, että hankinnoista vastaavien käytössä olisi valvonnan edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot sopimuskauden aikaisista ostoista. Hankintapäätösten ja ostolaskujen yhteys toisiinsa voi jäädä epäselväksi, mikäli ostolaskuissa edellytettäviä tietoja ei ole määritetty täsmällisesti hankintapäätöksessä ja -sopimuksessa. Hankintojen valvontaa ei tällöin ole asianmukaisesti järjestetty, eikä sitä ole mahdollista toteuttaa tuloksellisesti riittämättömästä tiedosta johtuen. Usein kuntien hankintatoiminnan kehittämisessä ensimmäinen merkittävä edistysaskel kohti hankintojen asianmukaista hallintaa on hankintoihin liittyvän tiedon kokoaminen ja analysointi erilaisten väärinkäytösmahdollisuuksien ja ilmenemismuotojen näkökulmasta. Analysoinnissa tulisi ottaa huomioon hankinnoissa tunnistetut riskialueet sekä kuntakonsernin yksiköiden erilaiset hankinta- ja ilmoitusmenettelyt. Riskien analysoinnin ja olemassa olevien valvontatoimien tehokkuuden arvioinnin jälkeen on mahdollista määrittää korruptiota tehokkaasti ehkäiseviä ja paljastavia valvontatoimia hankintaprosessin eri vaiheisiin. Tehokkaiden valvontatoimien lisäksi tulee luoda turvallinen ilmoituskanava väärinkäytösepäilysten ilmoittamiselle sekä mahdollistaa niiden riippumaton tutkinta.

## 5.6 Selvittämis- ja perusteluvollisuuksien laiminlyönnit

Hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja selvittämis- ja perusteluvollisuus ovat keskeisiä korruptiota ennaltaehkäiseviä toimia myös julkisissa hankinnoissa. Niiden mukaisesti meneteltäessä hankintayksikkö suunnittelee ja kilpailuttaa hankinnat

kunnan tarpeisiin perustuen hankintalain velvoitteiden mukaisesti. Selkeä tarjouspyyntö ja syrjimättömät vertailuperusteet mahdollistavat yhteismitallisten ja keskenään vertailukelpoisten tarjousten tekemisen sekä tasapuolisen vertailun. Vaikutusvallan väärinkäyttöä voi kuitenkin ilmetä hankintatoimessa kilpailuttamisen tai edellä mainittujen säännösten noudattamisen laiminlyönteinä. Esimerkiksi erityistä hankinnan kohteen asiantuntemusta edellyttävässä hankinnassa, voi hankintayksikön asiantuntija kyetä asiantuntemukseensa perustuen suosimaan jotain toimittajaa. Suosinta voi tapahtua puutteellisin oikeudellisin perustein tehtynä suorahankintana, tai suosivien kelpoisuusehtojen ja vertailukriteerien asettamisen avulla. Tarjouspyyntöjen räätälöintien lisäksi tarjouksissa esitettyjen soveltuvuus- ja kelpoisuusvaatimusten sekä vertailuperusteiden täyttymisen arvioinnissa voidaan suosia tai syrjiä toimittajia sekä rajoittaa kilpailua, mikä mahdollistaa hankinnan ohjaamisen halutulle toimittajalle.

Selvittämis- ja perusteluvollisuuden lainmukainen noudattaminen edellyttää tosiseikkojen huolellista selvittämistä ja esittämistä hankintapäätöksen perustaksi. Erityisesti kynnysarvon ylittävissä suorahankintapäätöksissä tosiseikkojen sekä sovellettavien hankintalain säännösten esittäminen on voinut olla valikoivaa, jolloin osa hankintalaissa säädettyistä suorahankinnan edellytyksistä on voitu tietoisesti jättää selvittämättä. Vaikutusvallan väärinkäyttö voi ilmetä siten, että säädetyistä suorahankinnan edellytyksistä esitetään päätöksen perusteluissa vain ne, joiden täytyminen voidaan näennäisesti osoittaa. Tällöin voidaan tietoisesti jättää esittämättä suorahankinnan edellytykset, joiden täyttymistä ei voida lainkaan osoittaa. Päätöksestä puuttuva olennainen tieto vaikeuttaa päätöksen lainvastaisuuden havaitsemista. Suorahankinnan perusteet eivät edellä kuvatussa tilanteessa täyty, mutta hankintapäätös on voitu kuitenkin pyrkiä kirjoittamaan siten, että suorahankinnalle olisi asianmukaiset perusteet. Mainituissa tilanteissa kunta on voinut myös jättää tekemättä ilmoituksen aiotusta suorahankinnasta ennen hankintasopimuksen tekemistä, jotta siihen ei puututtaisi. Hankintalain mukaan hankintayksikön on tehtävä EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa jälki-ilmoitus. Euroopan unionin komissio on Julkisten hankintojen neuvontayksikön mukaan Suomen osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että EU-kynnysarvot ylittävistä suorahankinnoista ei tehdä jälki-ilmoituksia. Ilmoitusvelvollisuutta jätetään usein noudattamatta tilanteissa, joissa hankintapäätöksentekijä on itsekin voinut tunnistaa suorahankintaperusteiden olevan puutteelliset. Tilanne on oikeudellisesti erityisen ongelmallinen, mikäli voidaan osoittaa, että virkavelvollisuuteen liittyviä säännöksiä ja määräyksiä sekä huolellisuusvelvoitetta on päätöksenteossa rikottu tahallaan.

Perusteettomien suorahankintojen riskialueita ovat erityisesti ICT-hankinnat ja rakentamispalvelut, joissa toistuvat lisätilaukset ja olennaiset sopimusmuutokset ovat yleisempiä. Suorahankintana tehtäviin lisätilauksiin liittyy velvoite perustella ja osoittaa hankintalaissa säädettyjen perusteiden täytyminen. Markkinaoikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista (esim. KHO:2019:10) voidaan havaita, että hankintayksiköt eivät ole aina selvittäneet ja osoittaneet suorahankintaa, lisähankintaa tai sopimuksen muuttamista

oikeuttavia syitä. Sisäinen tarkastus voisi edistää hankintakulttuurin lainmukaisuutta kohdentamalla tarkastuksia kynnysarvon ylittävien suoraankintojen ja jälki-ilmoitusten tekemisen valvonnan tehokkuuteen.

## 5.7 Puutteellinen eturistiriitojen selvittäminen

Hallintolain 26 – 27 §:n esteellisyysäännökset on otettava huomioon hankintaprosessin kaikissa vaiheissa. Hankintatoimessa esteellisyys voi syntyä esimerkiksi, kun viranhaltija tai työntekijä osallistuu tarjouspyynnön laadintaan, vertailuperusteiden asettamiseen tai tarjousten vertailuun silloin, kun tarjouskilpailuun osallistuu tämän sukulaisen tai läheisen ystävän yritys. Joskus eturistiriita voi olla vaikeammin havaittava. Tarjouksen voi jättää esimerkiksi osakeyhtiö, jonka osakkeenomistajana on viranhaltija, kunnan työntekijä tai hänen lähipiiriinsä kuuluva henkilö. Hänellä tai hänen lähipiiriinsä kuuluvalla voi olla myös jokin muu sidonnaisuus kuten hallituksen jäsenyys, muu vastuullinen asema tai sivutoimi yhtiössä, mikä voi vaarantaa hänen riippumattomuutensa ja hankintaprosessin tasapuolisuuden. Hankintaprosessien tasapuolisuus ja syrjimättömyys voivat vaarantua myös hankintoja suorittavien henkilöiden sekä toimittajan työntekijöiden henkilösuhteista. Mahdollista on myös se, että toimittaja tarjoaa erilaisia etuuksia hankinnoista vastaaville kunnan työntekijöille, jotta he käyttäisivät asemaansa toimittajan etua edistääkseen.

Hallintolain 29 §:n mukaan esteellisuuden tunnistaminen ja arviointi on viranhaltijan, luottamushenkilön tai työntekijän omalla vastuulla. Hyvän hallinnon toteutumiseksi tulisi kuntien systemaattisesti ohjeistaa asianmukaiset menettelytavat ja arvioida erilaisiin eturistiriitoihin liittyviä riskejä hankintojen yhteydessä. Hankintoihin osallistuvien henkilöiden kuten valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden sidonnaisuudet tulisi kartoittaa ja dokumentoida esimerkiksi julkisen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin muodossa. Lisäksi hankintaprosessiin tulisi sisällyttää eturistiriitojen dokumentoitu selvittäminen ja arviointi. Suunnitelmallinen ja läpinäkyvä toimintatapa ennaltaehkäisee eturistiriitoja ja parantaa hankintatoimessa työskentelevien kykyä tunnistaa eturistiriitoja ja epäasianmukaisia vaikuttamispyrkimyksiä.

Myös oikeuskäytännön (EU-tuomioistuimen ratkaisu C-538/13) perusteella hankintayksiköllä on velvollisuus tarkastaa mahdollisten eturistiriitojen olemassaolo ja toteuttaa taroituksenmukaiset toimenpiteet estääkseen, paljastaakseen ja poistaakseen eturistiriidat. Käytännössä eturistiriita poistetaan siirtämällä esteellinen henkilö pois hankinnan valmistelusta tai tarvittaessa sulkemalla tarjoaja pois tarjouskilpailusta eturistiriitaa koskevalla poissulkuperusteella, mutta tätä ennen on annettava mahdollisuus osoittaa, ettei puolueettomuuden vaarantavia ongelmia esiinny. Eturistiriitoja on tarkasteltu myös kansallisessa oikeuskäytännössä, jossa on annettu merkitystä sille, miltä asiat vaikuttavat ulkopuolelta tarkasteltuna. Hyvin usein päätöksentekoprosessiin osallistuva ei koe itseään

esteelliseksi, mutta ulkopuolelta arvioituna eturistiriita näyttää todennäköiseltä, jolloin henkilö ei voi osallistua asian käsittelyyn missään vaiheessa.

Koska esteellisyys koskee sopimuskautta, ei riitä, että esteellinen valmistelija tai päätöksentekijä jäävät itsensä vain kilpailutusprosessista. Esteellisyys täytyy ottaa huomioon myös, jos viranhaltija tai työntekijä vastaa jatkossa tilausten tekemisestä, ellei kyse ole ilman harkintaa tapahtuvasta tosiasiallisesta toiminnasta, laskujen tarkastamisesta tai hyväksymisestä. Oikeudetonta etua voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kilpailutus on tehty näennäisesti oikein, mutta sopimuskaudella esteellinen toimija tilaa toimittajalta palveluita moninkertaisesti hakinnan arvoa suuremmalla summalla, eikä hankintapäätöksen tehnyt viranhaltija tai toimitus ole järjestänyt hankinnan tehokasta valvontaa. Tällöin esimerkiksi halvimmän hinnan perusteella valittu toimittaja voi laskuttaa esimerkiksi lisätöistä ja tarvikkeista, joita ei ole asianmukaisesti otettu huomioon kilpailutuksessa tai hankintapäätöksestä poiketen.

Merkittävästi halvemman tarjouksen taustalla voi olla tiivis yhteistyö jonkin toimittajan kanssa, erilaisten etuuksien tarjoaminen hankintoja kilpailuttaville sekä tilauksia tekeville henkilöille tai hyvä veli -verkoston tyyppinen korruptio, joka mahdollistaa hankintapäätöksestä merkittävästi poikkeavan laskutuksen. Näissä tapauksissa on tavallista, että kyseinen toimittaja tuottaa hankintayksikölle joustavasti hyvin monenlaisia palveluita vuodesta toiseen. Tätä luotettavana pidettyä toimittajaa saatetaan hyödyntää myös hankintakonsulttina, ja toimittaja pääsee valmistelemaan tarjouspyyntöä. Vaikka toimittaja ei osallistuisikaan juuri konsultoimaansa tarjouskilpailuun, voi konsultoinnin aikana saadusta informaatiosta tai määritellyistä kriteereistä olla merkittävää etua myöhemmissä kilpailutuksissa. Hankintaprosessin ulkopuoliselle henkilölle eturistiriitatilanteiden havaitseminen voi olla toisinaan erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta.

