

Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa

Selvitys

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:86



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korrruptionvastaisessa toiminnassa

Selvitys

IA Insight Public Oy

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-662-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Julkisten valvontaviranomaisten roolit, riippumattomuuden turvaavat rakenteet, toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa

Selvitys

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:86		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Markus Kiviaho ja Mikko Knuutinen		
Yhteisötekijä	IA Insight Public Oy		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	51

Tiivistelmä

Valtioneuvosto on 27.5.2021 tehnyt periaatepäätöksen (OM/2021/68) kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Selvitys on laadittu osana kansallista korruptionvastaista strategiaa.

Selvityksessä tarkastellaan julkisten valvontaviranomaisten rooleja, nykyisiä toimintatapoja ja käytössä olevia työkaluja korruptionvastaisessa toiminnassa. Selvityksen keskiössä on valvontaviranomaisen, sen valvontaa suorittavien viranhaltijoiden ja valvottavan välinen suhde. Selvitykseen valittiin neljä valtion virastoa ja viisi kuntaa.

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa ja esittää perusteltu käsitys siitä, miten voidaan vahvistaa valvontaviranomaisten riippumattomuutta suhteessa niiden valvottaviin ja edistää valvontaviranomaisten oma-aloitteista ilmoittamista esitutkintaviranomaisille korruption liittyvistä havainnoista.

Selvityksessä esitetään korruptionvastaisen strategian tavoitteiden ja kehittämisosa-alueiden näkökulmista keskeisimmät arviot valtion virastojen ja kuntien roolien määrittelyistä sekä riippumattomuutta varmistavien rakenteiden ja toimintatapojen järjestelmällisyydestä korruptionvastaisessa toiminnassa. Arvioiden perusteella esitetään viisitoista toimenpideohdotusta korruptionvastaisen toiminnan kehittämiseksi. Selvitys sisältää myös analyysin valtion virastojen ja kuntien korruptiontorjunnan kyvykkyydestä ja kypsyydestä.

Asiasanat korruptio, hyvä hallinto, sisäinen valvonta, korruptiontorjunta

ISBN PDF 978-952-367-662-6 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-662-6>

De offentliga tillsynsmyndigheternas roller, verksamhetssätt och verktyg samt strukturer som säkerställer oberoendet inom bekämpning av korruption

Finansministeriets publikationer 2023:86		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Markus Kiviaho och Mikko Knuutinen		
Utarbetad av	IA Insight Public Oy		
Språk	finska	Sidantal	51

Referat

Den 27 maj 2021 fattade statsrådet ett principbeslut (OM/2021/68) om en nationell strategi och ett åtgärdsprogram för bekämpning av korruption 2021–2023. Denna utredning har utarbetats som en del av den nationella strategin för bekämpning av korruption.

I utredningen granskas de offentliga tillsynsmyndigheternas roller, nuvarande verksamhetssätt och befintliga verktyg för att bekämpa korruption. Utredningen fokuserar på förhållandet mellan tillsynsmyndigheten, de tjänsteinnehavare som utövar tillsyn och tillsynsobjekten. Föremål för utredningen är fyra statliga ämbetsverk och fem kommuner.

Syftet med utredningen är att producera information och ge en underbyggd uppfattning om hur tillsynsmyndigheternas oberoende i förhållande till tillsynsobjekten kan stärkas. Syftet är också att bidra till att tillsynsmyndigheterna på eget initiativ rapporterar till förundersökningsmyndigheterna om sina korruptionsrelaterade observationer.

I utredningen presenteras de viktigaste bedömningarna av hur de statliga ämbetsverkens och kommunernas roller har definierats och av hur systematiska verksamhetssätten och de strukturer som säkerställer oberoendet är inom bekämpningen av korruption. Detta görs med hänsyn till de mål och delområden för utveckling som ingår i strategin för bekämpning av korruption. Utifrån bedömningarna läggs det fram 15 åtgärdsförslag för att utveckla bekämpningen av korruption. Utredningen innehåller också en analys av de statliga ämbetsverkens och kommunernas förmåga och mognad när det gäller att bekämpa korruption.

Nyckelord bekämpning av korruption, korruption, god förvaltning, intern kontroll

ISBN PDF 978-952-367-662-6 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-662-6>

Roles, methods, tools and structures safeguarding autonomy of public supervisory authorities in anti-corruption efforts

Publications of the Ministry of Finance 2023:86		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Markus Kiviaho and Mikko Knuutinen		
Group author	IA Insight Public Oy		
Language	Finnish	Pages	51

Abstract

On 27 May 2021, the Government adopted Resolution OM/2021/68 on the National Anti-Corruption Strategy and Action Plan 2021–2023. This report was prepared as part of the National Anti-Corruption Strategy.

The report examines the roles, current methods and tools of public supervisory authorities in anti-corruption efforts. It centres on the relationship between supervisory authorities, public officials carrying out supervisory tasks and supervised entities. Four government agencies and five municipalities were selected for the report.

The report aims to provide information and present a well-founded understanding of how to strengthen the autonomy of supervisory authorities in relation to their supervised entities and encourage supervisory authorities to take the initiative in reporting observations related to corruption to the criminal investigation authorities.

The report presents key assessments of how the roles of agencies and municipalities have been defined and how systematically structures and methods safeguarding autonomy have been organised in relation to the goals and development areas of the Anti-Corruption Strategy. The assessments provide a foundation for fifteen proposals for measures to develop anti-corruption efforts. The report also includes an analysis of the capabilities and maturity of anti-corruption efforts in government agencies and municipalities.

Keywords combating corruption, corruption, good governance, internal control

ISBN PDF 978-952-367-662-6 **ISSN PDF** 1797-9714

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-662-6>

Sisältö

Valtiovarainministeriön esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Valtioneuvoston korruptionvastainen strategia ja toimenpideohjelma	8
1.2 Selvitystehtävän kohdealueet, tavoitteet ja toteuttaminen	9
2 Selvitystehtävään liittyvä valvonnan sääntely ja keskeisiä käsitteitä	11
2.1 Sisäiseen valvontaan ja toiminnan lainmukaisuuden varmentamiseen liittyvä sääntely	11
2.2 Sisäinen valvonta, korruptiontorjunta ja -tutkinta	12
2.3 Valvonnan ja valvojien riippumattomuus valvottavista	13
2.4 Valvonta- ja tilivelvollisuus korruptiontorjunnasta	15
3 Korruptio ja siihen liittyviä näkökulmia	17
3.1 Korruptio ilmiönä ja siihen liittyviä käsitteitä	17
3.2 Korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä	19
3.3 Korruptiolle altistavia ja mahdollistavia olosuhteita	20
3.4 Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja	22
4 Selvitystehtävän arviointikriteerit	27
4.1 Oikeusvaltioperiaate, hyvä ja läpinäkyvä hallinto	28
4.2 Tietoisuuden ja ymmärryksen varmistaminen	29
4.3 Riskialueiden ja ilmenemismuotojen havaitseminen	30
4.4 Korruptiontorjunnan keinojen määrittely	31
4.5 Korruptioepäilysten riippumaton tutkinta ja käsittely	31
4.6 Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden parantaminen	32
4.7 Raportointi korruptiontorjunnan kyvykkyydestä	32
5 Viranomaisten korruptiontorjunnan roolit, rakenteet ja toimintatavat	33
5.1 Kuntien roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat	33
5.2 Valtion virastojen roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat	37
5.3 Analysoinnin tulokset ja toimenpide-ehdotukset	41
6 Korruptiontorjunnan kyvykkyyden ja kypsyyden arviointi	47

VALTIOVARAINMINISTERIÖN ESIPUHE

Kansainvälinen korruptionvastainen järjestö Transparency International julkaisi vuosittaisen *Corruption Perception Indexin* (CPI) tulokset tammikuussa 2023. Vuoden 2022 indeksi arvioi Suomen toiseksi vähiten korruptoituneeksi maaksi maailmassa. Suomi sai indeksissä 87 pistettä sadasta mahdollisesta pisteestä. Suomi onkin viime vuosina totuttu näkemään kärkisijoilla, kun maailman vähiten korruptoituneita maita on laitettu järjestykseen.

Liialliseen hyvänolontunteeseen ei kuitenkaan ole varaa tuudittautua. Transparency Internationalin Suomen osasto on huomauttanut, että indeksi kuvaa korruptiotilannetta hyvin rajatusti. Tarkastelun katvealueelle voivat jäädä erityisesti julkishallinnolle ominaiset rakenteellisen korruption ilmenemismuodot.

Rakenteellisesta korruptiosta puhutaan myös tässä valtiovarainministeriön tilauksesta toteutetussa selvityksessä, jossa on tarkasteltu neljän valtion viraston ja viiden kunnan rooleja, riippumattomuuden turvaavia rakenteita, toimintatapoja ja työkaluja korruptionvastaisessa toiminnassa. Siitä huolimatta, että otos on ollut tarpeen rajata maltilliseksi, selvitys muodostaa kuvaa siitä, millaisella valmiustasolla julkisten valvontaviranomaisten korruptiontorjunnan kyvykkyys ja kypsyyssaste yleisesti ovat.

Selvityksen perusteella korruptiontorjunnan saralla on valtion virastoissa ja kunnissa vielä työstettävää. Julkisissa valvontaviranomaisissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tietoisuutta korruptiosta ilmiönä lisätään, varmistetaan riippumattomuuden turvaavat rakenteet, määritetään korruptiontorjunnan toimintamalli ja kehitetään sitä suunnitelmallisesti sekä puututaan korruption järjestelmällisesti. Tavoitteena on oltava, ettei korruptiolle anneta sijaa. Selvitys antaa työkalut siihen, miten korruptionvastaista toimintaa voidaan viranomaisissa kehittää. Viisitoista toimenpide-ehdotusta ohjaavat askeleissa oikeaan suuntaan – lähtien siitä, että viraston tai kunnan johto tuo julki nollatoleranssin korruptiolle.

Selvitys on osa kansallista korruptionvastaista strategiaa ja toimenpideohjelmaa 2021–2023 (valtioneuvoston periaatepäätös 27.5.2021, OM/2021/68). Strategian keskeisenä tavoitteena on lyhyellä aikavälillä tehostaa korruption torjuntaa ja pitkällä aikavälillä rakentaa yhteiskuntaa, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia.

Marraskuussa 2023

Juha Sarkio
Osastopäällikkö, ylijohdaja
Valtiovarainministeriö

1 Johdanto

1.1 Valtioneuvoston korruptionvastainen strategia ja toimenpideohjelma

Valtioneuvosto on 27.5.2021 tehnyt periaatepäätöksen (OM/2021/68) kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Korruptionvastaisen strategian tavoitteena on:

1. sitouttaa julkishallinnon ja poliittiset toimijat torjumaan korruptiota tehokkaasti,
2. edistää korruption tunnistamista ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä,
3. pyrkiä parantamaan viranomaisten mahdollisuuksia saattaa korruptiivisesti toimineita vastuuseen teoistaan ja
4. helpottaa kansallisen korruptiotilannekuvan laatimista.

Korruptionvastaisessa strategiassa korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Korruptio esiintyy usein oikeudettomien etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena. Lisäksi se ilmenee epäeettisenä päätösten valmisteluna muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella.

Strategian lyhyen aikavälin tavoitteena on korruption torjunnan ja ennalta ehkäisemisen tehostaminen. Pitkän välin tavoitteena on yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa pysymisen edellytyksiä. Korruptionvastaisella strategialla tuetaan hallitusohjelman kirjausten mukaisesti kestävä kehityksen tavoitteiden, kuten oikeusvaltion ja hyvän hallinnon vahvistamiseen sekä korruption ja lahjonnan vähentämiseen tähtäävien tavoitteiden, toimeenpanoa.

Strategian toimeenpanemiseksi valmisteltu toimenpideohjelma sisältää kuusi kehittämisosa-aluetta ja niihin liittyvien täsmällisempien tavoitteiden saavuttamiseksi useita konkreettisia toimenpiteitä. Strategian toimenpideohjelman yhtenä kehittämisosa-alueena on korruptiotapausten paljastumisen edistäminen. Tavoite sisältää korruptioepäilyistä ilmoittamisen helpottamisen (toimenpideohjelman kohta 4.3).

Tavoitetta on täsmennetty kahdessa alakohdassa, joista kohdan 4.3.2 mukaan tavoitteena on tehostaa virkamiesten havaitsemien korruptioepäilyjen ilmoittamista toimivaltaiselle viranomaiselle. Ohjelmaan on kirjattu kolme tavoitteen saavuttamista tukevaa toimenpidettä, joista valtiovarainministeriön vastuulle osoitettiin selvitystehtävä julkisten

valvontaviranomaisten roolista, toimintatavoista ja työkaluista, tavoitteena vahvistaa niiden riippumattomuutta suhteessa valvottaviinsa sekä edistää oma-aloitteista ilmoittamista esitutkintaviranomaisille korruptioon liittyvistä havainnoista.

1.2 Selvitystehtävän kohdealueet, tavoitteet ja toteuttaminen

Selvitys on laadittu osana kansallista korruptionvastaista strategiaa. Korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelman sekä valtiovarainministeriön toimeksiannon mukaisesti selvityksen kohteena ovat julkisten valvontaviranomaisten

- roolit,
- nykyiset toimintatavat ja
- käytössä olevat työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa.

Koska selvityksen kohteena on valvontaviranomaisten toiminta niiden suorittaessa valvontatehtäväänsä, on selvityksen keskiössä valvontaviranomaisen, sen valvontaa suorittavien viranhaltijoiden ja valvottavan välinen suhde. Selvitystehtävän tavoitteena on tuottaa tietoa ja esittää perusteltu käsitys siitä, miten voidaan vahvistaa valvontaviranomaisten riippumattomuutta suhteessa valvottaviinsa rakenteellisilla tai muilla keinoilla ja edistää valvontaviranomaisten oma-aloitteista ilmoittamista esitutkintaviranomaisille korruptioon liittyvistä havainnoista.

Selvitykseen valittiin eri ministeriöiden hallinnonaloilla toimivia valtion virastoja ja eri puolilla Suomea sijaitsevia erikokoisia kuntia. Valtion virastojen ja kuntien rooleja, rakenteita ja toimintatapoja korruptionvastaisessa toiminnassa selvitettiin toimeksiannon kohdealueissa järjestelmällisen korruptiontorjunnan toimintamallin kriteerien perusteella.

Taulukko 1. Selvitystehtävään osallistuneet valtion virastot ja kunnat

Valtion virastot	Kunnat
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)	Espoon kaupunki
ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)	Maskun kunta
Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)	Mikkelin kaupunki
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)	Rovaniemen kaupunki
	Vaasan kaupunki

Valtion virastoja ja kuntia pyydettiin toimittamaan tietoja ja asiakirjoja, joista käy ilmi niiden rooli valvontaviranomaisena, valvottavien määrittely sekä toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa. Lisäksi niitä pyydettiin toimittamaan asiakirjoja ja tietoja, joista käy ilmi niiden määrittämät rakenteet ja menettelytavat, joilla ne varmistavat valvontaa suorittavien riippumattomuuden valvottavista ja jotka varmistavat riippumattomuuden ilmoittaa oma-aloitteisesti korruptioepäilyksistä esitutkintaviranomaiselle.

Roolien ja toimintatapojen arvioinnissa selvitettiin korruptiontorjunnan suunnitelmallisuutta ja organisointia, riippumattomuutta, koulutusten järjestämistä, korruptionriskien ja ilmenemismuotojen tunnistamista ja analysointeja sekä korruptioepäilyjen riippumatonta tutkintaa. Asiakirjojen analysoinnin lisäksi valtion virastojen ja kuntien näkemyksiä korruption vastaisen toiminnan kehittämiseksi selvitettiin yleisimmin valtion viraston johdon sekä kunnan hallintojohtajan, talousjohtajan ja sisäisen tarkastajan teemahaastatteluin.

Selvitystyön tuloksena raportissa esitetään valvontaviranomaisten riippumattomuuden vaikuttavia olosuhteita ja näkökulmia, jotka vaikuttavat valvontaviranomaisten oma-aloitteiseen ilmoittamiseen korruptioepäilyksistä esitutkintaviranomaiselle. Arvioinnin tuloksena esitetään arvio valvontaviranomaisten korruptiontorjunnan toimintatapojen kehittyneisyydestä sekä toimenpide-ehdotuksia korruptionvastaisen toiminnan kehittämiseksi.

