



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Korruptiontorjuntaan liittyviä ohjeita valtion virastoille ja laitoksille

24.11.2022

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
VALTIOVARAIN CONTROLLER -TOIMINTO

The background features several overlapping, wavy teal lines that create a sense of movement and depth. These lines are of varying thickness and curve across the frame, with some entering from the left and others from the right, intersecting to form organic, flowing shapes.

**Ohje korruption havaitsemiseksi,
tunnistamiseksi ja torjumiseksi**

Sisällysluettelo

1 Johdanto	4	o Julkiset hankinnat	24
2 Korruption käsite	5	o Tutkimus- ja kehittämisrahoitus	26
o Vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi	6	o Kriittiset toiminnot ja informaatio	28
o Korruptio vaarantaa yleisen edun toteutumisen	7	5 Eri toimijoiden roolit ja tehtävät korruptiontorjunnassa	31
o Puuttumattomuuden kulttuuri ja huonon hallinnon suojele	7	o Johto vastaa korruptiontorjunnasta	33
3 Korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä	8	o Riskienhallinta-, laki- ja laatutoiminnot ohjaavat ja valvovat	34
o Korruptiota torjutaan moninaisilla säännöksillä	9	o Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti	35
o Oikeusvaltioperiaate ja hyvä hallinto	9	6 Korruptiontorjunnan toimintamallin määrittely	37
o Julkisuus ja tiedonhallinta, kilpailuttamisvelvollisuus	10	o Korruptiontorjunnan toimintamalli	38
o Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	11	o Luottamuksellinen ja turvallinen ilmoittaminen	39
o Virkamiehen velvollisuudet, korruptio rikoslain näkökulmasta	12	o Korruptiontorjunnan kypsyystason arviointi	40
4 Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja	14	7 Sisäisen tarkastuksen toimintatavat	43
o Poliittiset virkanimitykset	17	Keskeisiä korruptiontorjuntaan liittyviä käsitteitä	49
o Päätöksenteko	19	Lähteitä	52
o Pyöröovi –ilmiö ja tiedon väärinkäyttö	22		



Johdanto

Korruptionvastainen strategia ja toimenpideohjelma

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta toukokuussa 2021. Strategia ja siihen liittyvä toimenpideohjelma on laadittu vuosille 2021–2023. Toimenpideohjelman mukaisesti yhtenä valtiovarainministeriön hankkeena on laatia korruptionriskeihin liittyvät ohjeet valtionhallinnon sisäisille tarkastajille vuoden 2022 aikana. Valtionhallinnon sisäisillä tarkastajilla tarkoitetaan valtion virastojen ja laitosten sisäisiä tarkastajia. Ohjeen tarkoitus on tukea viraston tai laitoksen johtoa hyvän hallinnon menettelytapojen varmistamisessa ja korruptionriskien hallinnassa.

Korruptiontorjuntaan liittyvät ohjeita

Ohje on laadittu korruptiontorjuntaa koskevaan sääntelyyn, korruptiosta laadittuihin selvityksiin, tutkimuksiin sekä julkisiin tapausesimerkkeihin perustuen. Lisäksi ohjeen laadinnan perustana ovat olleet sisäisen tarkastuksen ammatillinen ohjeistus (ml. täydentävät ohjeet) sekä soveltuvien osin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehit.

Ohjeen tavoitteena on parantaa valtion virastojen ja laitosten johdon ja sisäisten tarkastajien valmiuksia havaita ja tunnistaa korruptioilanteita sekä toimia tilanteissa, joissa havaitaan korruptiota, tai sille altistavia ja mahdollistavia olosuhteita. Tavoitteena on myös kytkeä korruptiontorjunta viraston tai laitoksen riskienhallintaan.

Ohje käsittelee alkuun korruptiota ilmiönä, sen jälkeen korruptiontorjuntaan liittyvää hyvän hallinnon sääntelyä, korruption riskialueita ja erilaisia ilmenemismuotoja. Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja on kuvattu tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen sekä konkretisoitu todellisten esimerkkien avulla.

Ohjeessa kuvataan korruptiontorjuntaan liittyvien roolien, tehtävien ja vastuiden asianmukaisia määrittelyitä sekä toimintamallia kolmen linjan mallin mukaisesti. Korruptiontorjunnan kypsyytason ja tuloksellisuuden arvioimiseksi sekä kehittämiseksi ohjeessa on kuvattu määritettyyn toimintamalliin perustuen korruptiontorjunnan kypsyyssmalli ja arviointikriteereitä

Sisäisen tarkastuksen mahdollisia erilaisia rooleja ja käytännön toimintatapoja on kuvattu koruptioepäilysten riippumattoman ja objektiivisen tarkastuksen näkökulmasta. Kuvauksessa esitetyt toimintatavat perustuvat sisäisen tarkastuksen standardeihin, minkä lisäksi toimintatapoja kuvattaessa on otettu huomioon sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta vaarantavia konkreettisia riskejä, joita sisäinen tarkastus voi kohdata käynnistäessään, toteuttaessaan tai raportoidessaan vaikutusvallan väärinkäytöstarkastuksista.