## TAPAUSESIMERKKEJÄ JULKISIIN HANKINTOIHIN LIITTYVISTÄ KORRUPTIOEPÄILYISTÄ

### Törkeä petos, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen

Helsingin käräjäoikeus on tuominnut kaupungin opetusviraston entisen päällikkötason työntekijän kolmen vuoden ja kolmen kuukauden vankeuteen törkeästä petoksesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Vastuuasemassa toiminut henkilö tunnusti huijanneensa kaupungin opetusvirastoa yli kahdeksan miljoonan euron petosjutussa. Syytteen mukaan päällikkönä työskennellyt mies oli erehdyttänyt opetusvirastoa maksamaan perusteettomia laskuja saadakseen itselleen ja muille osallisille taloudellista hyötyä. Syytteen mukaan rikos oli törkeä, koska päällikkötason työntekijä oli käyttänyt hyväkseen vastuulliseen asemaan perustunutta erityistä luottamusta ja, koska rikoshyöty oli huomattavan suuri. Rikoshyödyn suuruudeksi on arvioitu kaikkiaan noin 8,5 miljoonaa euroa. (Kirsi 11.3.2021)

### Virkavelvollisuuden rikkominen

Keskussairaalassa ylilääkärinä toimiva henkilö oli tehnyt kahden yhtiön kanssa konsulttisopimukset, joiden perusteella hän oli muun muassa kouluttanut lääkäreitä käyttämään yhtiöiden kehittämää hoitomenetelmää. Sopimusten voimassaoloaikana henkilö oli virassaan valmistellut päätöksiä, jotka koskivat tuotteiden hankkimista yhtiöiltä keskussairaalalle. Henkilön katsottiin rikkoneen virkavelvollisuuttaan, kun hän oli laiminlyönyt tehdä sivutoimi-ilmoituksen. Laiminlyönti ei kuitenkaan ollut tapahtunut hänen osallisuudessa päätöksenteon valmisteluun rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Syyte virka-aseman väärinkäyttämisestä hylättiin ja henkilö tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta (KKO:2019:53). Jos olisi syytetty myös osallistumisesta päätöksenteon valmisteluun esteellisyydestä huolimatta, lopputulos olisi saattanut olla tapauksessa toisenlainen.

### Lahjusten ottaminen ja antaminen

Kaupungin liikelaitoksen virkasuhteinen toimitusjohtaja ja työsopimussuhteinen verkkoyksikön verkkotuotannon tuotantopäällikkö on tuomittu mm. lahjuksen ottamisesta, kun he ovat vastaanottaneet etuuksia joko pyytämällä itse tai pyytämällä toisen liikelaitoksen palveluksessa olleen henkilön välityksellä. Etuudet ovat olleet omiaan vaikuttamaan heidän toimintaansa palvelussuhteessa liikelaitoksen ja etuuden antaneen yrityksen välillä. Kumpikin on rakentanut omakotitaloa ja vastaanottanut rakennustyömaalle veloitusta tai hyvin edullisesti tarvikkeita ja palveluksia yhtiöiltä, jotka olivat

sopimussuhteessa liikelaitokseen ja halusivat sieltä edelleenkin toimeksiantoja. Yritysten toimijat tuomittiin lahjuksen antamisesta. Tuotantopäällikkö ja liikelaitoksen sopimus-kumppaniyrityksen edustaja tuomittiin törkeästä petoksesta, koska he olivat mm. sopineet siitä, että yritys laskuttaa osaksi liikelaitosta mm. lahjuksina annetuista työsuorituksista. (Helsingin hovioikeus 7.9.2010)

### **Lahjusrikkomus**

Kaupungin liikelaitoksen apulaissatamakapteeni oli viitenä peräkkäisenä kesänä saanut veloituksetta käyttöönsä satamalle jäänmurtopalveluja toimitavalta yhtiöltä moottoripurjeveneen. Hänen tehtäviinsä kuului mm. jäänmurtopalveluja toimittavan yhtiön laskujen tarkastus, osallistuminen jäänmurtopalvelujen hankintamenettelyyn, osallistuminen vuosittaiseen yhteistyötapaamiseen sen arvioimiseksi, miten yhteistyö yhtiön toimittamien palvelujen suhteen on sujunut. Apulaissatamakapteeni sai lahjusrikkomuksesta sakkotuomion. (Helsingin hovioikeus 25.6.2009)

### **Törkeä petos**

Kaupungin rakennusviraston asiantuntijaosaston palveluksessa ollut projektipäällikkö oli yhdessä pääurakoitsijayhtiöiden edustajien ja aliurakointiyhtiöiden edustajien kanssa toteuttanut järjestelyn, jossa aliurakoitsijayhtiö laskuttaa pääurakoitsijaa joko kokonaan tai osittain perusteetta. Projektipäällikkö esitteli toimistopäällikölle useita lisä- ja muutostyötarjouksia, joihin perusteeton laskutus oli ainakin osittain sisällytynyt. Pääurakoitsijayhtiöissä järjestelyyn osallistuneet henkilöt ovat tarkastaneet ja hyväksyneet aliurakoitsijayhtiön perusteettomat laskut tai muuten huolehtineet, että laskut tulevat maksetuiksi. Syyttäjän mukaan rakennusliikkeiden puolesta rakennuskohteissa toimineet vastaavat mestarit, työpäälliköt ja työmaainsinöörit olivat tarkastaneet ja hyväksyneet perättömiksi tietämiään aliurakointilaskuja pääurakointiyrityksen maksettavaksi. Aliurakoitsijayhtiön saama perusteeton hyöty on jaettu käteisenä rahana järjestelyyn osallisten kesken. Taloudellista vahinkoa oli aiheutettu yli 900 000 euroa. Rikoksensa tunnustanut kolmikko tuomittiin ehdollisiin vankeusrangaistuksiin törkeistä petoksista. (Helsingin kärjäoikeus 14.9.2016, R13/6673)



Korruptio voi ilmetä siten, että etua oikeudettomasti tavoitteleva henkilö pyrkii vaikuttamaan hankinnan riippumattomaan valmistelijaan, esittelijään tai päätöksentekijään. Riittävän vaikutusvaltainen henkilö tai toimittaja voivat eri keinoin onnistua vaikuttamaan asian valmistelijaan tai toimivaltaiseen viranhaltijaan, joka saattaa syyllistyä jopa virkarikokseen tehdessään hankintalain vastaisen päätöksen, josta etua saakin epäeettisin keinoin päätöksentekoon vaikuttanut osapuoli. Hankintojen avoimuudella voidaan kuitenkin mahdollistaa muiden markkinoilla toimivien toimittajien tietoisuus toistuvista hankinnoista ja tilauksista esimerkiksi kilpailijalta, mikä edistää väärinkäytösten paljastumista. Tarjouskilpailuun osallistuva saa asianosaisena tiedon hankintapäätöksestä, mutta yrityksillä voi olla korkea kynnyksellinen vaatimuksen tai valituksen tekemiseen vastatoimien pelon vuoksi. Vaikutusvallan väärinkäyttöä on myös se, että jokin toimijoista jää kilpailutuksessa valitsematta sen vuoksi, että tämä on aikaisemmin valittanut hankintamenettelyistä. Erityisesti pienten markkinoiden toimialoilla ja paikkakunnilla toimittajilla on paljon menetettävää, jos yhteistyösuhde kunnan viranhaltijoihin tai luottamushenkilöihin saa kolauksen valitusmenettelyistä, ja se johtaa syrjivään kohteluun tulevissa hankinnoissa.

## 5.8 Manipulointi kilpailutuksissa

Korruptiota voi olla myös näennäisesti oikein tehdyissä kilpailutuksissa, mutta sen havaitseminen voi olla vaikeaa tarjouspyynnön monimutkaisuuden tai erityisosaamista vaativan toimialan vuoksi. Epäeettiseen tai lainvastaiseen tekoon ryhtyvä on usein jo hankinnan suunnitteluvaiheessa tietoinen hankinnan lopputuloksesta ja tarkoituksesta käyttää valtaa väärin jonkin perusteettoman edun saavuttamiseksi. Tällaiset hankinnat voivat olla kansallisen kynnyksarvon alittavia, mutta usein euromääräisesti suuria, sillä ne edellyttävät kilpailuttamista. Toimittaja, joka on tarkoitus valita, saattaa kyetä vaikuttamaan jo hankinnan suunnitteluun.

Tyypillinen tietoinen vaikutusvallan väärinkäytön muoto on esimerkiksi kansallisen kynnyksarvon alittavissa hankinnoissa tarjousten pyytäminen harkiten valitulta joukolta toimittajia, joista tiedetään jo etukäteen, että kelpoisuusehdot täyttäviä on vain muutama. Näennäisesti tarjouksia on tällöin pyydetty riittävän monelta, mutta todellisuudessa tarjouspyynnön mukainen hyväksyttävä tarjous voidaan saada vain yhdeltä. Tällöin hankintamenettelyssä kavennetaan keinotekoisesti kilpailua (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 14). Jo tarjouspyyntöjen lähettämällä valikoiduille toimittajille voidaan poissulkea muut markkinoilla olevat, jopa kiinnostuksenkin osoittaneet toimittajat hankintamenettelystä. Vaikka kansallisen kynnyksarvon alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalain säännöksiä, tulee niissäkin toimia avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Sekä kynnyksarvon alittavissa että ylittävissä kilpailutuksissa voidaan tarjouspyyntöjä räätälöidä niin, että tarjouspyynnön ns. syrjivien kelpoisuusehtojen avulla voidaan poissulkea

tarjouskilpailusta osa toimittajista, jolloin jäljelle jää vain se tai ne toimittajat, joilta hankinta halutaan todellisuudessa tehdä. Tällaisia kriteereitä voivat olla esimerkiksi liikevaihtovaatimus, kohtuuttomat referenssivaatimukset, poikkeuksellisen rajuavat kokemus- ja osaamisvaatimukset, koulutukset tai sertifiointit, aikataulu tai hankittavan tavaran erityisominaisuudet. Mahdollisuus suosia hankinnassa yksittäistä tarjoajaa määrittelemällä referenssi- tai liikevaihtovaatimukset tätä suosiviksi on tunnustettu olennaisena kilpailutuksen haasteena (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 12). Myös arviointikriteerejä painottaamalla voidaan vaikuttaa kilpailutuksen tulokseen. Syrjiviä ja samanaikaisesti suosivia kelpoisuusehtoja ja arviointikriteereitä on mahdollista havaita, jos niitä verrataan hankinnan kohteeseen ja kilpailutuksen tulokseen. Mikäli kilpailutuksessa tietoisesti syrjitään ja toisaalta suositaan joitain toimittajia, niin tällöin hyväksyttäviä tarjouksia saadaan yleensä vähän tai vain yhdeltä toimittajalta. Näissä tilanteissa hintataso voi ylittää merkittävästi aidon kilpailuttamisen kautta muodostuvan hintatason.

Korkein hallinto-oikeus ja markkinaoikeus ovat useissa ratkaisuissaan arvioineet tarjoajien soveltuvuutta koskevien vaatimusten asianmukaisuutta. Niiden ratkaisuissa todetaan, että tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla hankintayksikkö pyrkii varmistumaan toimittajan kyvystä toteuttaa hankinta. Vaikka hankintayksiköllä on harkintavaltaa soveltuvuusvaatimusten asettamisessa, on hankintayksikön kuitenkin otettava huomioon vaatimus tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Tarjouspyynnössä asetettavien vaatimusten tulee olla hankinnan kannalta perusteltuja, eivätkä mainitut vaatimukset saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua. Suhteellisuusperiaatteesta johtuu, että vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Jos hankinnan taustalla on korruptiota, kilpailutuksen kelpoisuusehdot ja arviointikriteerit asetetaan tietoisesti suosivina tai syrjivinä, jolloin valtaa ei käytetä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, eivätkä kriteerit ole oikeasuhtaisia hankinnan kohteeseen nähden. Vaikutusvallan väärinkäytön seurauksena vaarannetaan tietoisesti julkisten verovarojen käytön tehokkuus, yritysten välinen reilu kilpailu sekä tasapuolinen mahdollisuus tarjota palveluita avoimessa ja syrjimättömässä kilpailutuksessa. Lainsäädännön ja ohjeiden tuntemuksen lisäksi hankintoihin osallistuvien tulisi ymmärtää hyvän hallinnon ja hankintalain tavoitteet, aidon kilpailuttamisen hyödyt sekä kyetä objektiivisesti arvioimaan omien toimintatapojensa lainmukaisuutta ja eettisyyttä.

Hankintoja kilpailutettaessa saatetaan myös epäillä tiedon vuotamista muiden tarjoajien hinnoista hankintayksiköltä tarjouskilpailun osallistujalle, joka on tarkoitus valita tarjouskilpailun voittajaksi. Näissä tapauksissa tarjouspöytäkirjat saatetaan laatia näennäisesti oikein, mutta epävirallisesta viestinnästä on mahdotonta saada tietoa. Hintatiedon välittämistä oikeudettomasti hankintayksikön ulkopuolelle voi ennaltaehkäistä tarjousten käsittelyllä siten, että tarjoukset avataan yhtä aikaa usean riippumattoman henkilön läsnä ollessa vasta tarjousten tekemisen määräajan umpeuduttua ja niistä laaditaan avauspöytäkirja. Riippumattomana henkilönä voi toimia esimerkiksi kunnan hallintoyksikön tai

lakitoiminnon edustaja. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista, että tarjouskilpailuun osallistunut toimittaja tekee hankintaoikaisuvaatimuksen. Vaikutusvallan väärinkäyttöön syyllistytään uudelleen, jos oikaisuvaatimus käsitellään niin, että selvittämis- ja perusteluvelvollisuus laiminlyödään, mutta perustelut kirjoitetaan näennäisesti oikeiksi. Tällaisella toimella väärinkäytökseen syyllistyy viranhaltija voi tavoitella sitä, että hankintaoikaisuvaatimuksen tehnyt tyytyisi päätökseen, eikä valittaisi hankinnasta enää markkinaoikeuteen.