2 Selvitystehtävään liittyvä valvonnan sääntely ja keskeisiä käsitteitä

2.1 Sisäiseen valvontaan ja toiminnan lainmukaisuuden varmentamiseen liittyvä sääntely

Valtion talousarviolain (423/1988) säännöksillä veloitetaan järjestämään sisäinen valvonta valtion viraston ja laitoksen omassa toiminnassa ja toiminnassa, josta se vastaa. Sisäisen valvonnan menettelyin tulee saada kohtuullinen varmuus muun muassa toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa valtion viraston ja laitoksen johto.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja siten jokaisen valtion viraston lakisääteinen tehtävä. Riskienhallinta on järjestettävä tuloksellisesti toimintaympäristön ja siihen liittyvien riskien hallitsemiseksi. Valtion virastot ja laitokset vastaavat oman riskienhallinnan liittämisestä osaksi viraston toimintaa, päätöksentekoa, johtamista ja esimiestyötä. Riskienhallinnalla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuutta ja tuloksellisuutta sekä hyvää hallintotapaa.

Kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen perustuvat kuntalain (410/2015) määräysten lisäksi valtuuston päättämiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin sekä hallintosäännön määräyksiin. Kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen kuuluvat kunnanhallitukselle ja kuntakonsernin konsernivalvonta kuntalaissa määritellylle konsernijohdolle, jollei hallintosäännössä ole toisin määrätty.

Pormestarin ja kunnanjohtajan sekä muiden tilivelvollisten toimijoiden tehtävänä on toimeenpanna sisäinen valvonta valtuuston hyväksymien perusteiden sekä kunnanhallituksen ohjeistamalla tavalla. Sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toimeenpanossa erityinen merkitys on riskien arviointien lisäksi kunnan valvontamääräyksissä esitettyjen valvontavastuiden ja sisäistä valvontaa määrittävien ohjeiden ja toimenpiteiden riittävyydellä ja täsmällisyydellä.

Sisäisen valvonnan järjestämisveloitteen lisäksi valtion virastojen ja kuntien valvontatehtävät perustuvat virastoa tai kuntia koskevaan lainsäädäntöön, joissa on voitu erikseen säätää valvonnan kohdealueista, toimivaltuuksista sekä riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamisveloitteesta.

2.2 Sisäinen valvonta, korruptiontorjunta ja -tutkinta

Johdon vastuulle kuuluva sisäinen valvonta

Ylimmän johdon vastuulle kuuluvalla valvonnalla tarkoitetaan yleisimmin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessia sekä järjestelmällisiä menettelytapoja, joiden avulla johto pyrkii varmentamaan toiminnan tuloksellisuuden, lainmukaisuuden sekä toiminnallisen ja taloudellisen raportoinnin oikeellisuuden. Sisäisen valvonnan ja korruptiontorjunnan järjestäminen ovat valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon vastuulle kuuluvan hyvän hallinnon, toiminnan lainmukaisuuden ja yleisen edun toteutumisen varmentamista. Korruptiontorjunnan toimeenpanosta vastaavat ylimmän johdon hyväksymien toimintaperiaatteiden mukaisesti valtion viraston tai kunnan eri yksiköiden johtajat ja esihenkilöt. Niiden tehtäviin kuuluu toimintaan liittyvän vaikutusvallan väärinkäytön suunnitelmallinen torjunta ja oikea-aikainen havaitseminen.

Korruptiontorjunnan tavoitteellinen järjestäminen

Korruption tehokas ennaltaehkäisy ja havaitseminen edellyttävät läpi organisaation riittävää tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta sekä sen eri riskialueiden ja ilmenemismuotojen tunnistamista eri toiminnoissa ja prosesseissa. Ennaltaehkäisyn näkökulmasta on välttämätöntä myös tunnistaa korruptiolle altistavia olosuhteita. Korruption havaitsemiseksi ja torjumiseksi tulee ylimmän johdon hyväksyä toimintaperiaatteet sekä -tavat, jotka varmistavat hyvän hallinnon toteutumisen, korruptionriskien tunnistamisen ja hallitsemisen sekä tehokkaan puuttumisen havaittuihin korruptioepäilyksiin.

Valtion viraston tai kunnan hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnoilla tulee olla aktiivinen rooli tavoitteellisessa korruptiontorjunnassa sekä puuttumattomuuden kulttuurin torjunnassa. Niiden keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa korruptiontorjunnan toimintaperiaatteiden ja -mallin kehittäminen yhteistyössä valtion viraston tai kunnan ylimmän johdon kanssa, korruptiontorjunnan toimeenpanon tukeminen ja jatkuva kehittäminen. Niiden tehtäviin tulisi kuulua toiminnan lainmukaisuuden valvonnan lisäksi avustaminen korruptionriskien ja ilmenemismuotojen tunnistamisessa, analysoinnissa ja valvontatoimenpiteiden määrittämisessä.

Valvonnan ja korruptiontorjunnan asianmukaiseen järjestämiseen liittyy ylimmän johdon alaisuuteen asemoitu riippumaton sisäinen tarkastus, joka arvioi objektiivisesti järjestelmälliseen lähestymistapaan perustuen korruptiontorjunnan tuloksellisuutta. Johto voi hyödyntää riippumatonta ja objektiivista sisäistä tarkastusta myös korruptioepäilysten tarkastamisessa. Sisäisen tarkastuksen toiminnon tulee voida vapaasti päättää sisäisen tarkastuksen tehtäväkentän laajuudesta, suorittaa tehtävänsä ja raportoida tulokset ylimmälle johdolle, kuten valtion viraston pääjohtajalle ja kunnanhallitukselle.

Korruptioepäilysten johdonmukainen tutkinta

Korruptioepäilysten tutkinnassa sisäinen tarkastus tai muu riippumaton ja asiantunteva toimija tutkii ja analysoi objektiivisesti ja puolueettomasti korruptioepäilykseen liittyviä tietoja, tapahtumien kulkua sekä korruptiiviseen toimintaan liittyviä olosuhteita. Riippumaton tutkija esittää objektiivisesti perustellen analysoinnin tulokset ja suosituksia jatko-toimenpiteiksi. Tutkinnassa tai sen tulosten perusteella arvioidaan tarvetta ja perusteita ilmoittaa korruptioepäilyksestä oma-aloitteisesti esitutkintaviranomaiselle. Riippumaton tutkija voi olla tehtävään nimitetty oikeudellinen asiantuntija, sisäinen tarkastaja tai riippumattomia tarkastus- ja tutkintapalveluita tuottava asiantuntijaorganisaatio.

Kuntalaissa on säädetty tarkastuslautakunnan asettamisesta muun muassa hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan asettaa valtuusto ja lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu hankkia tilintarkastuskertomuksessa esimerkiksi vaikutusvallan väärinkäytöksestä tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Tarkastuslautakunnan asettamismenettely voi johtaa tilanteeseen, jossa valvottavat, kuten kunnanhallituksen jäsenet, valitsevat itselleen ”sopivan” valvojansa. Tarkastuslautakunnan kyky toimia riippumattomasti voi vaarantua, mikäli sen puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla tai esittelevällä viranhaltijalla on läheiset suhteet korruptiivisesti toimineisiin henkilöihin.

2.3 Valvonnan ja valvojien riippumattomuus valvottavista

Valvonnan riippumattomuus

Viranomaisen valvontatehtäviä hoitavien viranhaltijoiden ja toimielinten riippumattomuudella tarkoitetaan valvontatehtävien suorittamisen itsenäisyyttä, joka on edellytys valvonnan puolueettomuudelle ja objektiivisuudelle. Objektiivisuus merkitsee puolueetonta asennoitumista, jonka ansiosta valvontavastuullinen viranhaltija, hallinto- tai laki-toiminnon asiantuntija sekä riippumaton sisäinen tarkastaja voivat suorittaa tehtävänsä tasapuolisesti ja puolueettomasti. Riippumattomuus tarkoittaa myös sitä, että valvontaa suorittaviin henkilöihin ei saa kohdentaa vaikuttamispyrkimyksiä eivätkä he saa ottaa neuvoja tai määräyksiä siitä, miten valvontatehtäviä hoidetaan.

Valvonnan riippumattomuutta edistää valvojien riippumattomuus valvottavista, joita voivat olla valtion viraston tai kunnan muut toimijat (viranhaltijat, työntekijät ja toimielimet) sekä valtion viraston tai kunnan valvonnan kohteena olevat eri toimijat. Valvonnan

kohteita voivat valtion viraston tai kunnan eri toimintojen ja prosessien lisäksi olla esimerkiksi palveluita tai tavaroita tuottavat yritykset ja yhteisöt, avustuksia saaneet organisaatiot sekä kunnan määräysvaltaan kuuluvat yhteisöt.

Riippumattomuuden turvaaminen

Valvonnan perustuminen lainsäädäntöön, valtion viraston työjärjestykseen tai kunnan hallinto- tai muuhun johtosääntöön turvaa valvonnan riippumattomuutta. Valvonnan riippumattomuutta voidaan turvata toiminnan organisointitavoilla sekä eriyttämällä valvontatehtävät valvottavien toimintojen johtamisesta ja niihin liittyvästä päätöksenteosta. Esimerkiksi päätöksenteon ja toiminnan lain- ja sääntöjenmukaisuutta voidaan velvoittaa seuraamaan ja valvomaan hallinto- tai lakitoiminnon asiantuntijat, jotka eivät ole vastuussa valvottavista toiminnoista ja prosesseista.

Riippumattomuuden edellytyksenä on objektiivisuus ja puolueettomuus, joiden toteutumista yksittäistapauksen käsittelyssä turvataan hallintolain esteellisyyssäännöksillä. Valvontaa suorittavien on pidättäydyttävä kaikesta valvonnan riippumattomuutta vaarantavista olosuhteista, kuten sivutoimista, sidonnaisuuksista ja kaksoisrooleista sekä lahjomien vastaanotosta.

Valvontaa suorittavien viranhaltijoiden ja riippumattomia tarkastustehtäviä suorittavien toimijoiden riippumattomuutta edistävät:

- valvojien itsenäinen asema,
- virkasuhde ja -vastuu,
- valvonnan ja tarkastuksen tehtävien eriyttäminen muista tehtävistä,
- esittelyyn perustuva päätöksenteko,
- korruptioepäilysten kollegiaalinen viranhaltijakäsittely,
- oikeus valita ja nimittää itsenäisesti oma henkilöstönsä,
- riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit,
- oikeus päättää itsenäisesti tarkastustehtävistä,
- suora raportointiyhteys riippumattomalle ylimmälle johdolle, sekä
- tehtävien ja toimivaltuuksien määrittely valtion viraston työjärjestyksessä tai taloussäännössä sekä kunnan hallintosäännössä.

Riippumattomuuden lisäksi tulee toiminnoista ja prosesseista vastaavien valtion virastojen ja kuntien viranhaltijoiden sekä toimielinten tosiasiallisesti toimia objektiivisesti ja puolueettomasti. Tällöin tehtävien suorittamiseen eivät vaikuta hallinnolle vieraat vaikuttimet. Valvonnan objektiivisuuteen vaikuttavat uhat on kyettävä torjumaan valtion viraston tai kunnan kaikilla tasolla sekä eri toiminnoissa ja prosesseissa.

Valvontatehtävien riippumattomuuden ja objektiivisuuden uhkatekijöinä on tunnistettavissa riippumattomuutta varmistaviin rakenteisiin vaikuttaminen, valvojiin kohdistettavat erilaiset epäeettiset ja lainvastaiset vaikuttamisyrittäykset, sidonnaisuudet ja kaksoisroolit sekä johdon tai sen intressipiiriin kuuluvien osallistuminen väärinkäytöksiin.

2.4 Valvonta- ja tilivelvollisuus korruptiontorjunnasta

Valvonnan järjestämiseen liittyvät tehtävät ja velvoitteet perustuvat virastoissa ja laitoksissa talousarviolakiin. Kuntien toiminnan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan vastuut on määritelty kuntalaisia. Valvonnan järjestämiseen sekä korruptiontorjuntaan liittyviä käsitteitä ovat muun muassa valvontatehtävä ja velvollisuus, selonotto- ja reagointivelvollisuus sekä tilivelvollisuus.

Valvontatehtävällä ja -velvollisuudella tarkoitetaan lainsäädännössä säädetyn lisäksi valtion viraston työjärjestyksessä, kunnan hallintosäännössä tai muussa johtosäännössä määrättyä viranhaltijan tai toimielimen vastuulle kuuluvan sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan, toiminnan lainmukaisuuden ja tuloksellisuuden valvontatehtävää.

Selonottovelvollisuus tarkoittaa valvontavastuusiin perustuvaa velvollisuutta ottaa selkoa työjärjestyksessä tai hallintosäännössä toimielimen tai viranhaltijan vastuulle kuuluvan toiminnan sisäisen valvonnan toimivuudesta ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Selonottovelvollisuus korostuu erityisesti yleisesti tiedossa olevien korruptiolle altistavien olosuhteiden sekä korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen osa-alueilla.

Reagointivelvollisuudella tarkoitetaan valvonnasta vastaavan velvollisuutta reagoida havaitsemiinsa toiminnan, hallinnon ja taloudenhoidon lainvastaisiin menettelyihin, tehottomaan toimintaan sekä sisäisen valvonnan heikkouksiin. Johdonmukainen reagointi havaittuihin korruptioepäilyksiin on välttämätöntä tuloksellisen korruptiontorjunnan näkökulmasta.

Tilivelvollisuus tarkoittaa vastuuta johtamansa toiminnan sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnallishallinnossa tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Kirjanpitovelvollisen tulee antaa kirjanpitolain (1376/2016) 3a luvun 2 S:n velvoittamana toimintakertomuksessa tiedot siitä, miten se on huolehtinut korruption ja lahjonnan torjunnasta. Kuntien on siten tullut toimintakertomuksessa kuvata se, millaisia

toimintaperiaatteita kunta noudattaa huolehtiessaan korruptiontorjunnasta, ja toimintaperiaatteiden noudattamisen tulokset. Lisäksi toimintakertomuksessa on tullut olla kuvaus riskeistä ja selostus siitä, miten kunta hallitsee näitä riskejä.

Talousarvioasetuksella on säädetty valtion virastojen ja laitosten tilinpäätöksen laadinnasta. Sen 65 §:n mukaan valtion kirjanpitoyksikön on tullut toimintakertomuksessaan raportoida yhteenveto valtion tai sen vastuulla oleviin varoihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja rikoksista sekä esitutkinnasta ja oikeudenkäynneistä samoin kuin muista väärinkäytösten ja rikosten vuoksi käynnistetyistä menettelyistä (virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yhteenvetotiedot). Talousarvioasetus ei velvoita virastoja ja laitoksia raportoimaan siitä, miten ne ovat huolehtineet korruption torjunnasta.

Korruptionvastaisen toiminnan järjestämisen asianmukaisuutta voidaan arvioida muun muassa seuraavien kysymysten perusteella:

1. Valvontavelvollisuus – Onko ylin johto sitoutunut korruptionvastaiseen toimintaan ja järjestänyt korruptiontorjunnan ja sen tuloksellisuuden valvonnan asianmukaisesti?
2. Selontovelvollisuus – Tunnistetaanko järjestelmällisesti korruptiolle altistavia olosuhteita ja korruption ilmenemismuotoja korruption riskialueilla sekä arvioidaanko niihin liittyvien valvontatoimenpiteiden riittävyttä ja tehokkuutta? Kohdennetaanko riippumatonta ja objektiivista sisäistä tarkastusta korruption riskialueille?
3. Reagointivelvollisuus – Tutkitaanko korruptioepäilykset johdonmukaisesti ja riippumattomasti sekä toteutetaanko korjaavat toimenpiteet oikeasuhtaisesti?
4. Tilivelvollisuus – Toteutuuko tilivelvollisuus toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta ja tehokkaasta korruptiontorjunnasta? Raportoidaanko korruptiontorjunnan järjestämisen asianmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta valtion virastojen tilinpäätöksissä ja kuntien toimintakertomuksissa?

3 Korruptio ja siihen liittyviä näkökulmia

3.1 Korruptio ilmiönä ja siihen liittyviä käsitteitä

Selvitystehtävässä on hyödynnetty korruptiontorjuntaan ja valvonnan järjestämiseen liittyvän moninaisen sääntelyn lisäksi korruptiontorjuntaan liittyviä Poliisiammattikorkeakoulun ja Vaasan yliopiston selvityksiä ja tutkimuksia sekä muita korruption vastaiseen toimintaan liittyviä julkaisuja. Niiden perusteella on määritetty korruption käsite ja tunnistettu korruption riskialueita, ilmenemismuotoja sekä valvontaviranomaisten vastuulle kuuluvia korkeamman korruptioriskin toimialoja.