Korruption käsite

The background features several abstract, flowing teal lines that intersect and curve across the page, creating a modern and artistic feel.

Vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi

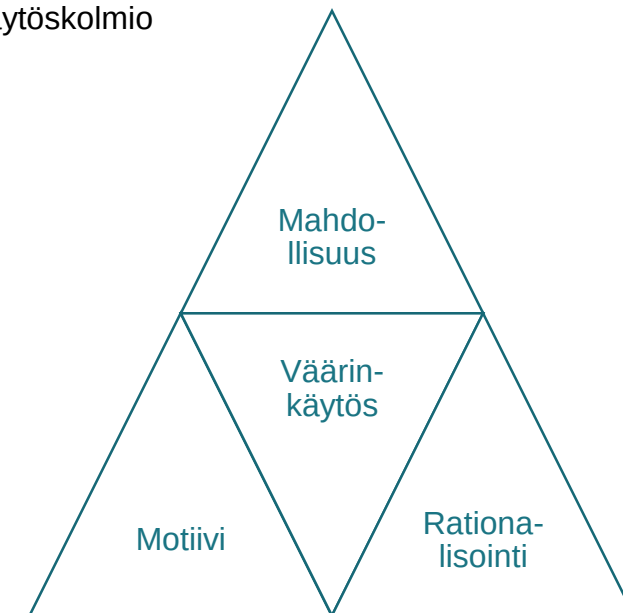
Vaikutusvallan väärinkäyttöä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi

Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttämistä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi. Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä, sekä 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 tunnusmerkistää, mutta se on aina epäeettistä ja vaarantaa yleisen edun.

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 valta-asemaa, poliittista tai taloudellista valtaa väärin vaikka toimitaan muodollisesti lakien ja säännösten mukaisesti. Piilokorruptiota ovat korruptoituneet hyvä veli –verkostot, 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, mikä ilmenee virkavelvollisuuksien laiminlyöntinä, huonon hallinnon suojeluna ja tietojen salailuna.

Korruptiota voidaan tarkastella ns. 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 aiheuttaa haittaa toiselle. Etu voi olla taloudellista, poliittista tai sosiaaliseen asemaan liittyvää etua, informaatiota tai muuta hyötyä kuten haitalliselta seuraamukselta välttyminen. Vaikutusvallan väärinkäytön käyttämiseen liittyy rationalisointi, jolla toimijat oikeuttavat itselleen lainvastaisen tai epäeettisen toimintansa.

Kuva1. Väärinkäytöskolmio



Korruptio vaarantaa yleisen edun toteutumisen

Korruptio vaarantaa yleisen edun toteutumisen

Vaikka kaikki korruptio ei täytä rikoksen tunnusmerkistää, vaarantaa se aina yleisen edun toteutumista sekä luottamusta viranomaistoiminnan oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Oikeusvaltioperiaatteen lisäksi korruptio vaarantaa hyvän hallinnon noudattamisen ja toiminnan avoimuuden, sekä heikentää julkisen hallinnon tehokkuutta, verovarojen käytön moitteettomuutta ja tuloksellisuutta. Julkisen hallinnon tehokkuus ja tuloksellisuus vaarantuvat, kun korruption johdosta vilpillisesti ohjataan verovaroja pois julkisten tehtävien hoitamisesta. Korruption piirteisiin kuuluvat vallankäytön ja palvelusten vastavuoroisuus, verkostoon kuuluvien toimijoiden välinen lojaliteetti sekä oikeudettomista eduista aiheutuva kiitollisuudenvelka.

Puuttumattomuuden kulttuuri ja huonon hallinnon suojelu

Korruptioon voi liittyä puuttumattomuuden ja huonon hallinnon suojelun kulttuuri, mistä johtuen korruptiiviseen toimintaan ei puututa tehokkaasti, johdonmukaisesti ja puolueettomasti. Puuttumattomuuden kulttuuri mahdollistaa vaikutusvallan väärinkäytön. Puuttumattomuuden, vaitiolon ja suojelun kulttuuri rakentuvat usein huomaamatta. Korruptio voi ilmetä alkuun toimi- tai vaikutusvaltaisten henkilöiden tekeminä hyvän hallinnon vastaisina toimina, joiden merkitystä vähätellään ja joille esitetään oikeutus tarkoituksenmukaisuusperusteilla.