## 5.9 Puutteellinen läpinäkyvyys vaikeuttaa väärinkäytösten havaitsemista

Hankintojen sopimuskauden aikaisen toiminnan seurantaan ja valvontaan liittyy useita haasteita. Kuntien hankintatoiminnan läpinäkyvyys on vähäistä, mistä johtuen sopimuskauden aikaisen toiminnan vastaavuutta hankintapäätökseen ja -sopimukseen ei useinkaan ole kuntien asiakirjojen ja julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella mahdollista todentaa. Kuntien hankintatoimen osaamista, korruption torjunnan ja sopimushallinnan käytäntöjä ei ole tunnistetuista riskeistä huolimatta useinkaan vielä riittävän aktiivisesti kehitetty, mistä johtuen päätösten ja sopimusten noudattamisen valvontaa ei voida pitää tunnistettuihin riskeihin nähden riittävän tuloksellisena. (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 13–15, 21.) Yleisiksi riskialueiksi ja laittomiksi hankintamenettelyiksi ovat käytännössä osoittautuneet muun muassa näennäisesti puitesopimusten perusteella tehdyt hankinnat ja lisätilaukset. Useamman toimittajan puitejärjestelyissä hankintojen tekeminen on mahdollista ilman kilpailuttamista, mikäli kaikki puitejärjestelyn ehdot on vahvistettu. Jos kaikkia puitejärjestelyn ehtoja ei ole usean toimittajan kanssa tehdyssä järjestelyssä vahvistettu, tulee hankinnat kilpailuttaa puitejärjestelyyn otettujen toimittajien kesken puitejärjestelyn ja tarvittaessa tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti. Näin ei kuitenkaan aina toimita, vaan kirjallinen tarjous on voitu pyytää vain yhdeltä toimittajalta. Käytännössä ongelmalliseksi ovat muodostuneet myös poikkeamat toimittajien etusijajärjestyksen noudattamisessa, vaikka usean toimittajan puitejärjestelyssä on ehdot vahvistettu.

Lisätilausten ongelmat liittyvät hankintalaissa säädettyihin poikkeuksiin, joiden toteutumisesta ei ole objektiivisesti selvitetty ja hankintapäätöksessä oikeudellisesti perusteltu. Valvonnan heikkoudet mahdollistavat hankintoja, joita ei ole asianmukaisesti kilpailutettu sekä sopimusmuutoksia, joiden lainmukaisuutta ei ole riittävästi selvitetty ja perusteltu. Myöskään laskujen tarkastus- hyväksymisprosessiin sisältyvät sisäisen valvonnan menettelytavat eivät toimi tuloksellisesti, mikäli lainvastaisin perustein tehtyihin hankintoihin tai laskujen tietosisällön puutteisiin ei reagoida. Hankintatoimen erilaisista puutteista johtuen on vaikea todentaa laskutuksen asianmukaisuutta, perustumista tosiasiallisesti tehtyyn työhön tai vastaanotettuihin tarvikkeisiin sekä oikeaan hintatasoon.

Kuntalain mukaan toimitelmien päätöspöytäkirjat on julkaistava yleisessä tietoverkossa. Kunnan on kuitenkin mahdollista jättää julkaisematta yksittäisten viranhaltijoiden hankintapäätöksiä. Hankintapäätöksiin, sopimuksiin, tilauksiin ja laskutukseen liittyvät tiedot tulisi saada julkisiksi, mikä mahdollistaisi kunnallisten organisaatioiden tekemien hankintojen valvonnan toimivaltaisten viranomaisten, kuntalaisten ja kilpailutuksiin osallistuneiden organisaatioiden toimesta. Myös tieto tulevista kilpailutuksista esimerkiksi kunnallisen toimitelimen hyväksymän hankintasuunnitelman ja julkisen kilpailutuskalenterin muodossa lisäisi läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta julkisista hankinnoista sekä edistäisi kuntalain tavoitteiden toteutumista. Kuntalain mukaisen tiedottamistehtävän, avoimuuden sekä kunnan toiminnan luotettavuuden turvaamiseksi on perusteltua julkaista kaikki hankintoihin liittyvät tiedot ja asiakirjat julkisuuslain säännöksiä noudattaen. Läpinäkyvästi järjestetyllä hankintatoimella voidaan tehokkaasti ehkäistä korruptiota.

## 6 Vaikutusvallan väärinkäyttö yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa

Suomalaisen elinkeinoelämän erääksi merkittäväksi rakenteellisen korruption alueeksi on useissa eri tutkimuksissa tunnistettu yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus ja rakentamiseen liittyvät lupapäätökset. Käytännön esimerkit ovat tuoneet ilmi yritysten viranomaisiin kohdistamaa epäasiallista vaikuttamista omien taloudellisten intressien edistämiseksi.

### 6.1 Merkittävät taloudelliset intressit kasvattavat korruptionriskiä

Yhdyskuntasuunnittelussa korruptionalttiutta lisäävät laaja verkosto julkisen sektorin toimijoita ja rakennusurakoista kiinnostuneita yrityksiä, isot taloudelliset intressit ja odotukset kaavoitetun maan arvonnoususta. Kaavoitukseen liittyvää korruptiota pidetään myös rakenteellisena ja sitä esitetään ilmenevän kaupunkien ylimmässä johdossa esimerkiksi joidenkin yritysten suosimisena. Korruptionriskiä lisäävinä tekijöinä esitettiin tutkimuksessa kaupan keskusliikkeiden ja kuntapäätäjien ongelmallinen yhteys, kaavavaihtoehtojen erot riippuen maa-alueen omistuksesta, sisäisen tarkastuksen työkalujen puutteet ja laajat valitusoikeudet. (Peurala & Muttilainen 2015, 35–37.) Myös muissa korruptiontutkimuksissa on merkittäviksi riskialueiksi tunnistettu maantieteellisesti kaikilla alueilla Suomessa yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus, rakennustoimi ja rakennusala sekä niihin liittyen tonttikauppa ja valvonta. Vallan väärinkäytön tärkeimmiksi altistumis- eli ilmenemismuodoiksi on esitetty määräävän aseman väärinkäyttö, eturistiriidat, jääviys ja tuplaedustus sekä hyvä veli -verkostot. (Salminen & Viinamäki 2017, 17–19.)

Rakenteellista korruptiota tutkittaessa on havaittu, että vaalirahoituksen sekä tavoitteellisen suhdetoiminnan avulla on pyritty hankkimaan poliittista vaikutusvaltaa, ja siten edistämään yksityisen yhtiön kaavoitus- ja rakennuslupa-asioita. Tavoitteena on ollut myös saada tietoa lupaavista tontti- ja kiinteistökohteista ja virkamiehistä, jotka voivat edistää yhtiön asioita. Tutkimuksessa mainitussa tapauksessa yhtiön edustajat tuomittiin vankeuteen. (Salminen 2015, 37–38.) Myös Suomen Kuntaliiton julkaisussa ”Korruptio ja eettisyys kunnassa” esitetään tutkimuksiin viitaten, että korruption keskeisiä riskialueita ovat rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvinä tilanteina, jotka voivat aiheuttaa epäeettistä tai korruptiivista toimintaa ovat mm. lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen, maanomistajien epäasiallinen suosiminen kaavoitusaloitteissa,

esteellisyys ja päätöksentekijän omat intressit päätöksenteossa. (Suomen Kuntaliitto 2018, 6–7.)

Vaikutusvallan väärinkäytön keinot yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa, tontti-kaupoissa sekä rakentamiseen liittyvässä päätöksenteossa ovat moninaiset. Yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus, tonttien luovutukset ja rakentamiseen liittyvät lupapäätökset ovat kuntien vastuulle kuuluvia tehtäviä, joihin liittyvästä päätöksenteosta on säädetty muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, hallintolaissa ja kuntalaissa. Lisäksi kuntalaissa on säädetty otto-oikeusmenettelystä siten, että ylempien viranomaisen käsiteltäväksi ei saa ottaa lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita. Näitä asioita on pidetty sellaisina, joissa yksilön oikeusturva tai esimerkiksi asian joutuisa käsittely edellyttävät viranomaiselta itsenäistä ratkaisovaltaa. Vaikutusvallan väärinkäytön menettelyitä voidaan tällöin kuitenkin kohdistaa valmisteluun, esittelyyn sekä toimielimen päätöksentekoon.

Käytännön tapausesimerkkien perusteella voidaan tunnistaa useita asian käsittely- ja päätöksentekotilanteita, joihin voidaan haluta vaikuttaa yksityisen edun saavuttamiseksi. Esi-merkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- mitä kaavoitetaan ja kenen maalle
- tonttien ja kiinteistöjen luovuttaminen sekä vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittely
- maanvuokrasopimuksen valvonta sekä päätöksenteko sopimusehtojen rikkomisesta aiheutuvista sanktioista
- etuosto-oikeuksien käyttämättä jättäminen
- rakentamiseen liittyvät erilaiset lupapäätökset.

Korruptio voi ilmetä myös tilanteessa, jossa sosiaaliseen asuntotuotantoon luovutetulle tontille rakennetaankin tosiasiallisesti ns. kovan rahan asuntotuotantoa, jolloin kunnan tulisi velvoittaa rakennuttaja maksamaan kunnalle käyvän markkinahinnan ja sosiaaliseen asuntotuotantoon luovutetun hinnan välinen erotus. Mahdollista on myös, että kunta on voinut luovuttaa rakennuttajalle tontin esimerkiksi liike- ja toimistorakennusten korttelialueelta, johon esitetään myöhemmin asemakaavan muutosta tarkoituksena kaavoittaa kortteli asuinkerrostalojen korttelialueeksi, jolloin tontin luovutushinta tulisi määrittää uudelleen. Vaikutusvallan väärinkäytön johdosta tonttien luovutushintoja ei aina kuitenkaan käsitellä uudelleen.

## 6.2 Piilokorruptiota ja näkyvää korruptiota

Vaikutusvallan väärinkäytön menettelyistä osa on ns. piilokorruptiota ja osa näkyvää eli ns. ilmi-korruptiota, joihin ei kuitenkaan tehokkaasti puututa. Päätöksentekoon osallistuvilla henkilöillä voi olla erilaisia sidonnaisuuksia, joilla voi olla vaikutusta yhdyskuntasuunnitteluun ja kaavoitukseen, mutta jotka eivät ole aina tiedossa. On mahdollista, että päätöksentekijöillä on esimerkiksi suoria tai epäsuoria maanomistuksia, joista johtuen päätöksentekijöiden tulisi jäädä itsensä kunnanhallituksen lisäksi myös valtuustossa. Sidonnaisuudet voivat olla myös merkittäviä omistuksia, johtotehtäviä ja luottamustoimia elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä sekä muita sidonnaisuuksia, joilla voi olla merkitystä virka- tai luottamustehtävien hoidossa. Sidonnaisuudet yritys- ja yhdistystoimintaan voivat olla hyödyllisiä kosketuspintoja kunnallishallinnon ulkopuolelle. Sidoksiin voi kuitenkin liittyä epätervettä edunvalvontaa, jos päätöksenteon vaikuttimena on esimerkiksi sidonnaisuuteen liittyvä kiitollisuudenvelka tai taloudellinen riippuvuussuhde. Sidonnaisuudet voivat johtaa myös siihen, että päätöksentekijä suosinnan lisäksi päätyykin kohtelemaan epätasapuolisesti tai syrjimään kilpailutilanteessa olevaa toista yritystä.