Korruption määritelmä

Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttämistä oikeudettoman edun tavoitteliseksi. Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä ja asemaa valmistella tai tehdä päätöksiä sekä vaikuttaa toisen toimijan toimintaan tai päätöksentekoon sekä käyttäytymiseen ja mielipiteisiin. Korruptio ilmenee usein suosintana tai syrjintänä, jonka taustalla voi olla myös lahjoma pyrkimyksenä vaikuttaa henkilön toimintaan. Kaikki korruptio ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, mutta se on aina epäeettistä ja vaarantaa yleisen edun.

Vaikutusvallan väärinkäytöllä tarkoitetaan toimijan, kuten valtion viraston tai kunnan viranhaltijan, monijäsenen toimielimen, sen jäsenen tai muun henkilön, tarkoituksellista lainvastaista tai epäeettistä vaikuttamista esimerkiksi päätöksentekoon, toimintaan tai muihin toimijoihin. Vaikutusvalta voi perustua toimijan poliittiseen, työjärjestyksessä tai hallintosäännössä määrättyyn organisatoriseen asemaan, muuhun yhteiskunnalliseen tai taloudelliseen asemaan, henkilökohtaisiin suhteisiin sekä kontakteihin. Se voi perustua myös henkilön asiantuntijuuteen ja tietoon tai erilaisiin henkilökohtaisiin ja sosiaalisiin taitoihin, kuten kykyyn esittää asiat vakuuttavasti. Vaikutusvallan voidaan arvioida olevan sitä merkittävämpää, mitä enemmän valta-asetat kasautuvat pienelle ja verkostoituneelle toimijajoukolle, jonka jäsenillä on erilaisia kaksoisrooleja sekä vahva keskinäinen lojaliteetti. Vastuullisen aseman, toimivallan ja vaikutusvallan väärinkäyttö kuvastaa toimintatavan lainvastaisuutta tai epäeettisyyttä.

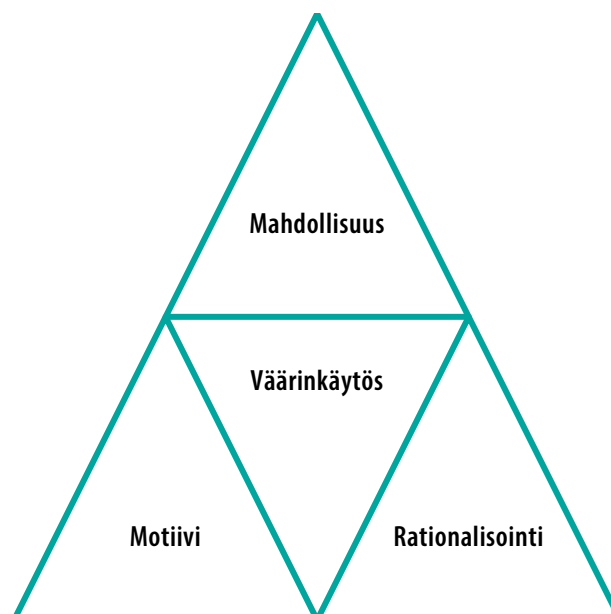
Korruption erilaisia muotoja

Korruptio voidaan jakaa ilmi- ja piilokorruptioon sekä raskaaseen (grand) ja kevyeen (petty) korruptioon. Ilmikorruptiolla tarkoitetaan korruptiorikoksia ja virkarikoksia, joissa korruptio ilmenee huonon hallinnon muodossa. Suomessa yleisemmällä piilokorruptiolla

tarkoitetaan esimerkiksi rakenteelliseen korruptioon liittyvää epäeettistä ja korruptiivista toimintaa, joka ei ole näkyvää eikä tule helposti ilmi. Piilokorruptiossa käytetään väärin valta-asemaa, poliittista tai taloudellista valtaa, vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säännösten mukaisesti. Piilokorruptiota ovat erilaiset korruptoituneet hyvä veli -verkotot, etujen ja vallan jakaminen verkostoihin kuuluville jäsenille sekä suosinta. Raskaalla korruptiolla tarkoitetaan salassa tapahtuvaa vallan, virka- tai luottamusaseman väärinkäyttöä, lahjontaa ja petoksia. Kevyellä korruptiolla tarkoitetaan hallinnon korruptiota, joka ilmenee virkavelvollisuuksien laiminlyöntinä, huonon hallinnon suojeluna ja tietojen perusteettomana salailuna.

Korruptiota voidaan tarkastella niin sanotun väärinkäytöskolmion osatekijöiden avulla. Korruption tavoitteena on vaikutusvaltaa (mahdollisuus) käyttäen sekä puuttumattomuuden kulttuuria hyödyntäen oikeudettoman edun saavuttaminen (motiivi) itselleen tai intressipiirilleen lainvastaisin tai epäeettisin keinoin, mikä samalla vaarantaa yleisen edun toteutumisen ja aiheuttaa haittaa toiselle. Etu voi olla taloudellista, poliittista tai sosiaaliseen asemaan liittyvää etua, informaatiota tai muuta hyötyä, kuten haitalliselta seuraukselta välttyminen. Vaikutusvallan väärinkäytön käyttämiseen liittyy rationalisointi, jolla toimijat oikeuttavat itselleen lainvastaisen tai epäeettisen toimintansa.

Kuvio 1. Väärinkäytöskolmio



Korruption keskeisenä piirteenä on yleisen edun loukkaaminen ja oikeudettoman edun tavoittelu. Korruptoitunut toimija voi myös itse saada taloudellista tai muuta etua korvaukseksi vaikutusvallan väärinkäytöstä. 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, jotka ovat omiaan vaarantamaan luottamuksen toimijoiden puolueettomuuteen.

Puuttumattomuuden kulttuuri

Korruption tavoitteena voi olla myös jo olemassa olevan edun tai aseman säilyttäminen sekä eri toimijoiden intressien edistäminen ja suojaaminen, jotka voivat johtaa puuttumattomuuden kulttuurin muodostumiseen. Korruptiota havaitsevat osallistuvat tällöin passiivisesti väärinkäytöksiin tai epäeettiseen toimintaan antaessaan toimintatavoille tietoisella puuttumattomuudellaan ja vaitiolollaan hyväksynnän. Vaitiolo sekä puuttumattomuuden ja huonon hallinnon suojelun kulttuuri ilmenevät yleisemmin osana rakenteellista korruptiota, jossa niin sanottuun korruptoituneeseen verkostoon kuuluvat jäsenet peittelevät korruptiota ja vastavuoroisesti suojelevat verkoston jäseniä.

3.2 Korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä

Korruption, sen eri riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin, torjuntaan ja rangaistavuuteen liittyviä lakeja on useita. Moninainen sääntely on tarpeen korruption tarkoituksen, riskialueiden ja ilmenemismuotojen ollessa tilanteista ja olosuhteista riippuen hyvin erilaisia. Hyvän hallinnon edistämiseen ja siten korruption ennaltaehkäisyyn ja torjunnan näkökulmasta keskeiset säännökset liittyvät muun muassa perustuslaissa säädettyyn oikeusvaltioperiaatteeseen ja virkamiehen virkavastuuseen, hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin, asioiden käsittelyä koskeviin esteellisyysäännöksiin sekä asian selvittämiseen ja ratkaisemiseen liittyviin velvoitteisiin.

Perustuslain (731/1999) oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain mukaan virkamiehet vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu voi konkretisoitua rikos-, hallinto- tai vahingonkorvausoikeudellisena seuraamuksena.

Hallintolain (434/2003) 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. Hallintolain esteellisyysäännöksillä

turvataan asioiden käsittelyn tasapuolisuutta, puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon lainmukaisuuteen. Hallintolaissa säädetyt selvittämis- ja perusteluelvoitteet ovat hallinnon lainmukaisuuden varmistavia menettelytapoja.

Valtion ja kuntien viranhaltijoiden on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Heidän 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 rikoslaissa.

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetty julkisuusperiaate mahdollistaa julkisen vallan ja varojen käytön valvonnan ja ennaltaehkäisee viranomaisten epäasiallista toimintaa. 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 ja edistää luottamusta viranomaistoimintaan. Lisäksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta annetussa laissa (1171/2022, jäljempänä ilmoittajansuojelulaki) on säädetty niiden henkilöiden suojelusta, jotka ilmoittavat lain soveltamisalaan kuuluvista rikkomisista sekä luottamuksellisesta ja turvallisesta ilmoittamisesta lain soveltamisalaan liittyvistä korruptioepäilyksistä.

3.3 Korruptiolle altistavia ja mahdollistavia olosuhteita

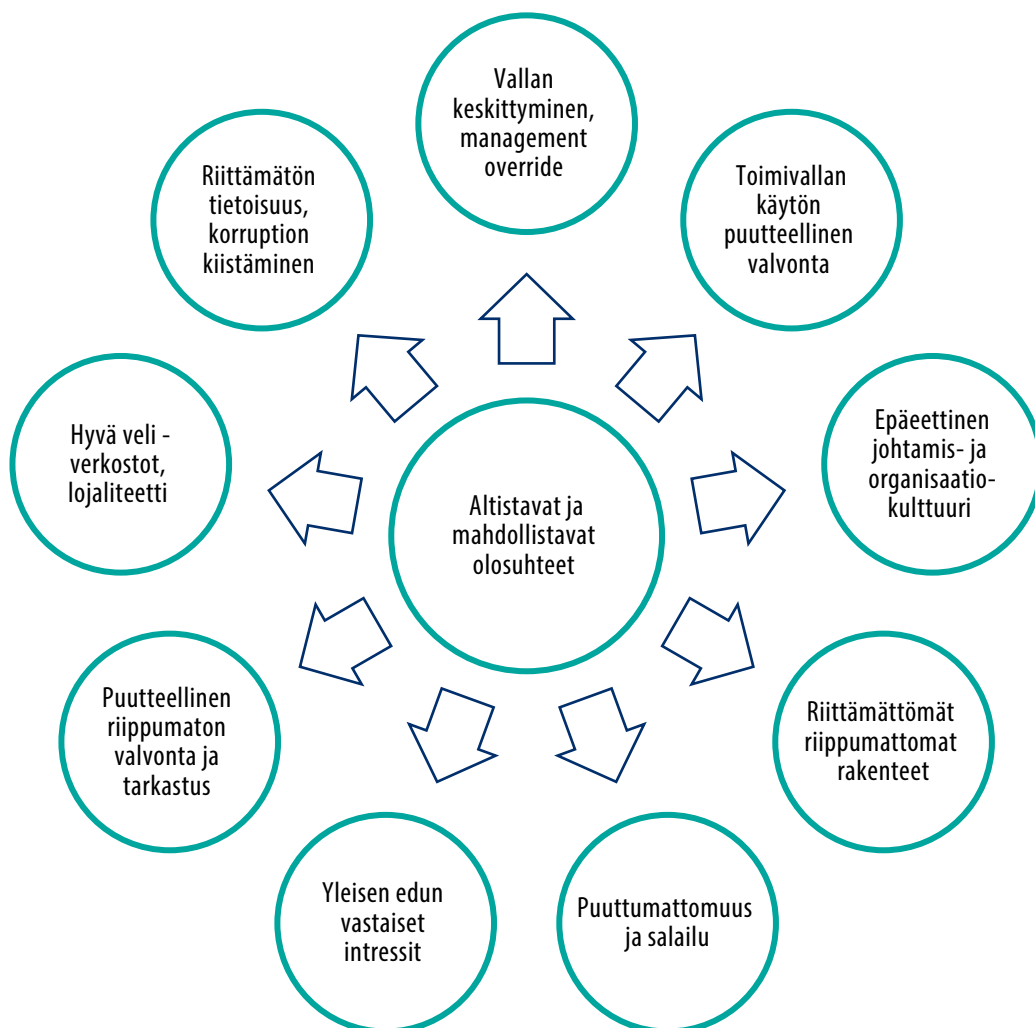
Valtion virastojen ja kuntien hallinto- ja organisaatiokulttuuriin, korruption riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin voi liittyä altistavia ja mahdollistavia olosuhteita sekä erilaisia hälytysmerkkejä, joita analysoimalla voidaan havaita kohonneen korruptioriskin alueita sekä korruptiivisia toimintatapoja. Altistavista ja mahdollistavista olosuhteista merkittäviä ovat vaikutusvallan keskittyminen, erilaiset korruptoituneet hyvä veli -verkostot ja puuttumattomuuden kulttuuri, joka kuvastaa johtamis- ja organisaatiokulttuuria, jossa haitallisia olosuhteita ei poisteta, korruption ilmenemismuotoihin ei puututa ja korruptiolle annetaan tietoisesti hiljainen hyväksyntä. Tuloksellinen korruptiontorjunta edellyttää ymmärrystä ja tietoisuutta korruptiosta moninaisena väärinkäytösilmiönä sekä altistavista ja mahdollistavista olosuhteista valtion viraston tai kunnan vastuulle kuuluvissa eri toiminnoissa.

Korruptiolle altistavien olosuhteiden näkökulmasta erityisen ongelmallisia voivat olla johdon vaikutus- ja toimivallan tietoiset väärinkäytökset, jolloin riippumattomuutta edistävät rakenteet ja toimintatavat eivät välttämättä toteudu organisaation säännöissä ja ohjeissa määrättyillä tavoilla. Reagointi ylimmän johdon väärinkäyttöihin on usein epätodennäköisempää johtuen ylimmän johdon valta-asemasta ja mahdollisuuksista vaikuttaa asian

käsittelyn puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Rakenteelliseen korruptioon ja ylimmän johdon toimintaan liittyvät vaikutusvallan väärinkäytön menettelytavat voivat vaarantaa sisäisen valvonnan toimivuuden.

Ylimmän johdon valta-asema, piittaamattomuus säännöistä ja toimintaohjeista sekä salainen yhteistyö voivat johtaa korruptiiviseen toimintaan ja vaarantaa valvonnan toimivuuden. Useamman toimijan ja henkilön, kuten monijäsenen toimielimen puheenjohtajan, esittelijän ja valmistelijan, yhteistyö mahdollistavat korruptiivisen toiminnan, johon puuttuminen voi olla vaikeaa.

Kuvio 2. Korruptiolle altistavia ja mahdollistavia olosuhteita



Korruptiolle altistavia olosuhteita tulee tunnistaa ja arvioida järjestelmällisesti, jolloin niitä on mahdollista poistaa ja kohdentaa valvontatoimia tunnistettujen riskien perusteella. Esimerkiksi vaikutusvallan keskittymistä ehkäisevät ratkaisut voivat pitää sisällään

- valta-asemien ja laajojen tehtävä- ja toimivaltamäärittelyiden purkamisen,
- riippumattomuutta ja objektiivisuutta sekä lainmukaisuuden valvontaa edistäviä organisaatoratkaisuja sekä tehtävä- ja vastuumäärittelyitä,
- asioiden puolueettoman ja objektiivisen käsittelyn turvaavia toimintatapoja,
- kohdennetun ja riippumattoman valvonnan järjestämisen sekä riittävästi resursoitun riippumattoman tarkastuksen kohdentamisen korruption riskialueille.