Toimintatapojen jatkuessa ja johdon antaessa toimintatavoille ja esitetyle oikeutukselle hiljaisen hyväksynnän, voi hyvän hallinnon vastaisesta toimintakulttuurista tulla vallitseva, mihin puuttumista ei "katsota hyvällä". Korruptiota havaitsevat ja puuttumattomuuden kulttuurin hyväksyvät eri toimijat voivat keksiä oikeutuksia sille, miksi he eivät puutu korruptioon tai jopa suojelevat korruptiivista ja huonon hallinnon toimintakulttuuria. Korruptiota havaitsevat osallistuvat tällöin passiivisesti väärinkäytöksiin tai epäeettiseen toimintaan antaessaan toimintatavoille tietoisella puuttumattomuudellaan ja vaitiolollaan hyväksynnän.

Seurauksena tiedossa oleviin ja säännönmukaisesti havaittaviin lainvastaisiin tai epäeettisiin korruption ilmenemismuotoihin ei puututa johdonmukaisesti, jolloin korruptiivinen toiminta voi jatkua ja murentaa luottamuksen oikeusvaltioon. Kuvatussa tilanteessa on yleistä, että johto välttää keskustelua korruptiosta eikä osoita sitoutumista tulokselliseen korruptiontorjuntaan, jolloin korruptioepäilykset jäävät asianmukaisesti tutkimatta ja seuraamuksitta.

Vaitiolo, puuttumattomuuden ja huonon hallinnon suojelun kulttuuri ilmenevät yleisemmin osana rakenteellista korruptiota, jossa ns. korruptoituneeseen verkostoon kuuluvat jäsenet peittelevät korruptiota sekä vastavuoroisesti suojelevat verkoston jäseniä.

Korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä

Korruptiota torjutaan moninaisilla säännöksillä

Korruptiota ennaltaehkäistään ja torjutaan moninaisilla säännöksillä

Korruption, sen riskialueisiin, ilmenemismuotoihin, torjuntaan ja rangaistavuuteen liittyviä lakeja on useita. Moninainen sääntely on tarpeen korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen ollessa tilanteesta ja olosuhteista riippuen hyvin erilaisia.

Hyvän hallinnon edistämiseen ja siten korruption ennaltaehkäisyyn ja torjunnan näkökulmasta keskeiset säännökset liittyvät muun muassa perustuslaissa säädettyyn oikeusvaltioperiaatteeseen ja virkamiehen virkavastuuseen, hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin, esteellisyysäännöksiin ja selvittämis- ja perusteluvetoisiin, sekä valtion virkamieslaissa säädettyihin velvollisuuksiin. Lisäksi valmisteilla on laki ilmoittajansuojelusta, jonka avulla voidaan edistää ilmoittajan suojelua, sekä luottamuksellista ja turvallista ilmoittamista myös korruptioepäilyksistä.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta toukokuussa 2021. Korruptionvastaisen strategian tavoitteena on lyhyellä aikavälillä tehostaa korruption torjuntaa ja pitkällä aikavälillä rakentaa yhteiskuntaa, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia.

[Korruptionvastainen strategia | korruptiontorjunta.fi](#)

Oikeusvaltioperiaate ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet

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. Hallintolain selvittämis- ja perusteluvetoiset ovat olennaisia hallinnon lainmukaisuuden kontrolleja.

Korruption torjuntaan liittyvää sääntelyä

Julkisuus ja tiedonhallinta korruption ennaltaehkäisyssä

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. Tiedonhallintalaissa (906/2019) säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten, sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Tiedonhallintayksiköiden tulee tunnistaa ne tehtävät, joiden suorittaminen edellyttää palveluksessa olevilta henkilöiltä erityistä luotettavuutta.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

Julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lain (1397/2016) tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Hankintalain säännösten pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Myös kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

Laki Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta

Laissa Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineen hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta (537/2022) säädetään Euroopan unionin elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavilla varoilla rahoitettavia hankkeita koskevien tukien myöntämisestä ja maksamisesta sekä hankkeiden hallinnoinnista, valvonnasta ja tarkastuksesta.

Laissa säädetään velvollisuudesta toteuttaa kaikki asianmukaiset toimenpiteet, joilla turvataan unionin taloudellisten etujen suojaaminen sekä erityisesti petosten, lahjonnan, eturistiriitojen ehkäiseminen, havaitseminen ja korjaaminen moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen. Toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää vaikuttavaa ja tehokasta sisäisen valvonnan järjestelmää ja oikeudellisia toimia väärään käyttötarkoitukseen käytettyjen varojen takaisinperimiseksi.