Kuva 5. Yhdyskuntasuunnitteluun liittyvän korruption ilmenemismuotoja



Piilokorruptioon liittyvän vaikutusvallan käytön erilaiset epäeettiset tai jopa lainvastaiset menettelytavat kohdistuvat päätöksentekoon osallistuviin valmistelijoihin, esittelijöihin ja päätöksentekijöihin. Päätöksen tekvän toimielimen puheenjohtajaan tai jäseniin voidaan myös kohdistaa suostuttelua eri keinoin, painostamista ja jopa uhkailua. Suostuttelun lisäksi intressien edistämiseen voidaan kannustaa erilaisin kestityksin ja lahjuksin. Esimerkiksi vaalirahoitusta voidaan ohjata verkoston jäsenille verkoston hallinnassa olevien organisaatioiden kautta. Puheenjohtajaan vaikuttamisen voidaan arvioida olevan esittelijään vaikuttamisen ohella tehokkain keino vaikuttaa päätöksentekoon ja muiden toimielinten jäsenten päätöksentekokäyttäytymiseen. Vaikutusvallan väärinkäytön tarkoituksena on edistää vaikutusvaltaa käyttävien tai heidän intressipiireihinsä kuuluvien toimijoiden

taloudellisten etujen toteutumista. Edut voivat konkretisoitua esimerkiksi alihintaisena kiinteistökauppana tai piilotukena tietyille toimijalle. Valmistelussa, esittelyssä tai esittelystä poikkeavassa päätöksenteossa voidaan tällöin esittää valikoivasti tosiasia-perusteluja esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain säädösten näkökulmasta. Mahdollista on myös, että kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa tai vuokrasopimuksen määrittelyssä ei noudateta kuntalain säännöksiä markkinaehtoisuudesta sekä EU:n valtioneuvoston säännöksiä. Vaikutusvallan väärinkäytön seurauksena voi olla kilpailun vääristyminen kielletyn valtiontuen johdosta.

## **TAPAUSESIMERKKEJÄ YHDYSKUNTASUUNNITTELUUN JA KAAVOITUKSEEN LIITTYVISTÄ KORRUPTIOEPÄILYISTÄ**

### **Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen**

Henkilö oli rakennuskaavaa valmistellessaan hankkiakseen toiselle hyötyä rikkonut kunnan virkasääntöön perustuvan virkavelvollisuutensa 1) salaamalla kauppasopimuksen vastaisiksi tietämänsä ostajan esitykset ja rakennusoikeuden vähenemiseen johtaneet todelliset syyt, 2) asettamalla itse kunnanhallituksen nimissä rakennuskaavaehdotuksen nähtäville, vaikka kunnassa noudatetun käsittelyjärjestyksen mukaan kunnanhallituksen olisi tullut tehdä päätös rakennuskaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta, ja 3) laiminlyömällä kertoa kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston jäsenille rakennuskaavaehdotuksen poikkeamisen osayleiskaavasta sekä tiedokirjeen merkityksen hyväksyttävälle rakennuskaavalle. Henkilön menettely oli ollut virka-aseman väärinkäyttämistä, kun hän oli tavoitellut menettelyllään pankille ja asunto-osakeyhtiö huomattavaa, oikeudettomaksi tietämänsä hyötyä. Virka-aseman väärinkäyttämistä oli myös muut asiassa ilmenneet seikat huomioon ottaen pidettävä kokonaisuutena arvostellen törkeänä. Henkilö oli edellä kerrotulla törkeänä virka-aseman väärinkäyttämisenä syyksi luetulla menettelyllään tahallaan edistänyt eräiden muiden henkilöiden tekemää petosrikosta salatessaan ostajien esitykset ja ilmoittaessaan tälle rakennusoikeuden vähentymisen syyksi lääninhallituksen tiukentuneet ohjeet. Hän oli siten tietoisesti edesauttanut ostajien sopimuksen vastaista toimintaa sekä pyrkimystä perusteettoman maksuvaatimuksen esittämiseen. (KKO:1999:114)



## Eesteellisyys

Kunnan virkamies voi lähtökohtaisesti toimia esittelijänä sekä maankäyttöso-  
pimuksen että samaa aluetta koskevan asemakaavoituksen valmistelussa  
ilman, että maankäyttöso-  
pimuksen valmisteluun osallistuminen sellaisenaan  
aiheuttaisi esteellisyttä kaava-asiassa. Arvioitaessa virkamiehen puolueetto-  
muutta hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan kannalta, oli kuitenkin otet-  
tava huomioon hankkeen poikkeuksellisuus kaupungin oloissa. Kaava mah-  
dollisesti sadan uuden asunnon rakentamisen. Kysymyksessä oli pinta-alaltaan  
pieni asemakaava, joka kuitenkin oikeutti hyvin tehokkaaseen rakentami-  
seen. Viranhaltija oli kaupunginhallituksessa ensin esittänyt hankkeen tarjoa-  
mista suoraan X Oy:lle, jonka aloitteesta kaavahanke on lähtenyt liikkeelle.  
Hanketta oli myöhemmin tarjottu myös muille rakennusliikkeille, mutta X Oy  
oli valittu toteuttamaan hanketta, ja em. viranhaltija oli osallistunut tähän  
valintaan. Viranhaltijan puoliso oli siirtynyt kaava-alueen rakentamisesta vas-  
taavan X Oy:n palvelukseen myyntineuvottelijaksi kaava-asian vireillä ollessa,  
ja hänen toimenkuvaansa oli tullut kuulumaan muun ohella kysymyksessä  
olevalla asemakaavalla toteutettavien asuntojen myyminen. Viranhaltija ei  
ollut kuitenkaan tämän jälkeen jäävänyt itseään, vaan oli edelleen esitellyt  
asiaa kaupunginhallituksessa.

Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevan asemakaavan keskeinen sijainti  
ja kaupunkirakenteellinen merkitys kaupungissa, kaupungin olosuhteissa  
poikkeuksellisen suuri ja vain yhden yhtiön toteutettavaksi tuleva rakennus-  
oikeus, viranhaltijan keskeinen rooli hankkeen toteuttamisyhtiön valintame-  
nettelyssä ja hankkeen maankäytön suunnittelussa sekä viranhaltijan puo-  
lison siirtyminen tässä tilanteessa kysymyksessä olevan valintamenettelyn  
voittaneen yhtiön palvelukseen myyntineuvottelijaksi kesken kaavan laati-  
misen, luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen oli tilannetta kokonai-  
suutena arvioiden vaarantunut hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa  
tarkoitettulla tavalla. Viranhaltija oli siten ollut esteellinen esittelemään asiaa  
muun muassa kaupunginhallituksessa, ja valtuuston päätös kaavan hyväk-  
symisestä oli syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla  
tavalla virheellisessä järjestyksessä. (KHO:2013:55)

### **Esteellisyys, virkavelvollisuuden rikkominen**

Korkein hallinto-oikeus on kumonnut tuulivoimakaavan. KHO:n mukaan päätös kaupunginvaltuustossa tuulivoimalapuiston osayleiskaavan hyväksymisestä syntyi virheellisessä järjestyksessä. Tämä johtui siitä, että Oy:n hallituksen jäsen X oli osallistunut aiemmin osayleiskaavan käsittelyyn kaupunginhallituksen useissa kokouksissa. Näissä kokouksissa oli käsitelty joko välittömästi tuulivoimapuiston osayleiskaavaa tai tuulivoimaloita käsittävien yleiskaavojen laatimisen yleisiä periaatteita. Ratkaisun mukaan kaavoitus on päätöksentekoa, jossa joudutaan sovittamaan yhteen erilaisia, myös keskenään ristiriidassa olevia eri tahojen vaatimuksia ja tekemään valintoja eri vaihtoehtojen välillä. Asian tasapuolisen käsittelyn vaatimuksella oli siten kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa korostunut merkitys. Arvioitaessa sitä, vaarantuiiko käsittelyn tasapuolisuus kaava-asiassa esteellisyyden synnyttävällä tavalla, huomiota oli kiinnitettävä muun ohella kaavaratkaisusta eri tahoille odotettavissa olevaan taloudelliseen hyötyyn. Asian tasapuolisen käsittelyn voitiin tässä tapauksessa katsoa edellyttäneen, ettei energiayhtiön hallituksen jäsen osallistunut kaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa. X oli tämän vuoksi ollut esteellinen osallistumaan kaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa. (KHO:2021:69) Poliisi on epäillyt Oy:n hallituksen jäsentä X virkavelvollisuuden rikkomisesta. (Laakso 10.11.2021)

### **Esteellisyys**

Kunnan tuulivoimapuiston käsittely palautuu kunnanhallituksen käsiteltäväksi esteellisyyksien takia. Tuulivoimapuistohanke palautuu valtuustosta takaisin kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Tuulivoimapuiston kaavoituksesta päätettiin virheellisesti koska osa päätöksentekijöistä ovat esteellisiä. Hanke ehti edetä aina kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ennen kuin esteellisyydet huomattiin. Myös hallinto-oikeudelle on ilmoitettava uudelleen käsittelystä. Kunnanvaltuuston kokouksessa peräti viisi valtuutettua joutui jättämään salin asian käsittelyn ajaksi esteellisyyden takia. Esteellisyyden taustalla on suorat ja epäsuorat maanomistussuhteet. (Björklund 28.9.2021)

Toimielimen jäseniin voidaan vaikuttaa lupauksilla tuesta tulevissa päätöksentekotilanteissa heidän intresseihinsä liittyvissä päämäärissä ja tavoitteissa. Valmistelijoiden ja esittelijöiden toimintaan voidaan pyrkiä vaikuttamaan poliittisen ohjauksen muodossa, kunnanhallituksen tai lautakunnan päätösponsien, tai toimielimen puheenjohtajan suullisten ohjeiden ja virkakäskyjen muodossa. Valmistelijoille ja esittelijöille voidaan ilmoittaa jo etukäteen, että toimielin jättää päätettävän asian pöydälle, palauttaa sen valmisteluun poliittisen ohjauksen kera tai asiassa tullaan tekemään puheenjohtajan toimesta vastaehdotus, mikäli esittelijä esittelee päätösehdotuksen, joka ei vastaa ohjeistettua ratkaisua. Esittelystä poikkeavissa toimielimen äänestysratkaisuissa ongelmalliseksi on osoittautunut se, että päätöksen tosiasia-perusteluita ja sovellettuja säännöksiä ei ole esitetty ja kirjattu päätökseen hallintolain ja kunnan ohjeiden mukaisesti.

## 7 Tuloksellinen sisäinen ja ulkoinen valvonta

Korruptiontorjunta voi olla tehokasta, kun sisäinen valvonta ja ulkoinen valvonta järjestetään hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti ja tuloksellisesti. Sisäisen valvonnan tuloksellinen järjestäminen edellyttää kattavaa ja eri näkökulmiin syventyvää kunnan toimintaan liittyvien riskien aktiivista arviointia kunnissa ja kuntakonserniin kuuluvissa tytäryhteisöissä, mikä mahdollistaa tuloksellisen valvonnan. Asiantuntevan ja riippumattoman sisäisen tarkastuksen avulla kunnat ja niiden tytäryhteisöt voivat kehittää korruptiontorjunnan tuloksellisuutta. Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen toiminnan tulee olla rehellistä ja objektiivista, ammattitaitoista ja laadukasta.

### 7.1 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen perustuvat kuntalain määräysten lisäksi valtuuston päättämiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin sekä hallintosäännön määräyksiin. Kuntien ja kuntayhtymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluvat kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitukselle ja kuntakonsernin konsernivalvonta 48 §:n mukaisesti kuntalaissa määritellylle konsernijohdolle. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset toimielimet, viranhaltijat ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että kunnan toiminta on tuloksellista, lain- ja päätöstenmukaista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, ja että omaisuus ja voimavarat turvataan.

Kuntalain mukaan pormestarin ja kunnanjohtajan sekä muiden tilivelvollisten toimijoiden tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta valtuuston hyväksymien perusteiden sekä kunnanhallituksen velvoittamalla ja ohjeistamalla tavalla. Sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toimeenpanossa erityinen merkitys on ajantasaisten riskien arviointien lisäksi kunnan valvontamääräyksissä esitettyjen valvontavastuiden ja sisäistä valvontaa määrittävien ohjeiden ja toimenpiteiden riittävyydellä ja täsmällisyydellä. Niiden tehtävänä on määrittää viranhaltijaesimiesten vastuulle kuuluvat valvonta- ja reagointivelvoitteet, joilla turvataan toiminnan, hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden lainmukaisuus ja tuloksellisuus sekä väärinkäytöksiin puuttuminen. Tehokas sisäinen valvonta kaventaa vaikutusvallan väärinkäytön mahdollisuuksia ja mahdollistaa niiden havaitsemisen.

Riskien arvioinnissa omana täsmällisenä näkökulmana tulisi olla vaikutusvallan väärinkäytökset, jolloin arvioinnissa on mahdollista paremmin tunnistaa erilaisia väärinkäytöksiä,

mahdollistavia olosuhteita sekä eri toimijoiden edellytyksiä tehdä väärinkäytöksiä. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon tietoiset pyrkimykset tehdä väärinkäytös ja toisaalta mahdollinen puuttumattomuus havaittuun väärinkäytökseen. Kattavien ja riittävän syväisten riskien arviointien ja niiden perusteella päätettävien hallinnan toimenpiteiden tarkoituksena tulisi olla yleisen edun turvaaminen eli verovarojen käytön tuloksellisuuden ja lainmukaisuuden varmistaminen sekä eri riskialueisiin liittyvien korruption riskien ennaltaehkäisy. Arviointien perusteella on mahdollista lisätä ymmärrystä ja tietoisuutta erilaisista väärinkäytöksistä sekä määrittää tehokkaita ennaltaehkäiseviä, havaitsevia ja korjaavia valvontatoimia osaksi eri toimintoja ja prosesseja. Arviointien tuloksista ja valvontatoimista tulee myös tiedottaa ja kouluttaa esimiehiä sekä käytännön valvontatoimia suorittavia hallinnon ja taloudenhoidon asiantuntijoita.