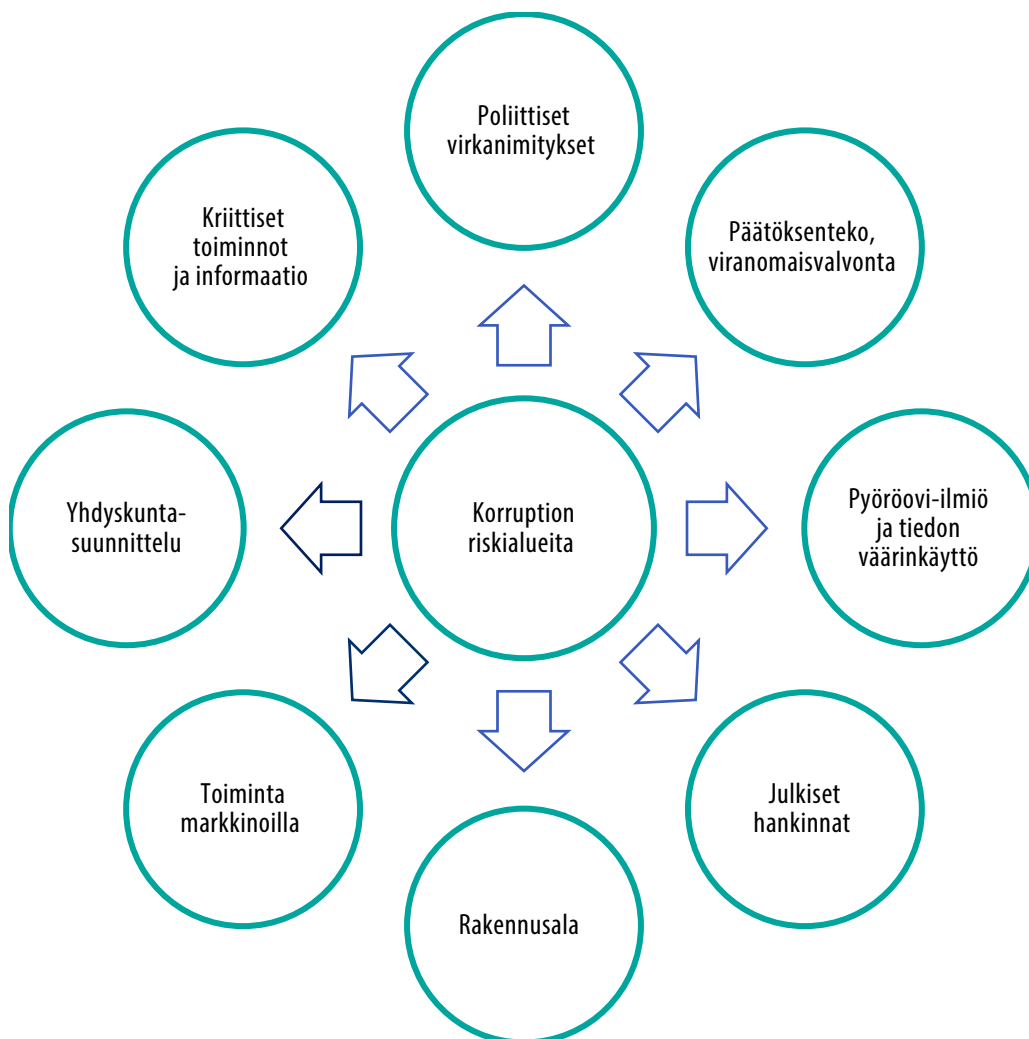
3.4 Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja

Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille -raportissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:46) on tunnistettu korruption eri riskialueita. Lisäksi useissa Vaasan yliopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa on tunnistettu ja analysoitu julkishallinnon korruption riskialueita ja erilaisia ilmenemismuotoja. Valtionhallinnon ja kunnallishallinnon yleisimpiä korruption riskialueita ovat muun muassa poliittiset virkanimitykset, päätöksenteko ja viranomaisvalvonta, julkiset hankinnat ja kartellit, pyörövi-ilmiö, tutkimus- ja kehittämisrahoitus ja avustustoiminta sekä kehitysyhteistyö. Kunnallishallinnon riskialueiksi voidaan tunnistaa lisäksi kuntakonsernien toiminta markkinoilla, yhdyskuntasuunnittelu sekä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvä päätöksenteko. Merkitykseltään korostuvaksi ja ajankohtaiseksi riskialueeksi on tunnistettu vaikutusvallan väärinkäyttäminen yhteiskunnan kannalta kriittisissä toiminnoissa sekä niihin liittyvässä päätöksenteossa ja tiedonhankinnassa.

Poliittisia virkanimityksiä pidetään tutkimusten perusteella keskeisenä korruption muotona valtion- ja kunnallishallinnon poliittisessa toimintaympäristössä. Riskialue on osa niin sanottua rakenteellista korruptiota ja ”maan tapaa”. Valtaa käyttävät poliittiset ryhmät voivat sopia etukäteen, minkä puolueen esittämä ehdokas valitaan muodollisesti pätevien hakijoiden joukosta. Riskinä on, että nimityksiä tehdään poliittisin perustein asiantuntijuuden sijaan. Poliittisten virkanimitysten korruptiivinen luonne perustuu suosintaan nimitysmenettelyssä ja siitä aiheutuvaan kiitollisuudenvelkaan sekä odotuksiin vastapalveluksista. Poliittisesti nimitetyn henkilön voidaan odottaa valvovan nimittäjän tai nimittäjien, esimerkiksi poliittisen ryhmän tai ryhmien etua, ja avustavan heitä päätöksenteossa sekä politiikan teossa. Tarkoituksena on tällöin lisätä nimittäjien vaikutusvaltaa ja mahdollistaa esimerkiksi muodollisen päätöksentekoprosessin ulkopuolella vaikuttamisen asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon.

Päätöksenteko on tunnistettu keskeiseksi korruption riskialueeksi, koska päätöksentekoprosessin eri vaiheissa voidaan käyttää virkavelvollisuuksien vastaisesti virka-asemaan kuuluvaa toimi- ja vaikutusvaltaa oikeudettoman edun tavoittelemiseksi, jolloin päätöksiä ei tehdä puolueettomasti tosiasiaperusteluiden ja oikeussäännösten perusteella. Päätöksenteossa voidaan suosia intressipiiriin kuuluvia toimijoita sekä edistää heidän tavoitteitaan esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa, virkanimityksiin, julkisiin hankintoihin, yhdyskuntasuunnitteluun ja maankäyttöön liittyvissä ratkaisuisa. Muodollisten rakenteiden taustalla tapahtuvan vaikutusvallan väärinkäytön tarkoituksena on asian ratkaiseminen näennäisesti laillisesti, riippumattomaan ja objektiiviseen valmisteluun perustuen.

Kuvio 3. Korruption riskialueita



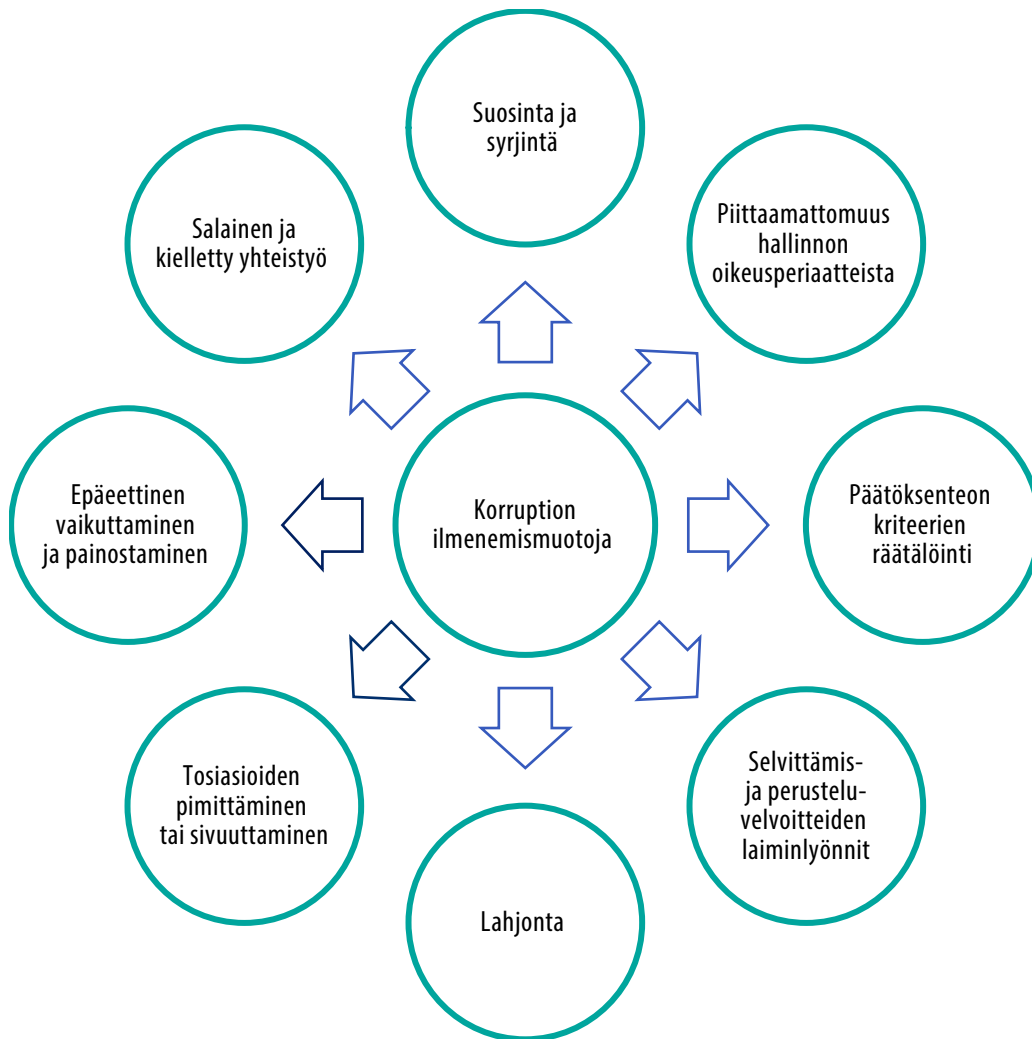
Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan korruption riskialuetta, jossa johtavassa tai merkittävässä asemassa olevat viranhaltijat tai asiantuntijat siirtyvät ministeriön, viraston tai kunnan palveluksesta yrityksen, etujärjestön tai muun palvelukseen ja hyödyntävät virassa saamaansa tietoa, yhteyksiä tai vaikutusvaltaa lainvastaisesti tai epäeettisesti esimerkiksi oikeudetonta kilpailuetua tavoitellen.

Julkisiin hankintoihin liittyvän korruption tarkoituksena on suosia tai syrjiä toimittajia oikeudettoman taloudellisen hyödyn saamiseksi. Suosinta ja syrjintä voivat tapahtua näennäisesti lainmukaisten toimintarakenteiden avulla sekä hankintojen kilpailutusvaiheessa että sopimuskauden aikaisessa toiminnassa. Korruptiolle voivat altistaa yleisen edun vastaiset tavoitteet, hankintoihin osallistuvien kaksoisroolit ja intressiristiriidat sekä lahjoman tai sopimattoman vieraanvaraisuuden vastaanottaminen. Korruptio vaarantaa toimittajien tasapuolisen kohtelun, minkä lisäksi kilpailuolosuhteita ei hyödynnetä aidosti, jolloin toimittajilla ei todellisuudessa ole tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita tai palveluja. Hankinnoissa voidaan tällöin toimia näennäisesti säännösten mukaisesti, vaikka hankinnan kriteerit asetetaan siten, että ne eivät ole hankinnan kohteen näkökulmasta oikeasuhtaisia.

Merkittäväksi kunnallishallinnon rakenteellisen korruption alueeksi on useissa eri tutkimuksissa tunnistettu **yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus ja rakentamiseen liittyvät lupapäätökset**. Niihin liittyvät esimerkit ovat tuoneet ilmi yritysten kunnallisiin päätöksentekijöihin kohdistamaa epäasiallista vaikuttamista omien taloudellisten intressien edistämiseksi. Vastikkeellisen vaalirahoituksen, erilaisten sidonnaisuuksien sekä tavoitteellisen suhdetoiminnan avulla on pyritty hankkimaan poliittista vaikutusvaltaa ja siten edistämään yksityisen yhtiön kaavoitus- ja rakennuslupa-asioita kunnallisessa päätöksenteossa.

Valtiollisten toimijoiden, järjestäytyneen rikollisuuden ja ääriliikkeiden tarkoituksena on yhä yleisemmin vaikuttaa **poliittiseen päätöksentekoon, yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin ja järjestelmiin** pyrkimyksenä vaarantaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, toimintakykyä ja kriittisten toimintojen häiriöttömyyttä sekä luottamusta viranomaisiin tai niiden toimintakykyyn. Vaikuttamispyrkimysten tarkoituksena on saada eri toimijoita tekemään yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin liittyviä ratkaisuja, jotka näyttävät olevan yleisen edun mukaisia, mutta jotka todellisuudessa aikaansaavat riippuvuutta ja tarjoavat vaikutusmahdollisuuden kriittisiin toimintoihin sekä mahdollisuuden saada niihin liittyvää kriittistä informaatiota.

Kuvio 4. Korruption ilmenemismuotoja



Korruptio ilmenee riskialueilla muun muassa etuuskien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina sekä lainvastaisena tai epäeettisenä päätöksentekona ja yhteistyönä. Korruption lähes kaikkiin riskialueisiin liittyy usein ilmiönä huono hallinto, suosinta ja syrjintä sekä tietojen ja asiakirjojen salaaminen. Korruptiolle on luonteenomaista, että riskialueet leikkaavat toisiaan ja niillä ilmenee korruption eri muotoja, joissa aktiivisina tai passiivisina osallisina voivat olla useat eri toimijat.

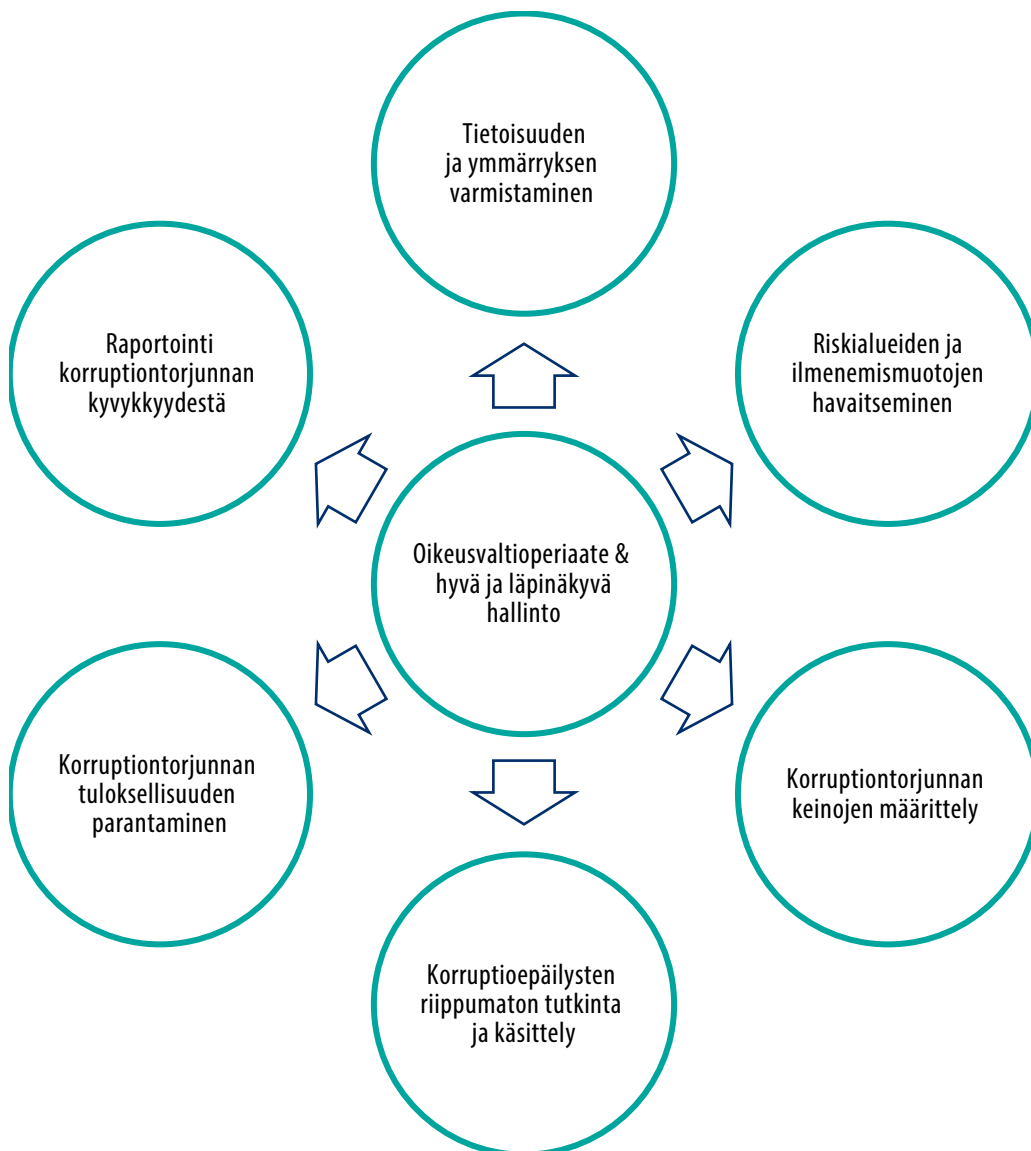
Vaikeammin havaittavan **rakenteellisen korruption ilmenemisen muotoja** ovat lainvastaiset toimintarakenteet sekä tarkoitukselliset teot ja laiminlyönnit, joiden tarkoituksena on hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti hyödyttää tiettyä organisaatiota tai henkilöä. Vaikutusvallan väärinkäyttö ilmenee tällöin näennäisesti lainmukaisten rakenteiden ja päätöksenteon muodossa esimerkiksi seuraavin tavoin:

- vaikutus- ja toimivallan väärinkäyttö tasapuolisuus- ja puolueettomuusvaatimusten sekä lain mukaan hyväksyttävien tarkoitusten vastaisesti,
- vaikuttaminen esteellisenä muodollisen päätöksentekoprosessin ulkopuolella,
- asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen laiminlyönnit,
- tosiasioiden sivuuttaminen ja perusteluvaikeuksien laiminlyönnit,
- laissa säädetystä poikkeavat valmistelu- ja esittelymenettelyt,
- näennäiset päätöksenteon ja valvonnan rakenteet sekä toimintatavat.

4 Selvitystehtävän arviointikriteerijä

Selvityksessä analysoitiin kokonaisvaltaisen korruptiontorjunnan arviointikriteerien perusteella valvontaviranomaisten rooleja ja sitä, millaisilla rakenteilla ja toimintatavoilla valvontaviranomaisissa varmistetaan riippumattomuutta suhteessa valvottaviin ja ilmoitetaan oma-aloitteisesti havaituista korruptioepäilyksistä esitutkintaviranomaisille.

Kuvio 5. Korruptiontorjunnan toimintamalli



Korruptiontorjunnan eri toimijoiden tehtävä- ja vastuumäärittelyitä sekä toimintatapoja arvioitiin riippumattomuuden ja järjestelmällisyyden näkökulmista niin sanotun kolmen linjan mallin mukaisesti. Eri toimijoiden tehtävien ja vastuiden, koordinoitujen toimenpiteiden määrittelyyn, viestinnän sekä yhteistyön avulla voidaan varmistaa riittävä tietoisuus ja ymmärrys kokonaisvaltaisesta korruptiontorjunnasta sekä edistää organisaatiokulttuurin eettisyyttä.

Johto vastaa tuloksellisen ja riippumattoman korruptiontorjunnan organisoinnista sekä määrittää suhtautumisen korruptioon julkilausumillaan ja toiminnallaan. Korruptiontorjunnan tehokkuutta edistää luottamuksellinen ja turvallinen ilmoituskanava korruptionepäilyksistä ilmoittamiseksi.

- Ensimmäinen linja: Valtion viraston ja kunnan toimintayksiköiden johtajat ja esihenkilöt toteuttavat vastuulleen kuuluvissa toiminnoissa ja prosesseissa toimenpiteet, joilla ehkäistään, havaitaan ja puututaan johdonmukaisesti korruptioon.
- Toinen linja: Hallinto-, laki-, ja riskienhallintatoimintojen tehtävänä on lainmukaisuuden edistäminen ja valvonta. Niiden vastuulle ei kuulu toiminnan ja päätöksenteon lainmukaisuus, mutta niillä tulee olla aktiivinen rooli korruptionvastaisessa toiminnassa ja niiden tehtävinä tulee olla muun muassa toiminnan lainmukaisuuden sekä korruptiontorjunnan edistäminen ja riippumaton valvonta.
- Kolmas linja: Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti järjestelmälliseen lähestymistapaan perustuen hyvän hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tehokkuutta korruptiontorjunnan tuloksellisuuden ja kehittämisen näkökulmasta. Sisäisen tarkastuksen tulee toimintaa riskiperustaisesti suunnitellessaan arvioida systemaattisesti valtion viraston tai laitoksen ja kunnan toimintaan liittyviä korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja sekä tunnistaa korruptioon liittyviä hälytysmerkkejä. Sisäisen tarkastuksen toimintasäännön tulee oikeuttaa korruptionepäilysten tarkastamisesta päättämisen itsenäisesti.

4.1 Oikeusvaltioperiaate, hyvä ja läpinäkyvä hallinto

Korruptiontorjunnan oikeudellisen perustan muodostavat perustuslain oikeusvaltioperiaate, hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, valtion virastojen sekä kuntien toiminnan avoimuus ja julkisuus. Valtion virastojen ja kuntien korruptiontorjunnan toimintamallin ja toimintatapojen määrittelyssä virkamieseettiset periaatteet sekä organisaatiokohtaiset määräykset ja ohjeet luovat perustan eettiselle organisaatiokulttuurille. Merkittävien

osa-alue korruptiontorjunnassa on johdon julkilausuma suhtautumisesta korruptioon, nolatoleranssin asettaminen ja eettisen organisaatiokulttuurin luominen ja sen noudattamisen arviointi. Korruptiontorjunnan tehtävien ja vastuiden määrittely, johdonmukainen puuttuminen korruptioon, altistavien olosuhteiden poistaminen sekä puuttumattomuuden ja suojelelun kulttuurin torjunta ehkäisevät korruptiota.

Tuloksellinen korruptiontorjunnan organisointi edellyttää kokonaisvaltaista toimintamallia, joka perustuu hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi organisaation ylimmän johdon vahvistamiin eettisiin periaatteisiin, riippumattomiin rakenteisiin ja toimintatapoihin sekä korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen analysointeihin. Korruptiontorjunnan tulee olla johdettua ja suunnitelmallista sekä jatkuvasti kehitettävää toimintaa. Toimintamallin luominen ja sen tuloksellisuuden seuranta kuuluvat valtion viraston tai laitoksen sekä kunnanhallituksen ja ylimmän tilivelvollisen johdon vastuulle. Ministeriöiden rooliin tulisi kuulua hallinnonalansa virastojen korruptiontorjunnan organisoinnin järjestelmällisyyden ja tuloksellisuuden valvonta.

4.2 Tietoisuuden ja ymmärryksen varmistaminen

Sitoutuminen tulokselliseen korruption torjuntaan ja paljastamiseen edellyttävät valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon, esihenkilöiden, asiantuntijoiden ja sisäisen tarkastuksen riittävää tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta, sen haitallisuudesta ja rikosoikeudellisesta moitittavuudesta. Korruption moninaisten ilmenemismuotojen vuoksi on tarpeen varmistaa riittävän laaja-alainen ja syvälinen ymmärrys korruptiosta ilmiönä eri toiminoissa ja prosesseissa. Erityisesti piilokorruptiona ilmenevän rakenteellisen korruption havaitseminen edellyttää avointa keskustelua korruptiosta ja sen erilaisten muotojen tunnistamista ja analysointia.

Aktiivisella sisäisellä ja ulkoisella viestinnällä sekä riskialue- ja teemakohtaisilla koulutuksilla voidaan lisätä valtion virastojen ja kuntien palveluksessa olevien henkilöiden sekä luottamushenkilöiden tietoisuutta korruptiosta, siihen liittyvästä sääntelystä, altistavista ja mahdollistavista olosuhteista sekä hälytysmerkeistä. Korruptioepäilysten tunnistamista ja havaitsemista tulee edistää eri organisaatiotasolle järjestettävän yleisen koulutuksen lisäksi eri riskialueille ja toiminnoille räätälöityjen koulutusten avulla. Koulutukset tulisi yhdistää virkavelvollisuuksien, hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan koulutuskokonaisuuksiin.

Valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon sekä erilaisissa asiantuntijatehtävissä toimivilla on virkatehtäviensä vuoksi velvollisuus ennaltaehkäistä ja johdonmukaisesti puuttua korruptioon viittaaviin ilmiöihin, tekoihin ja laiminlyönteihin. Suunnitelmallisilla koulutuksilla voidaan edistää hallintolain oikeusperiaatteiden vastaisten toimintatapojen havaitsemista ja moitittavuuden arviointia rikoslain virkarikoksiin liittyviin säännöksiin perustuen.

4.3 Riskialueiden ja ilmenemismuotojen havaitseminen

Korruption havaitsemista ja paljastumista voidaan lisätä analysoituun tietoon perustuen, suunnitelmallisten valtion virasto- ja kuntakohtaisten riskien arviointien avulla. Altistavia olosuhteita sekä riskialueita ja ilmenemismuotoja analysoimalla voidaan tunnistaa toimintaan liittyviä todennäköisimpiä korruptiivisia tapahtumia. Korruptiontorjunnan tehokkuuden vuoksi korruptioriskejä tulee arvioida kunkin toiminnon ja prosessin luonteen näkökulmasta, jolloin voidaan konkreettisesti tunnistaa ja arvioida juuri kyseiseen toimintoon liittyviä riskejä, altistavia olosuhteita, valvontatoimien riittävyyttä ja tuloksellisuutta, varoitussignaaleja (niin sanotut red flags) sekä ilmenemismuotoja. Riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta hyödyntämällä voidaan edistää arviointien laadukasta toteutumista organisaation eri tasoilla.

Arviointeihin tulisi johtavien viranhaltijoiden, esihenkilöiden ja arvioinnin kohteena olevien toimintojen asiantuntijoiden osallistua, jotta voidaan saada kattava kuva riskeistä ja lisättyä tietoisuutta riskejä ennaltaehkäisevistä ja havaitsevista menettelyistä. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää erilaisia sovelluksia, jotka mahdollistavat tarvittaessa henkilöstön turvallisen ja luottamuksellisen osallistumisen, tulosten dokumentoinnin ja toimintatapojen jatkuvan kehittämisen.

Valtion viraston tai kunnan, sen eri yksiköiden ja toimintojen näkökulmista tulisi muodostaa niin sanottu korruptioprofiili, joka kuvastaa arvioitujen vaikutusvallan väärinkäytön riskien ja ilmenemismuotojen vakavuutta sekä arviota korruption eri ilmenemismuotojen havaitsemisen kyvykkyydestä. Sen avulla organisaatio voi lisätä tietoisuutta korruptiosta, määrittää toimintavastuita ja kohdentaa ennaltaehkäiseviä ja havaitsevia toimintatapoja eri riskialueille ja ilmenemismuodoille.

Valtion virastojen ja kuntien korruptiontorjunnan toimintaohjeiden laadinnassa sekä ennaltaehkäisevien ja havaitsevien toimenpiteiden määrittelyssä tulisi hyödyntää konkreettisia esimerkkejä. Käytännönläheisten esimerkkien avulla voidaan havainnollistaa korruptiivisia toimintarakenteita ja toimintatapoja sekä vaikuttaa hyvän hallinnon mukaisen organisaatio- ja toimintakulttuurin muodostumiseen, jonka toteutumista voidaan seurata kyselyin ja itsearvioinnein.

4.4 Korruptiontorjunnan keinojen määrittely

Korruption eri riskialueisiin liittyvien ilmenemismuotojen arvioinnin ja priorisoinnin perusteella voidaan esimerkiksi hallinto- ja lakitoimintojen asiantuntemusta hyödyntäen määrittää ja ohjeistaa prosesseihin hyvän hallinnon mukaisia toimintatapoja sekä vaikutusvallan väärinkäyttöä havaitsevia valvontatoimenpiteitä. Järjestelmällisen toiminnan avulla eri toimijoiden tietoisuus altistavista olosuhteista, erilaisista korruptioriskeistä sekä niiden havaitsemisen ja torjunnan menettelyistä paranevat. Arviointien perusteella voidaan suunnitella ja kohdentaa ohjeistusta, koulutusta, viestintää sekä seurannan menettelyitä riskialueiden ja ilmenemismuotojen torjunnan toimeenpanon johdonmukaisuuteen ja tuloksellisuuteen.

Riittävän viestinnän, perehdyttämisen ja koulutuksen avulla sekä valvontavastuiden ja -tehtävien täsmällisellä määrittelyllä voidaan varmistua niiden johdonmukaisesta ja laadukkaasta toteuttamisesta. Suunnitelmallinen ja tehokas korruptiontorjunta lisäävät paljastumisen riskiä, mikä ennaltaehkäisee vaikutusvallan väärinkäyttöä. Havaittujen ja tutkittujen korruptioepäilysten perusteella voidaan kehittää toimintatapoja, joilla tehokkaammin ehkäistään korruptiota ja lisätään sen paljastumisen todennäköisyyttä.

4.5 Korruptioepäilysten riippumaton tutkinta ja käsittely

Tuloksellisen korruptiontorjunnan näkökulmasta olennaista ovat valtion viraston ja kunnan organisaatiokulttuurin eettisyys sekä johdon tuki korruptioepäilysten johdonmukaiselle ja riippumattomalle tutkinnalle. Korruptioepäilysten ilmoittamiseksi ja paljastamiseksi tulee olla käytössä asianmukaiset ilmoittajansuojelun menettelyt sekä luottamuksellinen ja turvallinen ilmoituskanava.

Valtion virastojen ja kuntien ylimmän johdon velvollisuutena on määrittää riippumattomuuden varmistavat rakenteet, tehtävä- ja vastuumäärittelyt sekä hyvän hallinnon mukaiset toimintatavat. Niiden tulee varmistaa korruptioepäilysten puolueeton ja objektiivinen käsittely sekä estää epäeettiset tai lainvastaiset vaikuttamisyrittäykset korruptioepäilysten käsittelyyn.

Puolueettomasti ja objektiivisesti suoritetun korruptioepäilyksen tutkinnan tulokset tulee käsitellä riippumattomien henkilöiden toimesta ja puolueettomasti hyödyntäen tarvittaessa oikeudellista asiantuntija-apua. Tutkinnan tulosten perusteella tulee tarvittaessa oma-aloitteisesti ilmoittaa väärinkäytöksestä esitutkintaviranomaiselle.

4.6 Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden parantaminen

Korruptiontorjunnan tulee olla ylimmän johdon johtamaa, koordinoitua ja tavoitteellista toimintaa. Korruptiontorjunta tulee järjestää osaksi organisaation kaikkia toimintoja ja prosesseja korruption erilaisten ilmenemismuotojen havaitsemiseksi ja paljastamiseksi. Korruptiontorjunnan tuloksellisuus edellyttää johdon sitoutumista, tehtävien ja vastuiden määrittelyä, tavoitteiden asettamista, toimintaperiaatteiden ja toimintatapojen toimeenpanoa sekä järjestelmällisiä tuloksellisuuden seuranta- ja arviointimenettelyitä. Kehitettäessä korruptiontorjunnan tuloksellisuutta tulee ottaa myös huomioon korruption riskialueisiin liittyvät ja ilmenemismuodoista aiheutuvat haitalliset seuraukset yleisen edun näkökulmista. Yleisen edun vaarantumisen ja riskienarviointien perusteella voidaan resursseja ja toimenpiteitä kohdentaa analysoituun tietoon perustuen.

Organisaatiokulttuurin eettisyyttä ja korruptiontorjunnan menettelyiden toimeenpanon johdonmukaisuutta voidaan seurata ja parantaa itsearviointien ja erilaisten kyselyiden avulla saatavien tietojen sekä sisäisen tarkastuksen objektiivisten tarkastusten perusteella. Erityisesti kohdennettujen kyselyiden avulla voidaan saada tietoa eri asiantuntijatehtävissä toimivien näkemyksistä korruptionvastaisen toiminnan tehokkuudesta ja organisaatiokulttuurin eettisyydestä. Monipuolinen ja eri lähteistä kerättävä tieto mahdollistaa korruptiotietoisuuden lisäämisen viestinnän ja koulutuksen avulla sekä korruptiontorjunnan toimintatapojen kehittämisen ja kohdentamisen organisaatiokulttuuriin liittyvien riskien perusteella.

4.7 Raportointi korruptiontorjunnan kyvykkyydestä

Korruptiontorjunnan toimintaperiaatteiden, rakenteiden ja toimintatapojen arviointien avulla valtion virastojen ja kuntien ylin johto saa tietoa korruptiontorjunnan toimintamallin kehittyneisyydestä, toimeenpanon johdonmukaisuudesta ja tuloksellisuudesta. Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden arviointien ja korruptioepäilysten tutkintojen tulosten perusteella valtion virastojen ja kuntien tulisi tilinpäätöksessä tai toimintakertomuksessa raportoida muun muassa

- korruptiontorjunnan toimintaperiaatteista ja toimintamallista,
- riippumattomuuden varmistavista rakenteista ja toimintatavoista,
- korruptiotietoisuuden varmistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä,
- korruptioriskien ja ilmenemismuotojen tunnistamisesta, ehkäisemisestä ja havaitsemisesta,
- korruptioepäilysten tutkinnoista ja niiden tuloksista sekä
- tunnistetuista kehittämistarpeista ja niiden perusteella päätetyistä kehittämistoimenpiteistä.

5 Viranomaisten korruptiontorjunnan roolit, rakenteet ja toimintatavat

Valtion virastoja ja kuntia pyydettiin toimittamaan tietoja ja asiakirjoja, joista käy ilmi niiden rooli valvontaviranomaisena, valvottavien määrittely sekä toimintatavat ja työkalut korruptionvastaisessa toiminnassa. Lisäksi pyydettiin toimittamaan asiakirjoja ja tietoa, joista käy ilmi valtion virastojen ja kuntien rakenteet ja menettelytavat, joilla ne varmistavat valvontaa suorittavien riippumattomuuden valvottavista sekä ilmoittavat havaitsemistaan korruptioepäilyksistä esitutkintaviranomaiselle. Saatujen vastausten ja asiakirjojen analysoinnissa kiinnitettiin lisäksi huomiota tietoisuuden ja korruptiontorjunnan osaamisen kehittämisen menettelyihin.