Kun kunnassa havaitaan vallan väärinkäyttöä tai muuta epäeettistä toimintaa, ylimmän johdon ja esimiesten velvollisuutena on johdonmukaisesti ja oikeasuhtaisesti puuttua väärinkäytöksiin, mikä ennaltaehkäisee uusia väärinkäytöksiä. Mikäli toimivaltainen johto ei määrää rikkomuksista oikeasuhtaisia työoikeudellisia tai muita seuraamuksia, korruption ennaltaehkäisy organisaatiossa on vaikeaa. Hallintosäännössä tai muussa valvontasäännössä määrätty valvontavastuu ja toimivalta pitävät sisällään velvollisuuden puuttua havaittuihin väärinkäytöksiin. Lainvastaiseen menettelyyn puuttumattomuus voi johtaa valvontavastuullisen viranhaltijan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Esimerkiksi kuntalain 106 §:ssä on säädetty oikeudesta esittää eriävä mielipide, jolloin päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut päätöksentekoon osallistunut tai asian esittelijä ei ole vastuussa päätöksestä. Kollegiaalisessa päätöksenteossa jokainen päätöksentekoon osallinen on vastuussa lainvastaisesta päätöksestä, ellei päätöksentekoon osallistunut ole äänestänyt päätöstä vastaan. (Muukkonen & Tolvanen 2021, 15–16.)

Korruptoituneiden toimijoiden intressinä voi olla ennaltaehkäistä sääntöjä ja määräyksiä, joilla organisaatioissa pyritään torjumaan korruptiota. Muun muassa eettiset toimintaperiaatteet, kaksoisroolit kieltävät säännökset, etuuksien vastaanottamisen ja hyväksyttävän vieraanvaraisuuden ohjeistukset voivat olla verkostoihin kuuluvien toimijoiden näkökulmasta heidän toimintaansa rajoittavia. Verkostoon kuuluvat luottamushenkilöt voivat myös vaikuttaa määräysten ja ohjeiden sisältöön, jotta niistä tulisi tulkinnanvaraisia. Verkostoon kuuluvat luottamushenkilöt eivät tällöin toimi äänestäjien valitsemina moraalisina ja eettisinä poliittisina johtajina sekä päätöksentekijöinä. Heidän tarkoituksenaan on pikemminkin luoda organisaatioon toimintaympäristö, joka mahdollistaa vaikutusvallan väärinkäyttämisen verkostoon kuuluvien tavoitteita edistäen. Vaikutusvallan väärinkäyttöä voidaan ennaltaehkäistä toiminnan läpinäkyvyydellä ja kunnallisten toimijoiden tietoisuudella korruption riskialueista ja erilaisista ilmenemismuodoista. Mikäli väärinkäytöksiä ei torjuta tehokkaasti ohjeilla, hyvään hallintoon ja korruption riskeihin perustuvilla riittäväillä koulutuksilla ja viestinnällä, ei organisaation eri toimijoilla ole edellytyksiä tunnistaa ja havaita korruptiota.

## 7.2 Tilivelvollisen johdon selonotto- ja reagoitivelvollisuus

Kunnanhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuu pitää sisällään aktiivisen selonottovelvollisuuden kunnan toiminnan sisäisen valvonnan toimivuudesta ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Selonottovelvollisuuden perusteella tilivelvollisen luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon tulee järjestää tuloksellinen sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Kunnan ylimmän viranhaltijajohdon apuna sisäisen valvonnan järjestämisessä ovat usein hallinto-, talous- ja henkilöstöyksiköiden asiantuntijat. Korruptiointorjunnan tehokkuutta voitaisiin parantaa hyödyntämällä aktiivisesti myös riskienhallinnan asiantuntijoita ja sisäisiä tarkastajia. Tehokas sisäinen valvonta ja korruption torjunta on mahdollista järjestää määrittämällä mainittujen asiantuntijoiden tehtäviä ja vastuita siten, että he seuraavat ja arvioivat korruption riskien arviointeihin perustuen eri toimintojen ja prosessien lainmukaisuutta sekä saattavat johdon tietoisuuteen havaitsemiaan sääntöjen vastaista toimintaa. Riippumattomien ja puolueettomien valmistelijoiden, oikeudellisten asiantuntijoiden tai esimerkiksi sisäisen tarkastuksen näkemykset valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvistä laillisuusriskeistä voidaan kuitenkin ohittaa tai niitä voidaan vähätellä. Mahdollista on myös, että mainitut tahot voivat päätyä toimimaan järjestelmään muotoutuneen puuttumattomuuden kulttuurin tai lainvastaisten ohjeiden mukaisesti.

Kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja pormestari voivat valvontatehtävänsä toteuttamisessa hyödyntää riippumatonta ja asiantuntevaa sisäisen tarkastuksen arviointitoimintaa. Sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta on vielä kuitenkin harvoin hyödynnetty siten, että sen avulla pyrittäisiin suunnitelmallisesti ja tuloksellisesti havaitsemaan korruption riskejä sekä varmistamaan toimivallan ja vaikutusvallan käyttäminen yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Väärinkäyttöksiin reagointi voi vaihdella laissa säädetyistä virkavastuusta ja kunnan sisäisestä valvonnasta esimiehille säädetyistä määräyksistä huolimatta kunnallisissa organisaatioissa merkittävästi. Reagoitivelvollisuuden laiminlyöntiä voidaan joutua arvioimaan virkarikossäännösten perusteella, mikäli valvonnasta vastuussa olevalla esimiehellä on erityinen velvollisuus toimia, ja hän ei reagoi tiedossaan olevaan ilmeisen lainvastaiseen menettelyyn ja tästä johtuen lainvastainen toiminta voi jatkua (Muukkonen & Tolvanen 2021, 15).

Tehokkaan korruptiointorjunnan näkökulmasta ammattitaitoisella sisäisellä tarkastuksella on organisaation toimintatavat hyvin tuntevana toimijana parhaat edellytykset tunnistaa ja arvioida toimintaan liittyviä korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja, arvioida niiden vakavuutta sekä olemassa olevien valvontatoimien tehokkuutta. Riskien analysoinnin perusteella sisäisen tarkastuksen on mahdollista suunnata tarkastuksiaan keskeisimmille korruption riskialueille ja raportoida tarkastuksen tulokset kunnanhallitukselle. Lisäksi sisäinen tarkastus voi riippumattomana asiantuntijatoimintona tukea luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtoa korruptiota ennaltaehkäisevien toimintatapojen määrittelyssä.

## 7.3 Sisäinen tarkastus osana tuloksellista sisäistä valvontaa

Sisäisellä tarkastuksella tarkoitetaan hallituksen ja ylimmän johdon riippumatonta tukitoimintoa. Sisäinen tarkastus tukee objektiivisella arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoiminnallaan organisaation kehittämistä ja tavoitteiden saavuttamista. Sisäisen tarkastuksen työ kohdistuu koko organisaation toiminnan sisäiseen valvontaan, riskienhallintaan sekä johtamis- ja hallintoprosesseihin. (The Institute of Internal Auditors 2017, 19.) Kuntien sisäisten tarkastusten toiminnot ovat velvollisia järjestämään toimintansa hallintolain määräysten mukaisesti, jolloin toiminnassa otetaan huomioon hyvän hallinnon perusteet ja oikeusperiaatteet, esteellisyssäännökset sekä menettelytapasäännökset.

Nykyisellään vain osassa kuntia ja kuntayhtymiä on järjestetty riippumaton sisäinen tarkastus. Suomen Kuntaliitto selvitti kyselyllään vuonna 2019 sisäisen tarkastuksen järjestämistä kunnissa ja kuntayhtymissä. Kyselyllä ei selvitetty sisäisen tarkastuksen järjestämisen riippumattomuutta ja ammattimaisuutta eikä resursoinnin riittävyyttä. Vastauksia saatiin 110 kunnasta. Lähes kaikissa yli 50 001 asukkaan kunnissa sisäinen tarkastus oli järjestetty omana toimintana. Sen sijaan 20 001–50 000 asukkaan kunnista 60 % oli järjestänyt sisäisen tarkastuksen ja 10 001–20 000 asukkaan kunnista vain 29 % oli järjestänyt sisäisen tarkastuksen. Pienemmissä kunnissa sisäinen tarkastus oli järjestetty vain satunnaisesti. Kuntayhtymistä vastauksia saatiin 56 kappaletta. Niiden mukaan sisäinen tarkastus oli järjestetty noin 50 %:ssa kuntayhtymistä. Sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymistä noin 68 %:lla ja sivistyspalvelujen kuntayhtymissä 33 %:lla oli sisäinen tarkastus.

Kuntalaissa ei ole säädetty hyvään hallintotapaan olennaisesti kuuluvan sisäisen tarkastuksen järjestämisvelvoitteesta kuten valtion talousarviosta annetussa asetuksessa valtion virastojen ja laitosten osalta on säädetty. Valtion virastojen ja laitosten tulee järjestää sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyiden johdosta. Myös hyvinvointialueista annetussa laissa (611/2021) on 51 §:ssä velvoitettu aluehallitus järjestämään hyvinvointialueen riippumaton sisäinen tarkastus. Kuntalain valmistelussa sisäisen tarkastuksen merkitys on tunnustettu ja toiminnon järjestämisestä säättämistä on arvioitu (HE 242/2020 vp. 34–35). Jo aiemmin kuntalain sisäistä valvontaa koskevien säännösten tarkoituksena on ollut vahvistaa sisäisen valvonnan institutionaalista asemaa kuntalaissa ja kuntien hallinnossa. Hallituksen esitykseen sisältyvässä nykytilan arvioinnissa todettiin tuolloin, että kunnallishallinnossa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota sisäiseen tarkastukseen, joka keskittyisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan, konserniohjauksen ja -valvonnan sekä toiminnan ja talouden raportointiin. (HE 24/2012 vp. 4.) Kunnallishallinnon sisäisen tarkastuksen toimintaedellytyksiä olisi mahdollista vahvistaa säättämällä sisäisen tarkastuksen järjestämisvelvoitteesta, mikäli kunnan toiminnan asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen sekä korruptiontorjunta sitä edellyttävät. Sääntely voisi kohdistua sisäisen tarkastuksen asemointiin ja kohdentumiseen

kunnan toimintaan, riippumattomuuteen ja oikeuteen itsenäisesti päättää tarkastusten suorittamisesta sekä tietojensaantioikeuksiin. Vaikka sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ei ole kuntalaissa säädetty, voivat kunnat ja kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt hyödyntää sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistyössään.

Sisäisen tarkastuksen kansainvälisten standardien mukaan sisäisen tarkastuksen toiminnon tulee olla riippumaton, ja sisäisen tarkastajan tulee olla työssään objektiivinen. Standardien tulkintaohjeen mukaan riippumattomuus merkitsee sellaisten olosuhteiden välttämistä, jotka uhkaavat sisäisen tarkastuksen toiminnon tehtävien puolueetonta hoitamista. Objektiivisuus puolestaan edellyttää, että sisäinen tarkastaja ei anna asiaan kuulumattomien tekijöiden, kuten muiden henkilöiden mielipiteiden vaikuttaa omiin arviointeihinsa tarkastusasioissa. Lisäksi sisäisen tarkastuksen toiminnon tulisi voida vapaasti päättää sisäisen tarkastuksen tehtäväkentän laajuudesta, suorittaa tehtävänsä ja raportoida tulokset. Muussa tapauksessa sisäisen tarkastuksen johtajan tulisi raportoida vapautta rajoittavista tekijöistä hallitukselle ja keskustella niiden vaikutuksista. (The Institute of Internal Auditors 2017, 7.)

Kunnallishallinnossa sisäisen tarkastuksen toiminnan riippumattomuutta, tarkastusoikeuksia ja tietojensaantia on todellisuudessa voitu ylimmän luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon toimenpitein rajoittaa sisäisen tarkastuksen toimintaohjeessa siten, että sisäinen tarkastus ei saa tarkastaa valtuustoa, kaupunginhallitusta tai kaupunginjohtajaa. Sisäinen tarkastus on voitu myös sijoittaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta vastaavan viranhaltijajohdon alaisuuteen, jolloin sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden voidaan arvioida vaarantuvan. Tämä voi johtaa siihen, että valvonnasta vastaava viranhaltija ei mahdollista sisäisen tarkastuksen raportointia hänen vastuulleen kuuluvan toiminnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta tai reagointivelvollisuuksien laiminlyönneistä kunnanhallitukselle.