5.1 Kuntien roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat

Roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat

Kuntien rooleja, toimintatapoja ja työkaluja korruptionvastaisessa toiminnassa on analysoitu kuntien vastausten sekä kuntien toimittamien ja niiden verkkosivuilta täydennyksen julkisten asiakirjojen perusteella. Lisäksi haastateltiin kuntien ilmoittamia asiantuntijoita. Kuntien korruptionvastaiseen toimintaan liittyvinä asiakirjoina toimitettiin yleisimmin hallintosääntö, kunnanvaltuuston päättämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, kunnanhallituksen hyväksymä sisäisen valvonnan yleisohje ja sisäisen tarkastuksen toimintasääntö. Lisäksi osa kunnista viittasi kuvauksissaan tai toimitti hankintoihin, etuuksien ja vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen, matkustusohjeisiin, sidonnaisuuksiin sekä ilmoittajansuojelulaissa säädettyyn sisäiseen ilmoituskanavaan liittyviin ohjeisiin. Yhdellä kunnalla oli myös erillinen ohjeistus harmaan talouden torjuntaan.

Varsinaisia korruptiontorjunnan toimintaperiaatteita ja toimintatapoja kunnat eivät olleet määrittäneet, vaikka osa kunnista oli selkeästi ilmaissut, että ne eivät salli toiminnassaan minkäänlaisia väärinkäytöksiä ja korruptiota. Kuntien näkökulma valvontaan perustuu pääosin kuntalain 6 §:n määritelmään kunnan toiminnasta sekä kuntalain sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan säännöksiin. Sisäisen valvonnan ja siihen

sisältyvän riskienhallinnan kohdealueina ovat yleisesti kuntien johtamiseen ja valvontaan liittyvien asiakirjojen mukaan kuntien ja kuntakonsernien toiminta sekä sopimukseen perustuva toiminta. Kuntien hallintosäännöissä on kuntalakiin perustuen hyvin yhdenmukaisella tavalla määrätty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan tehtävistä ja vastuista.

Kuntien vastausten ja toimittamien asiakirjojen perusteella on havaittavissa, että kunnat eivät ole määrittäneet rooliaan valvontaviranomaisena, valvonnan riippumattomuutta varmistavia rakenteita, valvoja, valvottavia ja valvonnan kohdealueita sekä toimintatapoja nimenomaisesti korruptionvastaisen toiminnan eli tarkoituksellisen vaikutusvallan väärinkäytön torjunnan näkökulmasta. Kuntien toimielinten, johtavien viranhaltijoiden ja esihenkilöiden, hallinto- ja lakitoimintojen asiantuntijoiden sekä sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja toimintavastuita ei vielä ole määritetty riippumattoman ja järjestelmällisen korruptiontorjunnan näkökulmasta. Valvonnan riippumattomuutta ja tehokkuutta varmentavien rakenteiden, tehtävämäärittelyiden ja toimintatapojen voidaan arvioida jääneen ohjeistamatta erityisesti korruption tavoitteellisen havaitsemisen, riippumattoman tarkastus- ja tutkintatoiminnan ja johdonmukaisen puuttumisen näkökulmista. Kuntien riippumattomien rakenteiden, tehtävien ja toimintatapojen määrittely ei vielä ole järjestelmällistä ja nimenomaisesti vaikutusvallan väärinkäytön havaitsemiseen ja paljastamiseen tähtäävää.

Tietoisuuden lisääminen ja korruptiontorjunnan osaamisen kehittäminen

Suhtautumisen korruptioon oli yksi kunnista määrittänyt sisäisen valvonnan ohjeessa sekä kunnan eettisissä periaatteissa. Yhden kunnan kunnanvaltuusto oli tehnyt päätöksen liittymisestä oikeusministeriön korruptionvastaiseen kampanjaan. Lisäksi eräs kunta oli määrittänyt korruptiokäsitteen toimintakertomuksessaan. Korruptiota moninaisena ilmiönä, sen erilaisia riskialueita ja yleisen edun vaarantumista, ilmi- ja piilokorruption ilmenemismuotoja, niiden torjunnan ja havaitsemisen järjestelmällisiä menettelyitä kunnat eivät olleet ohjeistaneet. Harmaan talouden torjuntaa oli osa kunnista ohjeistanut ja määritellyt sen torjumiseen sekä valvontaan liittyviä toimenpiteitä. Korruptionvastaisesta toiminnasta ja eettisistä periaatteista oli yhdessä kunnassa tarkastuslautakunta ja ulkoisen tarkastuksen yksikkö järjestäneet koulutusta kunnan luottamushenkilöille.

Haastatellut asiantuntijat olivat tietoisia kunnallishallinnossa yleisesti tunnistetuista korruption riskialueista. Asiantuntijoiden korruptiotietoisuudesta huolimatta eri toimijoiden yleinen tietoisuus korruptiosta ja erityisesti rakenteellisen korruption riskialueista ja ilmenemismuodoista arvioitiin vähäiseksi. Kuntien luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, esihenkilöiden ja henkilöstön tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämisen korruptiosta tunnistivat kaikki haastatellut asiantuntijat tarpeelliseksi. Ylimmän johdon suhtautumisen

määrittely korruptioon, eettisen organisaatiokulttuurin ja korruptioilmiön käsittely ja avoin keskustelu sekä suunnitelmallinen tiedottaminen ja kouluttaminen todettiin tarpeelliseksi korruption ennaltaehkäisemisen ja havaitsemisen näkökulmista.

Sisäinen valvonta korruptiontorjunnan keinona

Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kunnanhallitukset olivat ohjeistaneet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimeenpanosta. Sisäisen valvonnan ohjeistukset eivät johdonmukaisesti perustuneet kansainvälisiin sisäisen valvonnan viitekehikoihin. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeissa määritettyjen toimintatapojen tarkoituksena on varmentaa muun muassa kunnan toiminnan tuloksellisuus ja laillisuus sekä varojen turvaaminen. Korruptiontorjunnan valvontavastuiden ja toimintatapojen näkökulmasta analysoiden sisäisen valvonnan ohjeet vaihtelevat kattavuudeltaan ja täsmällisyydeltään. Vain osassa ohjeita oli määritetty valvonnan toimintatapoja korruption riskialueilla perustuen esimerkiksi hallintolaissa säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin, esteellisyyssäännöksiin sekä asioiden selvittämiseen ja ratkaisemiseen liittyviin lainmukaisiin menettelyihin. Ohjeistukset sisälsivät korruptiontorjunnan kannalta olennaisiin sidonnaisuuksiin, etuuskien ja vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen sekä julkisiin hankintoihin liittyviä toimintaperiaatteita ja -tapoja. Kunnat kertoivat ottaneensa käyttöön ilmoittajansuojelulain mukaisen ilmoituskanavan, jonka kautta voi turvallisesti ja luottamuksellisesti ilmoittaa myös havaitsemastaan korruptioepäilyksestä.

Korruptionriskien tunnistaminen ja hallinta

Vaikutusvallan väärinkäyttöä ei ole kunnissa määritetty järjestelmällisen korruptionriskien tunnistamisen ja analysoinnin näkökulmaksi. Korruption riskialueita, altistavia ja mahdollistavia olosuhteita sekä erilaisia ilmenemismuotoja ei siten ole kunnissa dokumentoidusti tunnistettu ja analysoitu. Korruptiontorjunnan tuloksellisuutta heikentää tällöin se, että toimintatavat eivät perustu korruption eri ilmenemismuotojen arviointiin, minkä vuoksi myöskään tietoisuus eri toimintoihin liittyvän korruption ilmenemismuodoista ei ole riittävää. Sisäisen valvonnan ohjeissa ei pääosin ole vielä kattavasti määritetty korruption eri riskialueille täsmällisesti kohdistettuja vaikutusvallan väärinkäytön ehkäisemisen ja havaitsemisen toimintatapoja.

Korruption havaitsemisen ja tehokkaan ennaltaehkäisemisen näkökulmista yleisten korruptionriskien sekä eri toimintoihin ja prosesseihin liittyvien korruptionriskien ja ilmenemismuotojen tunnistaminen mahdollistaisivat aiempaa täsmällisempien toimenpiteiden ohjeistamisen. Asianmukaisesti ohjeistetuilla korruptiontorjunnan toimintatavoilla voidaan varmentaa toiminnan lainmukaisuutta ja toimivallan käyttöä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Sisäisen tarkastuksen riippumattomuus

Sisäinen tarkastus oli pääosassa kuntia tunnistettu toimijaksi, joka voi tukea riippumattomalla ja objektiivisella tarkastustoiminnallaan kunnan johtoa korruptiontorjunnassa. Pääosassa kuntia sisäinen tarkastus oli järjestetty omana toimintana, yhdessä kunnassa ostopalveluna ja yhdessä kunnassa sisäistä tarkastusta ei ollut järjestettynä. Sisäisen tarkastuksen toiminta perustuu pääsääntöisesti kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan hyväksymään tarkastussuunnitelmaan, johon tehtävät muutokset tulee erikseen hyväksyttäväksi. Erään kunnan sisäinen tarkastusoikeus oli määritetty siten, että sisäisen tarkastuksen kohteena ovat kunnan kaikki yksiköt ja toiminnot lukuun ottamatta kunnanvaltuustoa, kunnanhallitusta ja sen jaostoja, lautakuntia sekä kunnanjohtajaa.

Sisäisen tarkastuksen riippumattomuudella tarkoitetaan sisäisen tarkastuksen oikeutta vapaasti päättää ilman rajoitteita sisäisen tarkastuksen tehtäväkentän laajuudesta, suorittaa tehtävänsä ja raportoida tulokset, mikä voi vaarantua edellä mainituista toimintatavoista johtuen. Sisäisen tarkastuksen toimintojen riippumattomuutta päättää itsenäisesti korruptioepäilysten tarkastusten kohdentamisesta ja käynnistämisestä ei voida pitää selvänä. Sisäisiä tarkastuksia on kunnissa kohdennettu korruption riskialueisiin liittyviin toimintoihin, mutta korruptiontorjunnan tuloksellisuuden tarkastuksia ei saatujen tietojen mukaan ole toteutettu.

Toimintakertomusraportointi korruptiontorjunnasta

Korruptiontorjunnan toimintatavoista kunnat eivät pääosin olleet raportoineet toimintakertomuksessa kirjanpitolain 3 a luvun edellyttämällä tavalla. Kirjanpitolain mukaan kuntien olisi tullut raportoida tiedot korruption ja lahjonnan torjunnasta, niihin liittyvistä toimintaperiaatteista ja niiden noudattamisen tulokset, korruption ja lahjonnan torjuntaan liittyvistä riskeistä sekä selostus niiden hallinnan keinoista.

Korruptioepäilysten oma-aloitteinen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle

Kunnat eivät vastaustensa mukaan olleet määrittäneet riippumattomuutta varmistavia rakenteita ja ohjeistaneet toimintaperiaatteita ja -tapoja, joiden mukaisesti ilmoitetaan korruptioepäilyksistä oma-aloitteisesti esitutkintaviranomaiselle. Osa kunnista oli hallintosäännössä määrännyt toimielinten ja viranhaltijoiden oikeudesta käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Kunnallisen viranhaltijan ja luottamushenkilön osalta on säädetty, että mikäli kysymyksessä on ilmeinen virkarikos, on asiasta viipymättä tehtävä rikosilmoitus. Viranhaltija ja luottamushenkilö voivat virkatehtävissään syyllistyä myös muihin rikoksiin, esimerkiksi kavallukseen tai petokseen, joista kunnan tulee oma-aloitteisesti ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle. Harkittaessa ilmoittamista on tapauskohtaisesti arvioitava puolueettomasti

ja objektiivisesti kunnan viranhaltijaan tai luottamushenkilöön liittyvän korruptioepäilyksen rikosoikeudellinen moitittavuus muun muassa virkarikossäännösten perusteella, jotta ilmoitukselle on asianmukaiset perusteet. Rikosoikeudellisen arvioinnin tulisi kattaa myös tilanteet, joissa korruptiosta tietoiseksi tullut viranhaltija jättää tarkoituksellisesti reagoimatta lainvastaiseen toimintaan.

5.2 Valtion virastojen roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat

Roolit valvontaviranomaisena, rakenteet ja toimintatavat

Valtion virastojen rooleja, toimintatapoja ja työkaluja korruptionvastaisessa toiminnassa on analysoitu virastojen vastausten, toimintatapojen kuvausten sekä virastojen toimittamien ja niiden verkkosivuilta täydennettyjen julkisten asiakirjojen perusteella. Lisäksi haastateltiin virastojen ilmoittamia asiantuntijoita. Virastojen korruptionvastaiseen toimintaan liittyvinä asiakirjoina toimitettiin yleisimmin valtion viraston työjärjestys, taloussääntö ja sisäisen tarkastuksen toimintasääntö. Osa virastoista viittasi vastauksissaan myös valtiovarainministeriön ohjeisiin vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista sekä sivutoimista. Lisäksi virastot toimittivat hankintoihin, etuuksien ja vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen sekä osoittamiseen, matkustuskäytäntöihin, esteellisyyksiin, sivutoimiin ja sidonnaisuuksiin liittyviä ohjeitaan. Lisäksi osa virastoista toimitti muun muassa virkamiehen oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä päätöksentekoon liittyviä menettelytapaohjeitaan.

Valtion virastojen vastausten ja asiakirjojen perusteella virastot ovat määrittäneet roolejaan valvontaviranomaisena vaihtelevalla tavalla. Virastot viittasivat usein niiden toimintaa ohjaaviin säännöksiin. Osassa vastauksia oli täsmällisemmin kuvattu valvonnan kohdealueita, ja eräs virasto kuvasi valvonnan kohdealueisiin liittyviä korruption ilmenemismuotoja sekä rooliaan ja toimivaltaansa korruptiontorjunnassa.

Virastojen näkökulma valvontaan ja korruptiontorjuntaan perustuu siten pääosin virastojen toimintaa koskevien säännösten lisäksi talousarviolain 24 b §:n velvoitteeseen huolehtia siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto vastaa. Sisäisen valvonnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus muun muassa toiminnan lainmukaisuudesta, varojen turvaamisesta sekä toiminnan tuloksellisuudesta. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa valtion viraston johto.

Johdon ja esihenkilöiden valvontaan liittyviä tehtäviä ja vastuita sekä erilaisia valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapoja kuvattiin vastauksissa virastojen työjärjestyksiin ja taloussääntöihin perustuen. Työjärjestykset sisälsivät pääsääntöisesti johdonmukaisella ja asianmukaisella tavalla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvät ylimmän johdon ja toimintayksiköiden esihenkilöiden vastuut. Osa virastoista kuvasi erikseen muun muassa hallinto-, henkilöstö- ja lakiyksiköiden tehtäviä ja toimintatapoja eri toimintojen valvonnassa.

Valtion virastot ovat työjärjestysten, erilaisten menettelytapaohjeiden ja toimittamiensa vastausten mukaan määrittäneet erilaisia riippumattomuutta varmistavia toimintarakenteita ja -tapoja, joiden avulla ne torjuvat myös korruptiota. Toimintatavat perustuivat virastoittain hieman vaihtelevalla tavalla tehtävien eriyttämiseen eri toiminnoille ja henkilöille, tehtävä- ja vastuualuekiertoon, asioiden riippumattomaan ratkaisemiseen esittelystä, riskiperustaiseen useamman henkilön toteuttamiin valvonta- ja tarkastustehtäviin, toiminnan lainmukaisuuteen ja erilaisiin tutkintoihin liittyvien asioiden ja ratkaisujen kollegiaaliseen käsittelyyn.

Virastojen vastausten ja asiakirjojen perusteella on havaittavissa, että virastot eivät kuitenkaan ole järjestelmällisesti määrittäneet rooliaan valvontaviranomaisena, valvottavia sekä valvonnan kohdealueita ja valvontatoimia nimenomaisesti korruptionvastaisen toiminnan eli vaikutusvallan tarkoituksellisen väärinkäytön tunnistamisen, havaitsemisen ja torjunnan näkökulmasta.

Tietoisuuden lisääminen ja korruptiontorjunnan osaamisen kehittäminen

Suhtautumista korruptioon ja varsinaisia korruptiontorjunnan toimintaperiaatteita valtion virastot eivät olleet määrittäneet, vaikka ne olivat selkeästi ilmaisseet, että ne eivät salli toiminnassaan minkäänlaisia väärinkäytöksiä. Korruptio oli käsitteenä määritetty lähinnä erään viraston petosten torjunnan ohjeessa. Korruptiota moninaisena ilmiönä, sen erilaisia riskialueita ja ilmenemismuotoja sekä yleisen edun vaarantumista ei saatujen tietojen mukaan ole virastoissa määritetty ja analysoitu dokumentoidusti. Väärinkäytöksistä ja niiden havaitsemisesta oli vastausten mukaan järjestetty koulutusta yhden viraston henkilöstölle. Virastoilla on myös erilaisia käytänteitä väärinkäytöshavaintojen käsittelemiseksi ja henkilöstön perehdyttämiseksi.

Korruption käsitettä haastatellut asiantuntijat pitivät moninaisena, ja he olivat tietoisia yleisesti tunnistetuista korruption riskialueista ja ilmenemismuodoista. Asiantuntijat arvioivat kuitenkin yleisen ja toimintokohtaisen tietoisuuden korruption eri riskialueista ja ilmenemismuodoista vielä vähäiseksi. Johdon, virkamiesten ja henkilöstön tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämisen korruptiosta tunnistivat kaikki haastatellut asiantuntijat

tarpeelliseksi. Johdon suhtautuminen korruptioon, eettisen organisaatiokulttuurin, korruptioilmiön käsittely ja avoin keskustelu sekä suunnitelmallinen tiedottaminen ja kouluttaminen todettiin tarpeelliseksi virastojen korruptiontorjunnan kehittämisessä.

Sisäinen valvonta korruptiontorjunnan keinona

Virastojen taloussäännöissä on valtiokonttorin taloussäännön laadintaohjeen mukaisesti esitetty perusteet viraston sisäisen valvonnan menettelyille ja sisäisen valvonnan tavoitteet. Taloussäännöissä on esitetty yleiset määräykset sisäisestä valvonnasta sekä pääosin virastojen taloudenhoitoon kohdistuvia esimerkkejä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyistä, erilaisista valvontatoimenpiteistä, kuten toimivaltuuksista, valvontavastuista ja toimenkuvista, tehtävien ja valvontatoimien eriyttämisestä, vaarallisten työyhdistelmien eliminoinneista, erilaisista tarkastus- ja täsmäytystoimenpiteistä, ammatillisen osaamisen varmistamisesta, sisäisen valvonnan arvioinneista ja riippumattomista sisäisistä tarkastuksista. Osalla virastoista oli lisäksi riskienhallintaan liittyviä toimintatapojen kuvauksia.

Taloussääntöjen sisäisen valvonnan määräykset eivät johdonmukaisesti perustuneet kansainvälisiin sisäisen valvonnan viitekehikoihin, vaikkakin määräykset pitivät vaihtelevalla tavalla sisällään sisäisen valvonnan eri osatekijöitä ja niihin liittyviä toimintatapoja. Virastojen taloussääntöjen määräykset kohdistuvat pääosin taloudenhoidon menettelyihin, jolloin sisäisen valvonnan toimenpiteet eivät kohdistu yhtä kattavasti ja täsmällisesti hallinnon oikeusperiaatteiden ja toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseen sekä vaikutusvallan väärinkäytön erilaisten ilmenemismuotojen torjuntaan päätöksenteossa sekä muissa toiminnoissa.

Virastot kertoivat ottaneensa käyttöön ilmoittajansuojelulain mukaisen sisäisen ilmoituskanavan, jonka kautta voi ilmoittaa myös korruptioepäilyksistä.

Korruptioriskien tunnistaminen ja hallinta

Taloussäännössä ja virastojen eri toimintaohjeissa ei ole täsmällisesti määritetty toimintaperiaatteita ja -tapoja nimenomaisesti vaikutusvallan väärinkäytön torjunnan näkökulmista. Valvonnan riippumattomuutta ja tehokkuutta varmentavien tehtävämäärittelyiden ja toimintatapojen kehittämismahdollisuudet liittyvät korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen järjestelmälliseen tunnistamiseen ja analysointiin sekä tehokkaaseen torjumiseen ja havaitsemiseen. Korruption havaitsemisen ja tehokkaan ennaltaehkäisemisen näkökulmista yleisten korruptioriskien sekä viraston eri toimintoihin ja prosesseihin liittyvien korruptioriskien ja ilmenemismuotojen tunnistaminen mahdollistaisivat aiempaa täsmällisempien toimenpiteiden ohjeistamisen. Täsmällisesti ohjeistetuilla korruptiontorjunnan toimintatavoilla voidaan varmentaa toiminnan lainmukaisuutta ja toimivallan

käyttöä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Talousarvioasetus ei velvoita valtion virastoja ja laitoksia raportoimaan siitä, miten ne huolehtivat korruptiontorjunnasta, sekä korruptioriskien hallinnasta.

Sisäisen tarkastuksen riippumattomuus

Sisäinen tarkastus oli virastoissa tunnistettu toimijaksi, jonka tehtävänä on tukea riippumattomalla ja objektiivisella tarkastustoiminnallaan viraston pääjohtajaa ja muuta johtoa myös korruptiontorjunnassa. Sisäisen tarkastuksen toiminta perustuu pääsääntöisesti pääjohtajan tai esimerkiksi valtion viraston johtokunnan hyväksymään tarkastussuunnitelmaan, johon tehtävät muutokset tulee hyväksyttävä suunnitelman hyväksyneellä toimijalla.

Sisäisen tarkastuksen riippumattomuudella tarkoitetaan sisäisen tarkastuksen oikeutta vapaasti päättää ilman rajoitteita sisäisen tarkastuksen tehtäväkentän laajuudesta, suorittaa tehtävänsä ja raportoida tulokset, mikä voi vaarantua edellä mainitusta toimintatavasta johtuen. Sisäisen tarkastuksen toimintojen riippumattomuutta päättää itsenäisesti korruptioepäilysten tarkastusten kohdentamisesta ja käynnistämisestä ei voida kaikilta osin pitää riittävän selvänä. Sisäisiä tarkastuksia on virastoissa kohdennettu myös korruption riskialueille. Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden riippumattomia tarkastuksia ei virastoissa vielä ole toteutettu, mutta ne sisältyivät erään viraston sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelmaan.

Korruptioepäilysten oma-aloitteinen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle

Valtion virastot ovat johdonmukaisesti määrittäneet taloussäännöissään toimenpiteet havaittaessa virheitä ja väärinkäytöksiä taloudenhoidossa. Toimenpiteet sisälsivät havainnon tekijän vastuun ja ilmoittamisvelvollisuuden, velvollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin virheiden ja väärinkäytösten uusiutumisen ehkäisemiseksi, väärinkäytöksistä ilmoittamisen Valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä rikoksista ilmoittamisen.

Ilmoitusvelvollisuus esihenkilölle, hallintopäällikölle, pää- tai ylijohdajalle koskee valtion viraston taloudenhoitoa koskevia väärinkäytöksiä, epäselvyyksiä, toimintaan oleellisesti vaikuttavia virheitä ja epäkohtia. Yhden valtion viraston taloussäännössä oli määrätty myös velvollisuudesta ilmoittaa mahdollisista väärinkäytöksistä viraston sisäiselle tarkastukselle. Erään viraston taloussäännössä oli todettu, että henkilön, joka ilman pätevää syytä laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa havaitsemastaan väärinkäytöksestä, voidaan katsoa myötävaikuttaneen virheestä tai väärinkäytöksestä aiheutuneen vahingon syntymiseen.

Taloussääntöjen mukaan virastojen tulee tehdä rikosilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain mukaisesti toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta rikoksesta. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Lisäksi siitä tulee ilmoittaa viipymättä Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Taloussääntöjen mukaan virastojen hallintopäälliköt tai ylijohajat päättävät tai ovat veloitettuja tekemään ilmoitukset Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Esihenkilöiden tai johtavassa asemassa olevien henkilöiden väärinkäytöksistä on yhden viraston taloussäännössä määrätty ilmoitusvelvolliseksi pääjohtaja. Yhden viraston taloussäännössä on määrätty pääjohtajan toimiin liittyvistä väärinkäytöksistä ilmoitusvelvollisuus hänen sijaiselleen.

Virastojen taloussäännöissä on yleisesti määrätty, että rikosilmoituksen tai tutkintapyyntöön tekemisestä päättää pääjohtaja tai ylijohtaja. Ilmoituksen tekemisestä vastaa usein viraston hallintopäällikkö. Erään viraston taloussäännössä on määrätty, että ilmoitukset Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja rikoksista ilmoittaminen tehdään ylijohdajan toimesta hallinto-osaston esittelyyn perustuen.

Taloussääntöjen määräykset kohdistuvat taloudenhoidossa ilmenneisiin virheisiin tai väärinkäytöksiin, jolloin väärinkäytöksiin ja ilmoittamisvelvollisuuksiin liittyvät säännökset eivät riittävästi ota huomioon vaikutusvallan väärinkäytön erilaisia ilmenemismuotoja sekä yleisen edun vaarantumista. Taloussääntöjen määräykset eivät tällöin ota huomioon korruptiota, joka vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen sekä hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

Valtion virastot eivät ole ohjeistaneet toimintaperiaatteita ja -tapoja, joiden mukaisesti ne tunnistavat ja arvioivat korruptiivisia tekoja tai laiminlyöntejä rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Harkittaessa ilmoittamista on kuitenkin tapauskohtaisesti arvioitava korruptioepäilyksen rikosoikeudellinen moitittavuus rikoslain virkarikossäännösten perusteella, jotta ilmoitukselle on asianmukaiset perusteet. Rikosoikeudellisen arvioinnin tulisi kattaa erään viraston tunnistamalla tavalla myös tilanteet, joissa väärinkäytöksestä tietoiseksi tullut henkilö jättää tarkoituksellisesti reagoimatta havaitsemaansa väärinkäytökseen.

5.3 Analysoinnin tulokset ja toimenpide-ehdotukset

Virastojen ja kuntien vastausten ja asiakirjojen analysoinnin sekä haastateltujen asiantuntijoiden esittämien näkemysten perusteella esitetään korruptionvastaisen strategian tavoitteiden ja kehittämisosa-alueiden näkökulmista keskeisimmät arviot valtion virastojen ja kuntien roolien määrittelyistä sekä riippumattomuutta varmistavien rakenteiden

ja toimintatapojen järjestelmällisyydestä korruptionvastaisessa toiminnassa. Arvioiden perusteella esitetään toimenpide-ehdotuksia korruptionvastaisen toiminnan kehittämiseksi.

Suhtautuminen korruption ja tietoisuuden lisääminen

Valtion virastot ja kunnat eivät ole pääosin määrittäneet korruptiota ilmiönä sekä yleisen edun vaarantumista niiden toimintaan liittyvien riskialueiden ja vaikutusvallan väärinkäytön ilmenemismuotojen näkökulmista. Pääosin valtion virastot ja kunnat ovat ilmaisseet nollatoleranssin väärinkäytöksille, mutta vain osa oli julkilausunut nollatoleranssin nimenomaisesti korruptiolle. Tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta ei ole suunnitelmallisesti varmistettu ohjeistuksen sekä tiedottamisen ja kouluttamisen menettelyin. Tietoisuus ja ymmärrys korruptiosta moninaisena ilmiönä ja siihen liittyvistä eri ilmenemismuodoista on vähäistä, mistä johtuen vaikutusvallan väärinkäytön eri ilmenemismuotoja voi jäädä havaitsematta ja paljastumatta.

Taulukko 2. Suhtautuminen korruption ja tietoisuuden lisääminen

Näkökulma	Toimenpide-ehdotukset
Johdon tulee tehokkaasti viestiä suhtautuminen korruption ja varmistaa riittävä korruptiontorjunnan tietoisuus ja osaaminen	<p>1. Valtion virastojen ja kuntien ylimmän johdon tulee määrittää suhtautuminen korruption sekä organisaation eettinen organisaatio- ja toimintakulttuuri, johon ylin johto osoittaa sitoutumisensa julkilausumallaan ja esimerkillään.</p> <p>2. Valtion virastojen ja kuntien ylimmän johdon tulee varmistaa toimintaperiaatteiden ja -ohjeiden, suunnitelmallisen tiedottamisen ja koulutuksen keinoin riittävä tietoisuus korruptiosta moninaisena ilmiönä ja yleisen edun vaarantumisesta sekä hyvän hallinnon mukaisista toimintatavoista.</p> <p>3. Valtion virastojen ja kuntien ylimmän johdon tulee suunnitelmallisten koulutusten avulla varmistaa organisaation eri tehtävissä toimivien riittävä korruptiontorjunnan asiantuntemus ja osaaminen korruption tehokkaan havaitsemisen varmistamiseksi sekä puuttumattomuuden kulttuurin torjumiseksi.</p> <p>4. Valtion virastojen ja kuntien ylimmän johdon tulee järjestelmällisesti hankkia tietoa kyselyiden, itsearviointien, eettisen ilmoituskanavan ja riippumattomien tarkastusten avulla organisaatio- ja toimintakulttuurin eettisyydestä varmistuakseen korruptiontorjunnan tuloksellisuudesta.</p>

Riippumattomuuden varmistavat rakenteet ja toimintatavat

Valtion virastot ja kunnat eivät pääosin ole määrittäneet rooliaan valvontaviranomaisena nimenomaisesti korruptiontorjunnan näkökulmasta. Valtion virastojen valvonnan perustan muodostavat talousarviolain säännökset sisäisestä valvonnasta. Kuntien valvonnan järjestämisen perustan muodostavat kuntalain säännökset kunnan toiminnan sisäisestä valvonnasta ja siihen sisältyvästä riskienhallinnasta sekä konsernivalvonnasta.

Tarkoituksellisen vaikutusvallan väärinkäytön torjunnan näkökulmasta ei kunnissa ole järjestelmällisesti määritetty valvonnan riippumattomuutta varmistavia rakenteita, tehtäviä ja vastuita. Rakenteiden ja toimintatapojen riippumattomuuden määrittelyn kehittämisosa-alueina voidaan tunnistaa valvonnan riippumattomuuden ja tehokkuuden varmistaminen organisointi-, tehtävä- ja vastuumäärittelyin, mikä mahdollistaa korruption vastaisten toimintatapojen täsmällisen ohjeistamisen eri toimijoille. Valtion virastojen ja kuntien sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden toteutumista voivat heikentää tarkastusoikeuksiin liittyvät rajoitteet sekä velvollisuus etukäteen hyväksyttää käynnistettävät tarkastukset.

Valtion virastot ovat määrittäneet pääosin johdonmukaisella tavalla organisoinnin rakenteita, eriyttäneet tehtäviä, esittelyyn perustuvia päätöksenteon toimintatapoja sekä kollegiaalista käsittelyä, joilla ne varmistavat johdonmukaisesti puolueettoman ja objektiivisen korruptioepäilysten käsittelyn sekä niihin liittyvän päätöksenteon toteutumista. Ylimmän johdon, esihenkilöiden, hallinto-, laki- ja riskienhallintatoimintojen ohjaus- ja valvontatehtävät sekä riippumattoman ja objektiivisen sisäisen tarkastuksen tehtävät tulisi määrittää korruptiontorjunnan näkökulmasta eheänä kokonaisuutena.

Riippumattomuutta varmistavien rakenteiden ja toimintatapojen määrittämisessä sekä noudattamisen arvioinneissa tulee ottaa huomioon, että korruptiolle altistavia olosuhteita voi olla hyvin monenlaisia ja korruptio voi ilmetä riippumattomuutta varmistaviin rakenteisiin, riippumattomiin toimijoihin ja toimintatapoihin kohdistuvana epäeettisenä tai lainvastaisena vaikuttamisena.