Sisäisen tarkastuksen toiminnan kohdentamiseen, oikeuteen päättää itsenäisesti tarkastusten käynnistämisestä sekä raportointiin voidaan yrittää vaikuttaa hyväksytyin toimintaohjeen tai esimerkiksi konserniohjeen määräyksistä poiketen verkostoon kuuluvien luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden esittämällä virkakäskyillä, rajoitteilla ja kielloilla. Tarkoituksena on tällöin kyseenalaistaa sisäisen tarkastuksen toimintaedellytyksiä sekä rajoittaa tietojensaantioikeutta esimerkiksi tietyistä salassa pidettävistä asioista. Vaikuttamispyrkimyksiä voi kohdistua myös raportoinnin sisältöön, mikä voi vaarantaa tarkastuksen ja raportoinnin objektiivisuuden. Tällöin sisäisen tarkastuksen toiminnassa eivät hallintolain oikeusperiaatteet toteutuisi säädetyllä tavalla.

Sisäisen tarkastuksen riittävien toimintaedellytysten vuoksi sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden turvaava asema, oikeus itsenäisesti päättää tarkastuksistaan ja



toiminnastaan sekä tietojensaantioikeudet, tulisi määrittää valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä tai kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa. Lisäksi hallintosäännössä on tarpeen todeta, että kunnanhallitus, sen jaosto tai toimikunta hyväksyy sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen. Riittävät tietojensaantioikeudet ja oikeus itsenäisesti päättää tarkastuksistaan ja toiminnastaan mahdollistaisivat sen, että sisäinen tarkastus voi suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja objektiivisesti sekä raportoida tehtäviensä oikeat ja luotettavat tulokset kunnanhallitukselle, sen jaostolle tai toimikunnalle. Samalla tulisi myös ottaa huomioon, että sisäisen tarkastuksen palvelua ei ole riippumattomuuden vaarantumisen vuoksi mahdollista hankkia kunnan tilintarkastusyhteisöltä.

## 7.4 Toimintakertomusraportointi korruptiontorjunnasta

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Ohjeistuksen tarkoituksena on edistää oikean ja riittävän kuvan antamista tilinpäätöksessä kunnan ja kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa annetaan tiedot siitä, miten kunta tai kuntayhtymä huolehtii korruption ja lahjonnan torjunnasta. Tiedot on tullut antaa siinä laajuudessa kuin se on tarpeen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, 18.)

Korruption torjuntaa ei ole kuntien toimintakertomusraportoinnin perusteella kunnissa systemaattisesti järjestetty. Vuodelta 2020 laadituista kuntien ja kuntayhtymisen toimintakertomusraportoinneista käy lähinnä ilmi kannanotto siitä, että kunnat eivät hyväksy korruptiota. Suurimpien kaupunkien toimintakertomuksista käy ilmi, että korruption ja lahjonnan torjunta ovat jääneet aktiivisten toimien sijaan lähinnä lausumien ja ohjeiden varaan. Sen sijaan se, millainen toimintamalli niillä on korruptiontorjunnassa ja mitä toimenpiteitä ne ovat toteuttaneet tilikauden aikana, ei pääsääntöisesti käy ilmi raportoinnista. Kuntien toimintakertomuksista ei pääsääntöisesti käy ilmi korruption riskialueiden tai ilmenemismuotojen analysointia, niiden tuloksia ja määritettyjä valvontatoimia sekä johtopäätöksiä niiden tuloksellisuudesta. Vain kolme kaupunkia oli selvityksen laadintahetkellä toimintakertomusraportoinnin lisäksi julkisesti viestinyt sitoutuvansa vastustamaan korruptiota oikeusministeriön ylläpitämällä 'Korruptiontorjunta' -sivustolla.

Myöskään sisäisen valvonnan kohdentamista riskiperustaisesti toimintatapojen lainmukaisuuden seurantaan, korruptionriskien kyselyjä tai sisäisen tarkastuksen arviointeja, tietoisuuden lisäämistä ja koulutusta ei ole kuntien toimintakertomuksissa raportoitu korruption liittyvien riskien ennaltaehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Raportointi korruptiopausten torjunnasta ja selvittämisestä, sekä korruption torjunnan toimintamallista ja siihen liittyvistä kehittämistarpeista on toimintakertomuksissa kokonaisuudessaan vielä varsin vähäistä, mistä johtuen kuntien korruptiontorjunnan toimintamallien kehittyneisyyttä

ei esitettyjen tietojen perusteella voi luotettavasti arvioida. Toimintakertomusraportoinnin perusteella voidaan kuitenkin havaita, että korruptiontorjunnan toimintatapojen kehittämiseen tulee voimakkaasti panostaa.

## 7.5 Tilintarkastuksen riippumattomuus ja laatu

Kuntalain mukaan valtuusto valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla, joka pitää sisällään muun muassa rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuun. Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Kuntalain 127 §:n mukaan tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

1. onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
2. antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;
3. ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita;
4. onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntien tilintarkastuksen laatua ja toimivuutta on selvitetty Valtioneuvoston rahoittamassa Tampereen yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston tutkimushankkeessa. Tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää, miten hyvin kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastus täyttää sille laissa asetetut tavoitteet hallinnon ja talouden laillisuuden varmentajana. Selvityksen keskeisinä tuloksina esitettiin tilintarkastuksen laatuun ja laatuongelmiin vaikuttavina tekijöinä muun muassa seuraavat:

- tilintarkastuksen riittävä laajuus sekä tarkastuspäivien määrän kiinnittäminen tarjouspyynnössä ovat ongelmallisia ja vaikuttavat riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toteuttamiseen
- tilintarkastajan uskallus raportoida havainnoista asiakkaan reaktioiden vuoksi sekä riippumattomuuden ja raportoinnin laadun vaarantuminen tilintarkastusasiakkaiden painostuksen johdosta. (Oulasvirta ym. 2021, 17–21.)

Selvityksen mukaan tarkastuksen hankintaan liittyvä tarkastuspäivien niukkuuden aiheuttama aikapaine muodostaa tarkastukselle kattavuus- ja laaturiskin. Lakisääteisen tilintarkastuksen ja muiden tarkastusyhteisöiltä ostettujen palvelujen suhde vaikuttaa olevan josain määrin kompleksinen. Lisäpalvelujen hankinnan seurauksena on tilintarkastuksen riippumattomuuden vaarantuminen. Mikäli tilintarkastajan ansaintalogiikka perustuu halvan hinnan vuoksi tilintarkastuspalvelun sijaan muihin tilintarkastusasiakkaalle myytäviin palveluihin, vaarantaa tämä tilintarkastajan riippumattomuuden. Selvityksen laadinnan yhteydessä arvioitsijat pyysivät PRH:n laadunvalvonnalta tilaston JHT-tilintarkastajiin kohdistuneiden laaduntarkastusten tuloksista vuosina 2016–2020. Laaduntarkastusten tulos oli, että 27 %:ssa (11/41) näistä tilintarkastuksista tarkastaja ei saanut hyväksyttyä tulosta tilintarkastustyön laatua arvioitaessa, vaan laaduntarkastusta jatkettiin uusintatarkastuksella tai tarkastaja sai hylätyn tuloksen. Näissä pääasiassa uusintatarkastukseen johtaneissa tapauksissa laadunvalvonnan mukaan oli erityisesti julkishallinnon tarkastuksen erityispiirteisiin kohdistuvia havaintoja kuten konsernivalvonnan ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen, talousarvion toteuman sekä julkisten hankintojen tarkastamisessa. (Oulasvirta ym. 2021. 76–77.)

Selvityksessä havaittuja tilintarkastuksen riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä sekä laadun ongelmakohtia voidaan pitää varsin vakavina kunnallishallinnon hyvän hallinnon ja korruption torjunnan näkökulmasta. Tilintarkastajan riippumattomuuden tulee olla muodollisesti ja asiallisesti kiistatonta. Lisäksi kuntien tilintarkastajien tulee noudattaa hallintolain esteellisyysäännöksiä. Kymmenen suurimman kaupungin ja viiden suurimman sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tilinpäätöstietojen perusteella on havaittavissa, että tilintarkastusyhteisö on voinut laskuttaa muista kuin tilintarkastuspalveluista moninkertaisesti verrattuna tilintarkastuspalkkioihin. Taulukossa esitettyjä tilinpäätöksen liitetietoja tilintarkastajan lisätoimeksiantojen laskutuksesta ei voida välttämättä kaikilta osin pitää kuitenkaan luotettavina. Tietoja kerätessä kävi ilmi, että erään kunnan tarkastuslautakunta oli käsitellyt kunnan tilintarkastusyhteisön lisätoimeksiantoja kokouksessaan, mutta tilinpäätöksen liitetietojen mukaan tilintarkastaja ei ollut laskuttanut lainkaan lisätoimeksiantoista. Taulukon tietojen perusteella herää kysymys tilintarkastuksen riippumattomuudesta tilanteissa, joissa tilintarkastusyhteisö myy myös lisäpalveluita.

**Taulukko 2.** Tilintarkastusyhteisön laskutus tilintarkastuspalveluista ja muista palveluista vuonna 2020 (1 000 euroa) (Lähde: Kuntien ja sairaanhoitopiirien kuntayhtymien tilinpäätökset)

Kunta tai kuntayhtymä	Tilintarkastajan palkkio	Tilintarkastajan lausunto	Muut palkkiot	Tilintarkastusyhteisö
Espoo	90	23	10	BDO Auditor Oy / BDO Oy
Helsinki	106	51	692	KPMG Oy Ab
Jyväskylä	62	5	4	BDO Auditor Oy / BDO Oy
Kuopio	63	43	-	BDO Auditor Oy
Lahti	44	1	29	KPMG Oy Ab
Pori	53	-	9	BDO Oy
Oulu	82	38	-	BDO Oy
Tampere	39	36	157	KPMG Oy Ab
Turku	77	-	-	KPMG Oy Ab
Vantaa	43	-	17	BDO Oy
HUS-kuntayhtymä	99	-	50	KPMG Oy Ab
PSSHP (Pohjois-Savo)	32	-	.	KPMG Oy Ab
PPSHP (Pohjois-Pohjanmaa)	24	9	49	KPMG Oy Ab
PSHP (Pirkanmaa)	20	1	86	KPMG Oy Ab
VSSHP (Varsinais-Suomi)	24	-	-	BDO Auditor Oy

Tilintarkastajan keskeisinä tehtävinä ovat hallinnon lainmukaisuuden tarkastaminen, mihin liittyvät olennaisesti julkisten hankintojen kilpailuttamisen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan asianmukaisuuden tarkastaminen. Korruption riskialueet ja ilmenemismuodot vastaavat juuri niitä tilintarkastuksen keskeisiä osa-alueita, joissa PRH:n laadunvalvonta on havainnut olennaisia puutteita. Huomiotta ei voi myöskään jättää selvityksessä esitettyä huolta asiakkaiden tilintarkastajiin kohdistamasta painostuksesta ja tilintarkastuksen raportoinnin riippumattomuuteen liittyvistä uhkista.

## 7.6 Ulkoisen ja sisäisen valvonnan toimivuus

Kuntalaissa säädetyn kunnallisen tilintarkastuksen toimivuuteen, riippumattomuuteen, asiantuntemukseen ja laatuun liittyviä puutteita on havaittu kunnallisen tilintarkastuksen laatua tutkittaessa ja Patentti- ja rekisterihallituksen suorittamassa tilintarkastuksen laadunvalvonnassa. Erityisen ongelmallisena näyttäytyy kuntalain tilintarkastajan riippumattomuuteen liittyvän sääntelyn noudattaminen ja tosiasiallinen tehokkuus. Tilintarkastuksen resursoinnin riittämättömyys sekä korruption riskialueiden tarkastuksen laatuun liittyvät puutteet herättävät myös vakavan huolen tilintarkastusjärjestelmän toimimattomuudesta ja riittämättömästä kyvystä havaita yleisesti tiedossa olevilla korruption riskialueilla vaikutusvallan väärinkäyttöä. Havaituista puutteista johtuen tulisi kunnallisen valvontajärjestelmän toimivuutta sekä sääntelyn riittävyttä ja täsmällisyyttä selvittää ja arvioida oikeudellisesti. Suositus julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta ei vaikuttaisi olleen riittävä varmentamaan tilintarkastuksen riippumattomuutta ja laatua.