Taulukko 3. Riippumattomuuden varmistavat rakenteet ja toimintatavat

Näkökulma	Toimenpide-ehdotukset
Johdon tulee järjestää riippumattoman korruptiontorjunnan varmistavat valvonnan rakenteet ja toimintatavat	<p>5. Valtion virastojen ja kuntien tulee määrittää roolinsa valvontaviranomaisina, järjestelmälliset toimintatavat ja -vastuut sekä seurata korruptiontorjunnan tuloksellisuutta. Seurannan ja arvioinnin toimintatavat voidaan yhdistää esimerkiksi osaksi valtion virastojen arviointi- ja vahvistuslausuman ja kuntien sisäisen valvonnan selonteon sekä korruptiontorjunnan toimintakertomusraportoinnin laadintaa.</p> <p>6. Valtion virastojen ja kuntien tulee määrittää korruptiontorjunnan riippumattomuuden varmistavat rakenteet, kuten hallinto- ja lakitoimintojen velvollisuus seurata ja valvoa toiminnan lainmukaisuutta ja riskienhallintatoiminnon velvollisuus tukea ylintä johtoa sekä eri toimintojen esihenkilöitä korruptioriskien hallinnassa.</p> <p>7. Riippumattomuuden ja objektiivisuuden varmistamiseksi valtion virastojen ja kuntien sisäisillä tarkastuksilla tulee olla oikeus päättää itsenäisesti korruptioepäilyksiin perustuvien sisäisen tarkastuksen tehtävien kohdentamisesta ja käynnistämisestä ilman rajoitteita. Sisäisen tarkastuksen resursoinnin ja asiantuntemuksen riittävyys korruptionvastaisessa toiminnassa tulee varmistaa.</p>

Korruptionvastaisen toiminnan toimintatavat

Valtion virastot ja kunnat eivät vielä ole määrittäneet nimenomaisesti korruptionvastaisia toimintaperiaatteita ja -tapoja. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelytapoja on ohjeistettu, mutta niitä ei ole täsmällisesti määritetty valtion viraston ja kunnan vastuulle kuuluvan toiminnan, eri toimintojen ja prosessien näkökulmasta sekä perustuen riittävään tietoisuuteen niihin liittyvistä korruption ilmenemismuodoista. Valtion virastojen taloussäännöissä määritetyt sisäisen valvonnan menettelyt kohdistuvat pääosin taloudenhoidon riskien hallintaan.

Sisäisen valvonnan menettelyitä ei ole järjestelmällisesti määritetty vaikutusvallan väärinkäytösriskien hallitsemiseksi. Korruptiolle altistavia olosuhteita, riskialueita ja ilmenemismuotoja ei vielä ole järjestelmällisesti tunnistettu ja arvioitu. Korruptioriskien arviointien perusteella voitaisiin täsmällisemmin ohjeistaa korruption riskialueille ja ilmenemismuodoille kohdistettavia toiminnan lainmukaisuutta turvaavia toimintatapoja.

Taulukko 4. Täsmälliset korruptiontorjunnan toimintatavat

Näkökulma	Toimenpide-ehdotukset
Johdon tulee määrätä korruption riskiarvioiteihin perustuen täsmälliset korruption havaitsemisen ja torjunnan toimintatavat	8. Valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon tulee järjestää valvontavastuulleen kuuluvaan toimintaan, eri toimintoihin ja prosesseihin liittyvien korruptiolle altistavien olosuhteiden, riskialueiden ja ilmenemismuotojen tunnistaminen ja analysointi sekä määrittää toimintokohtaisesti täsmälliset korruptiontorjunnan toimintatavat.
	9. Valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon tulee järjestelmällisesti poistaa korruptiolle altistavia olosuhteita, kuten laajoja tehtävä- ja toimivaltamäärittelyitä, sekä varmistaa tehokas ja riippumaton valvonta organisaattoratkaisuin ja tehtävämäärittelyin.
	10. Valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon tulee ohjeistaa tunnistetuille korruption riskialueille ja ilmenemismuodoille säännöksiin, hallinnon oikeusperiaatteisiin, asian selvittämiseen ja ratkaisemiseen liittyvät lainmukaiset menettelytavat.
	11. Sisäisen tarkastuksen tulee riskiperustaisesti toimintaa ja tehtäviä suunnitellessaan analysoida korruptionriskien merkitystä ja niiden torjunnan tuloksellisuutta.
	12. Korruptiontorjunnan toimintaperiaatteiden ja -tapojen noudattamisen, tuloksellisuuden arvioinnit ja riippumaton tarkastustoiminta tulee organisoida järjestelmälliseksi toiminnaksi. Korruptiontorjunnan tuloksellisuudesta, puutteista ja kehittämistoimenpiteistä tulee raportoida säännöllisesti valtion virastojen ja kuntien ylimmälle johdolle.

Korruptioepäilysten oma-aloitteinen ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle

Valtion virastot ovat taloussäännöissään määrittäneet vastuita, tehtäviä ja ilmoittamiseen liittyviä toimintatapoja havaittaessa taloudenhoidon väärinkäytöksiä. Määräykset kattavat väärinkäytöksistä ilmoittamisen Valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä rikoksista ilmoittamisen. Ylimmän johdon väärinkäytösepäilysten ilmoittamiseen liittyvät vastuu- ja tehtävämäärittelyt oli esitetty yhden valtion viraston taloussäännössä. Lisäksi määräykset sisältävät menettelytapoja, joilla ehkäistään väärinkäytösten ja rikosten uusiutumista. Taloussäännön määräykset kohdistuivat lähinnä taloudenhoidon väärinkäytöksiin, vaikka korruption ilmenemismuodot eivät aina ole taloudenhoidon menettelyihin liittyviä.

Kuntien asiakirjoista selkeät tehtävä- ja vastuunmäärittelyt väärinkäytöksistä ilmoittamiseen puuttuvat pääosin. Merkittävä osa korruptioepäilyksistä voi tällöin jäädä ilmoittamatta ja asianmukaisesti tutkimatta, jolloin korruptiivisesti toimineet eivät todennäköisesti joudu

johdonmukaisesti vastuuseen teoistaan tai laiminlyönneistään. Ilmoittajansuojelulain säädösten täytäntöönpano ja sisäiset ilmoituskanavat korjaavat todennäköisesti sisäiseen ilmoittamiseen liittyviä toimintatapoja.

Valtion virastot ja kunnat eivät vielä ole määrittäneet toimintaperiaatteita ja menettelyitä, joiden avulla ne varmistavat korruptioepäilysten yhdenmukaista arviointia esimerkiksi virkarikoksiin, lahjus-, petos- ja kavallusrikoksiin, luottamusaseman väärinkäyttöön, valtion virkamieslain sekä kunnallista viranhaltijaa koskevan lain säännöksiin perustuen. Korruptiointorjunnan tehokkuus edellyttää ylimmän johdon sitoutumista korruptionvastaiseen toimintaan ja korruptioepäilysten oma-aloitteiseen sekä johdonmukaiseen ilmoittamiseen esitutkintaviranomaiselle.

Taulukko 5. Johdonmukainen oma-aloitteinen ilmoittaminen

Näkökulma	Toimenpide-ehdotukset
<p>Johdon tulee määrittää vastuut ja toimintatavat, jotka varmistavat korruptioepäilysten oma-aloitteisen ilmoittamisen esitutkintaviranomaiselle</p>	<p>13. Valtion viraston ja kunnan ylimmän johdon tulee ohjeistaa toimintaperiaatteet ja -tavat sekä toimintavastuut, joiden mukaisesti korruptioepäilykset tutkitaan ja tulokset ilmoitetaan valtion virastojen osalta Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja kuntien osalta kunnan tilintarkastajalle sekä käsitellään puolueettomasti ja objektiivisesti.</p> <p>14. Valtion viraston työjärjestyksessä ja kunnan hallintosäännössä tulee määrätä riippumattomuuden varmistavat ja esitutkintaviranomaiselle ilmoittamiseen velvoittavat virka-/henkilötasoiset tehtävät ja ratkaisovalta sekä asian ratkaiseminen esittelyyn perustuvassa päätöksentekoprosessissa.</p> <p>15. Toimintavastuiden ja -tapojen määrittelyssä tulisi ottaa huomioon ilmoittajansuojelulain johdosta määritettyjä riippumattomuutta varmistavia rakenteita, tehtävä- ja vastuumäärittelyitä sekä toimintatapoja.</p>

6 Korruptiontorjunnan kyvykkyyden ja kypsyystason arviointi

Korruptiontorjunnan kyvykkyyttä ja kypsyystasoa voidaan arvioida toimintamallin ja sen toimeenpanon järjestelmällisyyden, tuloksellisuuden sekä jatkuvan kehittämisen näkökulmista. Kypsyystason arviointimalli ja -kriteerit on muodostettu muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikoiden, kolmen linjan mallin sekä useiden kansainvälisissä korruptiontorjunnan julkaisuissa esitettyjen näkökulmien perusteella. Kypsyystason arvioimiseksi on määritelty viisi tasoa, joiden sisältämien kriteerien perusteella on muodostettu kokonaisarviot selvitystehtävään osallistuneiden valtion virastojen ja kuntien korruptiontorjunnan kyvystä torjua, havaita ja puuttua korruptioon tuloksellisesti. Lisäksi arviointikriteerit kohdistuvat toimintamallin kyvykkyyden ja tuloksellisuuden riippumattomiin arviointeihin ja jatkuvaan parantamiseen. Toimintamallin eri kypsyystasot kuvastavat toimintamallin vaikutusta korruptioriskien havaitsemisen lisäksi niiden hallinnan ja jäännösriskin tasoon.

Taulukko 6. Korruptiontorjunnan kypsyystason arviointikriteerit

TAPAUSKOHTAINEN	PROSESSOITU	MÄÄRITELTY	INTEGROITU	OPTIMOITU
<p>Eettisiä periaatteita ja nollatoleranssia korruptiolle ei ole julkaistu. Korruptiontorjunnan toimintamallia ja siihen liittyviä tehtäviä ja vastuuta ei ole määritetty. Tietoisuus ja ymmärrys korruptiosta on vähäistä.</p> <p>Vaikutusvallan väärinkäyttö on tunnistettu torjuttavaksi riskiksi. Toisen linjan tehtäviä korruptiontorjunnassa ei ole määritetty. Toimintatavat ovat tapauskohtaisia ja suunnittelemattomia. Korruptioon puuttuminen on satunnaista.</p>	<p>Eettiset periaatteet on määritetty, mutta nollatoleranssia ei ole julkaistu. Toimintatapoja on kehitetty, korruptiontorjunnan tehtävät ja vastuut on määritetty, mutta niistä ei ole viestitty ja koulutettu.</p> <p>Toisen linjan korruptiontorjunta on koordinoimatonta. Riippumatonta valvontaa ja korruptioepäilysten tutkintaa ei ole organisoitu.</p> <p>Vastuu riskien tunnistamisesta ja toimintatapojen soveltamisesta on jätetty yksittäisille esihenkilöille. Korruptiontorjunnan tuloksellisuus on vähäistä ja korruptioon puuttuminen satunnaista.</p>	<p>Nollatoleranssi korruptiolle on julkaistu ja toimintamalli on määritetty. Korruptiontorjunnan tehtävät ja vastuut on määritetty, niistä viestitään ja koulutetaan eri toimijoita.</p> <p>Toinen linja tukee johtoa ja esihenkilöitä, mutta ei koordinoi ja seuraa korruptiontorjunnan tuloksellisuutta.</p> <p>Korruptioepäilysten tutkintaa ei ole määritetty riippumattoman toimijan tehtäväksi.</p> <p>Toimintamallin puutteita ei todennäköisesti havaita ja korruptiontorjunnan tuloksellisuus vaihtelee.</p>	<p>Toimintamalli on johdettu ja hallittu, sen tuloksellisuutta arvioidaan ja kehitetään havaittujen riskien ja valvonnan heikkouksien perusteella.</p> <p>Toinen linja koordinoi ja seuraa korruptiontorjunnan tuloksellisuutta. Korruptioepäilykset tutkii riippumaton toimija.</p> <p>Korruptiontorjunta on pääosin tuloksellista, korruptiota havaitaan todennäköisesti, mutta puuttumisen johdonmukaisuus voi vaihdella.</p>	<p>Toimintamallia kehitetään jatkuvasti tietoa ja toimintatapoja analysoiden sekä parhaita käytäntöjä hyödyntäen.</p> <p>Korruptioepäilykset tutkii riippumaton toimija.</p> <p>Korruptiota ennaltaehkäistään suunnitelmallisesti, ja havaitaan hyvin todennäköisesti.</p> <p>Puuttuminen ja johdonmukainen korruptioepäilysten ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle toteutuu. Korruptiolle ei ole sijaa.</p>
Heikoin laatu / korkein riski	Matala laatu / korkea riski	Kohtalainen laatu / kohtalainen riski	Korkeampi laatu / alhainen riski	Korkein laatu / alhaisin riski
1	2	3	4	5

Kypsyystason arviointikriteerien perusteella on taulukossa seitsemän esitetty kokonaisarviot valtion virastojen ja kuntien korruptiontorjunnan järjestämisestä ja toimeenpanon menettelyistä. Kokonaisarviot perustuvat luvuissa neljä ja viisi esitettyihin yksityiskohdaisempiin tietoihin ja analysointeihin. Koska valtion virastojen ja kuntien roolit, toimintatavat ja riippumattomuuden varmistavat menettelyt vaihtelevat, on kokonaisarviot muodostettu erilaiset toimintatavat ja niiden kehittyneisyyteen liittyvät näkökulmat huomioon ottaen.

Korruptiontorjunnan kehittyneempiä osa-alueita ovat:

- johdon suhtautuminen väärinkäyttöihin ja korruptioon,
- valtion virastojen valvonnan riippumattomuutta varmistavat rakenteet ja toimintatavat,
- osassa kuntia hyvää hallintoa edistävien sisäisen valvonnan toimintatapojen määrittely sekä
- valtion virastojen riippumattomuutta varmistavat rakenteet ja toimintatavat ilmoittaa oma-aloitteisesti väärinkäytöksistä esitutkintaviranomaisille.

Taulukko 7. Korruptiontorjunnan kypsyytason kokonaisarviot

Korruptiontorjunnan rakenteiden ja toimintatapohjeiden kypsyytason arviointikriteerit	Valtion virastot	Kunnat
Ylimmän johdon suhtautuminen ja nollatoleranssi korruptioon / väärinkäytöksiin on julkilausuttu.	Matala / kohtalainen laatu	Matala / kohtalainen laatu
Ylin johto on hyväksynyt korruptiontorjunnan järjestelmällisen toimintamallin ja organisoinut sen toimeenpanon.	Heikko / matala laatu	Heikko / matala laatu
Korruptiontorjunnan ja valvonnan riippumattomat rakenteet ja tehtävät on määritetty valtion viraston työjärjestyksessä ja kunnan hallintosäännössä.	Kohtalainen / korkeampi laatu	Heikko / matala laatu
Ylin johto on ohjeistanut hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja lainmukaiset toimintatavat korruptiontorjunnan näkökulmasta.	Matala / kohtalainen laatu	Matala / kohtalainen laatu
Tietoisuus korruptiosta ja tarvittava osaaminen korruptiontorjunnasta on varmistettu suunnitelmallisen perehdytys- ja koulutustoiminnan avulla.	Heikko / matala laatu	Heikko / matala laatu
Korruptioriskit ja ilmenemismuodot on läpi organisaation dokumentoidusti arvioitu sekä tehokkaat havaitsemisen ja hallinnan menettelyt on määritetty.	Heikko / matala laatu	Heikko / matala laatu
Riippumattomuuden varmistavat rakenteet on määritetty korruptioepäilysten oma-aloitteiseksi ilmoittamiseksi esitutkintaviranomaiselle.	Kohtalainen / korkeampi laatu	Heikko / matala laatu
Korruptiontorjunnan raportoinnin menettelyt on otettu käyttöön ja tiedon laadukkuus on varmistettu.	Heikko / matala laatu	Heikko / matala laatu
Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden arvioinnit, riippumattomat tarkastukset ja kehittäminen ovat suunnitelmallista toimintaa.	Heikko / matala laatu	Heikko / matala laatu

Arvioinnin perusteella voidaan taulukosta seitsemän havaita korruptiontorjunnan rakenteita ja toimintatapoja, joissa korruptiontorjunnan laatua tulisi merkittävästi parantaa. Useilla valtion virastoilla ja kunnilla on jo nyt käytössään toimintatapoja, joihin korruptioriskien havaitsemisen ja torjunnan toimintatapoja voi luvussa 6.3 esitettyjen toimenpide-ehdotusten mukaisesti sisällyttää.

Korruptiontorjunnan riippumattomuutta varmistavien rakenteiden ja menettelyiden täsmällisyyttä sekä toimeenpanon johdonmukaisuutta voidaan parantaa myös valtion virastojen ja kuntien itsearviointien sekä sisäisen tarkastuksen objektiivisten tarkastusten perusteella. Arviointeja tulisi kohdistaa viraston ja kunnan toimintojen ja prosessien sisältämiin korruptiontorjunnan menettelyihin ottaen huomioon korruption eri riskialueet. Kypsyystason arviointien, korruptiontorjunnan ja väärinkäytöstarkastusten tulosten perusteella voidaan kehittää toimintatapoja korruption tehokkaamman ennaltaehkäisyn ja havaitsemisen varmistamiseksi.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-662-6 (pdf)

Marraskuu 2023