**Kuva 6.** Ulkoisen ja sisäisen valvonnan toimivuutta ja tuloksellisuutta uhkaavia tekijöitä



Kuntien tilivelvollisen johdon vastuulle kuuluvan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisessä ja toimivuudessa voidaan myös arvioida olevan heikkouksia, mistä johtuen muun muassa kuntakonsernien toiminnan lainmukaisuuteen liittyviä ongelmia ei nykyisellään havaita riittävän tehokkaasti. Tilanne on ongelmallinen konsernijohtoon tilivelvollisuuteen perustuvan selonottovelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta. Valvonnan heikkouksista ja tiedossa olevista riskeistä huolimatta kunnissa ei riittävästi hyödynnetä sisäistä tarkastusta, minkä lisäksi sen resursointi ja toimintaedellytykset eivät välttämättä mahdollista riskiperustaista ja tuloksellista tarkastustoimintaa korruption riskialueilla.

### III KORRUPTIONTORJUNTA JA HYVÄN HALLINNON EDISTÄMINEN

## 8 Kokonaisvaltainen toimintamalli korruption torjuntaan

Tuloksellinen korruptiontorjunta edellyttää kokonaisvaltaista toimintamallia, joka perustuu hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi organisaation ylimmän johdon vahvistamiin eettisiin periaatteisiin, sekä toimintaan liittyviin korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen analysointeihin. Korruptiontorjunnan tulee olla johdettua ja suunnitelmallista sekä jatkuvasti kehitettävää toimintaa. Toimintamallin rakentaminen kuuluu kunnanhallituksen ja ylimmän tilivelvollisen johdon vastuulle.

### 8.1 Oikeusvaltioperiaate korruption torjunnassa

Korruptiontorjunnassa keskeistä on tunnistaa ja lisätä tietoisuutta siitä, että vaikutusvallan väärinkäytössä on kyse oikeudettoman edun tavoittelusta lainvastaisin tai epäeettisin keinoin rajatulle joukolle. Korruptio heikentää merkittäväällä tavalla yhteiskunnan kehitystä, tasapuolista kohtelua ja vastuullisuuden toteutumista. Korruptio murentaa myös luottamusta oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, demokratiaan, hyvään hallintoon sekä viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Oikeudettoman edun tavoittelu vaarantaa julkisten verovarojen käytön tuloksellisuutta, yritysten tasapuolista kohtelua ja toimintaedellytyksiä, sekä terveen kilpailun toteutumista.

Tuloksellisen korruption torjunnan lähtökohdaksi on otettava oikeusvaltioperiaate sekä hyvän hallinnon perusteet. Oikeusvaltioperiaatteesta ja hallinnon lainalaisuuden periaatteesta on säädetty perustuslaissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallintolain sekä useiden muiden lakien säännöksillä on määrätty julkisen vallankäytön lainmukaisista menettelyistä, jotka ovat tällöin myös korruption torjunnan ja hyvän hallinnon edistämisen kannalta keskeisiä näkökulmia korruptiontorjunnan järjestämisessä. Korruption torjunnan lähtökohdana tulee oikeusvaltioperiaatteeseen perustuen olla velvollisuus torjua korruptiota.

Ymmärryksen ja tietoisuuden varmistamiseksi korruptio käsite, riskialueita ja ilmenemismuotoja tulee määritellä ja käsitellä kunnan johtamisen ja toiminnan järjestämisen eri tasoilla. Vastuullisesti toimiva kuntajohtaja ei voi vedota tietämättömyyteen tai ymmärtämättömyyteen korruptiosta ilman, että se vaarantaa luottamuksen hänen kykynsä toimia johtajana. Henkilöstöllä täytyy olla luottamus johdon toiminnan eettisyyteen, ehdotomaan tukeen ja sitoutumiseen. Muutoksen aikaan saaminen edellyttää johdon aktiivista ja tavoitteellista johtamista, missä korostuvat ylimmän luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon esimerkillä johtaminen, johdonmukainen puuttuminen ja selkeä viestintä. Ymmärryksen aikaansaaminen korruption vahingollisuudesta, riskialueista ja ilmenemismuodoista edistävät muutoksen välttämättömyyden tunnustamista. Riittävä ymmärrys ja tietoisuus korruptiosta tulee saada kuntakonsernin kaikille toimijoille kattaen muun muassa luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon, esimiehet, henkilöstön, alihankkijat ja eri sidosryhmät.

## 8.2 Korruptiontorjunnan toimintamallin ja periaatteiden määrittely

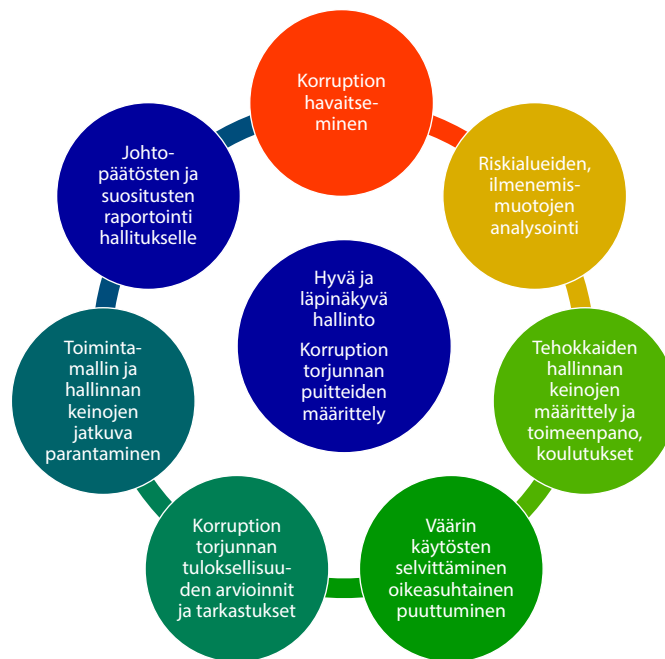
Kokonaisvaltainen korruptiontorjunta edellyttää suunnitelmaa ja toimintamallia, jotka kunnanhallitus hyväksyy. Korruptiontorjunnan johtamisesta ja toimeenpanosta vastaavien viranhaltijoiden, esimiesten ja asiantuntijoiden vastuiden ja tehtävien sekä toimenpiteiden tulee olla myös täsmällisesti määrittäjä. Suunnitelman toimeenpanemiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi tulee varmistaa riittävä resursointi, toimivat prosessit ja työkalut, asettaa tavoitteellinen aikataulu ja sopia seurantamenettelyt. Kyseiset toimijat muodostavat ns. muutosverkoston, joka vastaa korruptiontorjunnan johtamisesta, organisoinnista, toimenpiteiden toimeenpanosta, tuloksellisuuden seurannasta ja jatkuvasta kehittämisestä.

Tuloksellinen korruptiontorjunta edellyttävät johdonmukaista toimintaa, tilivelvollisyyteen perustuvaa aktiivista selonottoa korruptiosta, mahdollisuutta ilmoittaa korruptiosta turvallisesti ja luottamuksellisesti sekä johdonmukaisesti toteutettavia ja riippumattomia tutkintoja. Mikäli henkilöstö pelkää tuoda esille havaitsemansa väärinkäytökset, voidaan kysyä, että miten johto on onnistunut johtamistehtävässään. Turvallinen ja luottamuksellinen ilmoituskanava sekä riippumattomat tutkinnat tarjoavat mahdollisuuden puuttua vaikutusvallan väärinkäyttöön kunnan toiminnan kaikilla tasoilla. Puuttumattomuus ja korruption suojele tulee määrittää samalla tavalla kielletyksi ja rangaistavaksi, kuin tietoinen, aktiivinen vaikutusvallan väärinkäyttö.

Korruptiontorjunnan velvoittavuutta lisäisivät kunnanvaltuuston hyväksymiin kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin sisällytetyt korruptiontorjunnan periaatteet, joiden toimeenpanoon kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto,

henkilöstö sekä kaikki muut konserniin kuuluvat toimijat ovat velvoitettuja. Tuloksellisen korruptiontorjunnan keskeisiä periaatteita ja velvoitteita ovat oikeusvaltioperiaatteen lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet ja avoimuusperiaate, sekä luottamushenkilöjohdon ja viranhaltijaesimiesten tili-, selonotto- sekä reagointivelvollisuus. Havaittaviin väärinkäytöksiin puuttuminen tulisi linjata osana toimintamallin määrittelyä etukäteen, ja niitä tulee noudattaa johdonmukaisesti ja oikeasuhtaisesti. Kunnan suhtautumisesta korruption ja sen tulokselliseen torjuntaan liittyvistä menettelytavoista tulee johdon tiedottaa aktiivisesti henkilöstölle, yhteistyökumppaneilleen ja eri sidosryhmille.

**Kuva 7.** Kokonaisvaltaisen korruptiontorjunnan osa-alueita



### 8.3 Riskiperustaisesti suunnattua tehokasta toimintaa

Kunnanhallituksen ja sen alaisten lautakuntien sekä liikelaitosten johtokuntien tulisi hyväksyä valtuuston päättämän toimintamallin toimeenpanemiseksi niiden vastuulle kuuluvien toimintojen riskiperustainen korruptiontorjunnan suunnitelma, jonka toimeenpanon tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan vuosittain. Korruptiontorjunnan eri toimijoiden roolien, tavoitteiden ja keinojen määrittelyn tulee olla täsmällistä ja kohdentua oikeasuhtaisina korruption riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin. Tavoitteille ja toimenpiteille tulee määrittää vastuutoimija(t), varmistaa resurssit, sopia aikataulu sekä seuranta- ja raportointimenettelyt. Tuloksellinen toimintatapa ja siihen sisältyvä aktiivinen



selonottovelvollisuus edellyttävät kunnan eri toimialoilla ja toimintayksiköissä riskialueiden, altistavien tekijöiden ja ilmenemismuotojen objektiivista ja riittävän konkreettista tunnistamista ja analysointia.

Korruptiontorjunnan tehokkuuden vuoksi korruptioriskejä tulisi arvioida kunkin toiminnon ja prosessin luonteen näkökulmasta, jolloin voidaan konkreettisesti tunnistaa juuri kyseiseen toimintoon liittyviä riskejä, altistavia ja mahdollistavia tekijöitä, varoitussignaaleja (ns. red flags) sekä ilmenemismuotoja. Arviointiin tulee johtavien viranhaltijoiden, esmiesten, eri asiantuntijoiden ja henkilöstön osallistua, jolloin riskeistä voidaan saada kattava kuva ja lisättyä tietoisuutta niiden hallinnasta. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää riskienhallinnan sovellusta, joka mahdollistaa väärinkäytösten tunnistamis- ja arviointivaiheissa henkilöstön laajan ja helpon osallistumisen sekä työn tulosten dokumentoinnin ja jatkuvan kehittämisen. Riskien arvioinnin ja priorisoinnin perusteella voidaan eri toimijoiden asiantuntemusta hyödyntäen määrittää ja ohjeistaa prosesseihin kohdennettuja ja tehokkaita ennaltaehkäiseviä, paljastavia ja havaitsevia valvontamenettelyitä. Samalla eri toimijoiden tietoisuus erilaisista korruptioriskeistä, niiden havaitsemisen ja torjunnan menettelyistä paranevat. Arviointien perusteella voidaan suunnitella ja kohdentaa ohjeistusta, koulutusta, viestintää sekä seurannan menettelyitä riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin. Suunnitelmallinen ja tehokas korruptiontorjunta lisäävät kiinnijäämisen riskiä, mikä ennaltaehkäisee väärinkäytöksiin ryhtymistä.

Korruptiontorjunnan toimintamallin tehokkuutta voidaan edistää sillä, että kunnan sisäisessä verkossa esitetään omalla sivustollaan toimintamalli, tehtävä- ja vastuumäärittelyt, korruptioriskien arvioinnit sekä eri riskialueille laaditut toimintaohjeet ja menettelytavat sekä työkalut. Toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa voidaan hyödyntää erilaisia perehdytys- ja koulutusmateriaaleja sekä -menettelyitä, kyselyitä ja itsearviointilomakkeita, riskienhallinnan sovelluksien avulla riskiprofiileja, tilastoja ja analyysejä epäillyistä sekä tutkituista korruptiotapauksista. Riskialueille räätälöidyt toimintatavat ja ohjeistukset, kyselyt sekä itsearviointilomakkeet edistävät tehokasta korruptiontorjuntaa. Lisäksi voidaan hyödyntää toimintojen ja prosessien riippumattomia arviointeja, henkilöstö-, asiantuntija- ja johtoryhmäarviointeja, turvallista ja luottamuksellista ilmoituskanavaa, sekä organisaation ulkopuolista, riippumatonta asiantuntijaa.

## 8.4 Korruptiontorjunnan toimintamallin jatkuva parantaminen

Korruptiontorjunnan merkityksen johdosta kunnan ylimmän viranhaltijajohdon ja sen tukena toimivan sisäisen tarkastuksen tulisi aktiivisesti kehittää korruptiontorjunnan asiantuntemustaan, jolloin sisäinen tarkastus voi toimia johdon asiantuntijatukena korruptiontorjunnan arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Korruptiontorjunnan tulisi olla erityinen näkökulma sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelmassa ja sisäisen tarkastuksen tulisi voida antaa riippumaton ja objektiivinen arvio erilaisista korruptioriskeistä sekä niiden hallinnan ja valvonnan keinojen riittävydestä ja tuloksellisuudesta. Sisäisen tarkastuksen tulisi kohdistaa tarkastuksiaan korruptiontorjunnan tuloksellisuuteen merkittävimmillä riskialueilla ja arvioida ennaltaehkäiseviä, havaitsevia ja korjaavia kontrolleja. Mikäli korruptiosta epäillään ylintä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtoa, on sisäisen tarkastuksen tarpeen arvioida sen mahdollisuutta suorittaa laadukas, tehokas ja objektiivinen tutkinta ilman pelkoa vastatoimista.

Korruptiontorjunnan toimintamallin kehittyneisyyttä ja tuloksellisuutta voidaan parantaa arvioimalla kunnan toimintamallin kehittyneisyyttä eli niin sanottua kypsyytensä kunnan toiminnoissa ja prosesseissa korruption eri riskialueilla. Dokumentoidun ja asiantuntevan arvioinnin avulla saadaan perusteltu näkemys toimintamallin kehittyneisyydestä ja riskienhallinnan tasosta sekä tunnistetaan kehittämistarpeita. Arviointi antaa hyvän perustan toimintamallin suunnitelmalliselle kehittämiselle ja konkreettisten kehittämistoimenpiteiden määrittämiselle toimintamallin eri osa-alueille. Seuraavassa taulukossa on esitetty toimintamallin arviointikriteerejä eri kypsyytensäasteille sekä niiden vaikutusta toimintamallin laatuun ja korruptioriskien hallintaan.

Taulukko 3. Korruptiontorjunnan toimintamallin kypsyyden arviointi

<p>Vaikutusvallan väärinkäyttö on tunnistettu torjuttavaksi riskiksi, mutta toimintamallia ei ole määritetty.</p> <p>Toimintatavat ovat tapauskohtaisia ja suunnittelemattomia.</p>	<p>Toimintatapoja on kehitetty, tehtävät ja vastuut määritetty, mutta niistä ei ole viestitty ja koulutettu.</p> <p>Vastuu toimintatapojen soveltamisesta on jätetty yksittäisille henkilöille, mistä johtuen puutteet ovat todennäköisiä.</p>	<p>Toimintamalli on määritetty ja siitä on viestitty ja koulutettu eri toimijoita.</p> <p>Toimintamallin noudattamisen puutteita ei todennäköisesti havaita, eivätkä toimintatavat ole kehittyneitä.</p>	<p>Toimintamalli on johdettu ja hallittu, sen tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan sekä kehitetään havaittujen puutteiden perusteella.</p> <p>Toimintamallin työkaluja hyödynnetään puutteellisesti.</p>	<p>Toimintamallia kehitetään jatkuvasti kerättyä tietoa sekä eri organisaatioiden hyvien käytäntöjen analysointia hyödyntäen.</p>
<p>Puutteellinen ja tapauskohtainen</p>	<p>Prosessoitu</p>	<p>Määritelty</p>	<p>Integroitu</p>	<p>Optimoitu</p>
<p>Heikoin laatu / korkein riski</p>	<p>Matala laatu / korkea riski</p>	<p>Kohtalainen laatu / kohtalainen riski</p>	<p>Korkeampi laatu / alhainen riski</p>	<p>Korkein laatu / alhaisin riski</p>
<p>1</p>	<p>2</p>	<p>3</p>	<p>4</p>	<p>5</p>

Kypsyyden arviointien, korruption torjunnan tarkastusten, sekä väärinkäytöstapausten analysoinnin perusteella tulisi jatkuvasti kehittää toimintatapoja ja käsitellä korruption ilmenemismuotoja ja väärinkäytöksiä tehokkaamman ennaltaehkäisyn ja havaitsemisen varmistamiseksi. Toiminnan tuloksellisuudesta tulisi raportoida vuosittain kunnanhallitukselle, mikä mahdollistaa todennettavissa olevan toimintakertomusraportoinnin korruption torjunnan toimintamallista, havaituista riskeistä ja ilmenemismuodoista, johtopäätökset niiden hallinnan tuloksellisuudesta sekä kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä.

## 9 Lopuksi

Kunnallishallinnon korruptio vaarantaa perustuslaissa säädetyn oikeusperiaatteen, hyvän hallinnon sekä verovarojen käytön asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Korruption ilmenemismuodot eri riskialueilla ovat moninaiset, mutta tietoisuus niistä on vielä riittämätöntä. Kuntien johtamisesta ja hallinnon lainmukaisuudesta vastaavien suhtautuminen korruptioon ja sen torjuntaan on vaihtelevaa. Korruptiivisiksi menettelyiksi tunnistetaan usein lähinnä lahjoman vastaanottaminen ja muita rikosoikeudellisesti selvästi moitittavia tekoja. Sen sijaan rakenteellista korruptiota, ns. maan tapaa ja hyvä veli -verkostoja, ei pääsääntöisesti tunnisteta vakaviksi korruption ilmenemismuodoiksi. Osasyynä tilanteelle on se, että rakenteellinen korruptio kytkeytyy ylimmän luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon valta-asemiin, yhteistyöhön ja keskinäiseen lojaliteettiin. Olennainen osa ilmiötä ovat myös osaan kuntia hiljalleen kehittynyt puuttumattomuus, sekä peittely- ja suojelukulttuuri. Kuntien ulkoinen valvonta ja ylimmän tilivelvollisen johdon vastuulle kuuluva sisäinen valvonta eivät ole onnistuneet riittävän tehokkaasti ennaltaehkäisemään korruptiota, mistä syystä kuntien valvontajärjestelmään liittyvän sääntelyn riittävyttä ja täsmällisyyttä tulisi selvittää ja kehittää ripeästi. Samalla tulisi arvioida tarvetta vahvistaa sääntelyyn perustuvaa kuntien johdon tilivelvollisuutta korruptiontorjunnan tuloksellisuudesta.

Kuntien johtamisen, hyvän hallinnon ja riskienhallinnan menettelyiden perustana ei vielä ole riittävän täsmällinen ja kattava tilannekuva korruptiosta moninaisena ilmiönä. Kuntien korruption torjunnan menettelytapoja on tarpeen aktiivisesti kehittää niin ennaltaehkäisyyn, havaitsemiseen kuin johdonmukaisen puuttumisen näkökulmista. Ensimmäisenä täytyy kuitenkin lisätä ymmärrystä ja tietoisuutta korruptiosta, sen syistä, altistavista ja mahdollistavista olosuhteista sekä ilmiön haitallisuudesta. Tämän jälkeen voidaan tunnistaa ja analysoida korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja. Analysoinnin kautta saatava ymmärrys ja arvio nykytilasta mahdollistavat sen, että kuntien ylin luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto kykenevät määrittämään aiempaa täsmällisemmin korruptiota tehokkaasti ennaltaehkäiseviä hyvän hallinnon menettelytapoja sekä niiden toimeenpanon varmistavat tehtävät ja vastuut. Korruption torjunnassa voidaan kehittyä, kun ylin tilivelvollinen johto osoittaa toiminnallaan sitoutumisen hyvän hallinnon mukaiseen ja läpinäkyvään toimintaan, sekä hyödyntää korruptiontorjunnassa riippumatonta ja asiantuntevaa sisäistä tarkastusta.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus ja virallislähteet

- COSO: Internal Control – Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013.
- Harjula H. & Prättälä K. 2019. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki
- HE 24/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 242/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Harmaa talous ja hankinnat. 2019
- Kulla, H. 2018, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent. Helsinki.
- Mansikka T. 2019, Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy. Turun yliopiston julkaisuja.
- Muukkonen M. & Tolvanen M., Esimiehen reagoitivelvollisuus kunnassa. 2021
- Mutttilainen V, Ollus N. ja Salminen A.: Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:46.
- Oulasvirta, L., Uoti, A., Ojala, H., Saastamoinen, J., Pesu, J., Kettunen, J., Paananen, M., Anttila, V. ja Lindgren, H. 2021. Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11
- Peurala, J. & Muttilainen, V. 2015. Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, raportteja 115.
- Salminen A. 2015, Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja, 203.
- Salminen A. & Mäntysalo V., 2013. Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkot Suomessa. Vaasan yliopiston raportti 182.
- Salminen A. & Viinamäki, O-P. 2017. Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston raportteja, 3.
- Sotarauta M. & Majoinen K., 2001. Kunnat virtaavassa maailmassa: Kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa. Suomen Kuntaliitto.
- VN (2021). Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Valtioneuvosto 27.5.2021.
- Viljanen P. Yritysten ja virkamiesten välinen kanssakäyminen rikoslain 16 ja 40 lukujen lajusrikossäännösten kannalta – sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa, 2008

### Muut lähteet

- Eri viranomaisten yhdessä ylläpitämä verkkosivu. Harmaa talous & talousrikollisuus. Verkkosivu. Vero.fi.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. EU-suorahankinnan jälki-ilmoitusvelvollisuus. Verkkosivu. Hankinnat.fi.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Työ- ja elinkeinoministeriö. 2020, Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta.

Sisäiset tarkastajat ry: Sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit. 2017. Verkkosivu. theiia.fi.

Suomen Kuntaliitto. Korruptio ja eettisyys kunnassa. Helsinki 2018.

Suomen Kuntaliitto. Yleiskirje – Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista, 17/2017

Suomen Kuntaliitto. Yleiskirje – Kuntalain muutokset, 10/2021

Suomen Kuntaliitto. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat 2000-2020. Verkkosivu. Kuntaliitto.fi.

Suomen Kuntaliitto: Kyselyn tuloksia: Sisäinen tarkastus kunnissa ja kuntayhtymissä. 2019. Verkkosivu. Kuntaliitto.fi

Tampereen kaupunginvaltuusto. 2019. Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje.

## Tiedotteet

Korkein oikeus. R2021/546. Rajoitettu valituslupa syyttäjille Kittilän virkarikosjutussa.

Poliisi 10.6.2021. Keskusrikospoliisin tutkinta valmistunut laajakaistahankkeeseen liittyvässä virkarikosepäilyssä.

Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021. Kittilän kuntapäättäjiä koskeva virka- ja työrikosasia R 19/752.

Syyttäjälaitos. 5.1.2022. Syytteet nostettu Oulaisten ylläskutusasiassa

## Oikeustapaukset

EU-tuomioistuin

EU-tuomioistuimen ratkaisu C-538/13

Korkein hallinto-oikeus

KHO:2013:55

KHO:2014:2028

KHO:2019:10

KHO:2021:69

Korkein oikeus

KKO 1959-II-44

KKO 1963-II-98

KKO:1999:114

KKO:2019:53

Hovioikeudet ja kärjäoikeudet

Helsingin hovioikeus 25.6.2009, nro 1719 Dnro R/3016

Helsingin hovioikeus 7.9.2010 nro 2291 Dnro R 09/375

Helsingin kärjäoikeus 14.9.2016, R13/6673

## Uutiset

Antti, Laakso. 10.11.2021. Porilaispoliitikon toimet syyteharkintaan: Osallistui esteellisenä tuulivoimakaavan käsittelyyn, ja jo hyväksytty kaava kaatui. Yle.fi

Jyri, Tynkkynen. 25.4.2019. Kittilän kunnan päätös meni taas nurin hallinto-oikeudessa. Yle.fi

Jyri, Tynkkynen. 31.12.2019. Hallinto-oikeus kumosi Kittilän päätöksen – yhdyskuntainsinöörin valinnassa esteellisiä päättäjiä. Yle.fi

Katri, Kirsi. 29.1.2021. Käräjäoikeus hylkäsi entisten kansanedustajien Tapani Mäkisen ja Juhani Sjöblomin korruptiosyytteet. Yle.fi

Katri, Kirsi. 11.3.2021. Helsingin opetusviraston petosjupakasta kaksi vankeustuomiota – myivät kaupungilla maksatettuja it-laitteita 8,5 miljoonalla. Yle.fi

Pekka, Moliis 4.6.2021. Kaikkea ei muisteta kilpailuttaa – asiantuntija kaipaa remonttia tarkastustoimintaan. Kuntalehti.fi

Sebastian, Björklund. 28.9.2021. Maalahteen kaavaillun tuulivoimapuiston käsittely palautuu kunnanhallituksen käsiteltäväksi esteellisyyksien takia. Yle.fi

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-400-450-3 (PDF)