Korruption torjuntaan liittyvää sääntelyä 1/2

Sisäinen valvonta korruptiontorjunnassa

Valtion talousarviolain (423/1988) säännöksillä veloitetaan järjestämään sisäinen valvonta 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 viraston ja laitoksen johto.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisvelvollisuus

Viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 ja 69a pykälissä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan organisaatiolle lisäarvoa ja parantamaan sen toimintaa.

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Riskienhallinta osana hyvää hallintotapaa

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja siten jokaisen valtion viraston lakisääteinen tehtävä. Riskienhallinta on toiminnan johtamista ja ohjaamista, joilla tuetaan tavoitteiden saavuttamista ja toimintaan liittyvien mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista. Riskienhallinta on järjestettävä tuloksellisesti toimintaympäristön ja siihen liittyvien riskien hallitsemiseksi. 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.

Sisäisen valvonnan arviointi ja kehittäminen

Valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaan tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista.

Arviointi- ja raportointivelvollisuus konkretisoi tilivelvollisuutta, millä tarkoitetaan vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloushoidossa sekä vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja raportoida niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta.

Korruption torjuntaan liittyvää sääntelyä 2/2

Virkamiehen velvollisuudet

Valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Hän ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslaissa.

Viranomaisen voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen karenssisopimuksen, jolla rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan. Sopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Korruptio rikoslain näkökulmasta

Suomen laissa ei ole erillistä korruptiorikokseksi määriteltyä rikoslajia. Korruption riskialueisiin ja korruption ilmenemismuotoihin liittyy kuitenkin rikosoikeudellista sääntelyä. Rikoslain (39/1889) 40 luvussa on muun muassa säädetty virkarikoksena rangaistavaksi lahjuksen vastaanottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.

Korruptiivisia piirteitä voi sisältyä myös muihin rikosnimikkeisiin kuten petos, kavallus, syrjintä ja luottamusaseman väärinkäyttö. Rikoslain mukaan virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistytään, jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään. Virka-aseman väärinkäyttämiseen syyllistyy myös, jos käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden.

Luottamusaseman väärinkäyttäminen

Luottamusaseman väärinkäytöstä on kyse, mikäli se, jonka tehtävänä on hoitaa toisen henkilön taloudellisia tai oikeudellisia asioita, käyttää väärin luottamusasemaansa ja sitä kautta aiheuttaa vahinkoa sille, kenen asioita hänen tulee hoitaa. Luottamusaseman väärinkäyttöä voi olla se, kun luottamusasemassa oleva ryhtyy sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta tai jättää tehtävänsä kokonaan tai osittain suorittamatta ja täten aiheuttaa vahinkoa sille taholle, jonka asioita hän hoitaa.

Korruption tehokas ja johdonmukainen torjunta sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen.

- Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.
- Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, toimi- ja vaikutusvaltaa tulee käyttää yksinomaan lain mukaan ja eettisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin.
- Korruptioon voi liittyä puuttumattomuuden kulttuuri sekä huonon hallinnon suojele, jolloin väärinkäytösten torjuntaa ei järjestetä tavoitteellisesti ja johdonmukaisesti organisaation kaikilla tasoilla.
- Puuttumattomuus korruptioon voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

The background features several thin, curved teal lines that sweep across the frame, creating a modern, abstract design. These lines intersect and curve in various directions, adding a sense of movement and depth to the composition.

Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja

Korruption riskialueita

Korruption riskialueita valtionhallinnossa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportissa ”Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille” on tunnistettu korruption eri riskialueita. Vaasan yliopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa on tunnistettu ja analysoitu rakenteellisen korruption riskialueita, joita ovat poliittiset virkanimitykset ja päätöksenteko. Valtionhallinnon toimintaympäristössä on voitu havaita korruptiivisiä piirteitä yleisemmin oheisen kuvan riskialueilla.

Tunnistettuja ja analysoituja riskialueita ovat myös pyöröovi –ilmiö, julkiset hankinnat ja kartellit, tutkimus- ja kehittämisrahoitus sekä kehitysyhteistyö. Korruption lähes kaikkiin riskialueisiin liittyvät ilmiönä huono hallinto, suosinta ja syrjintä sekä tietojen ja asiakirjojen salaaminen. Korruption taustalla voi olla lahjoma, tai lupaus taloudellisesta tai muusta etuudesta. Korruptiolle on luonteenomaista, että riskialueet leikkaavat toisiaan ja niillä ilmenee korruption eri muotoja, joissa aktiivisina tai passiivisina osallisina voivat olla useat eri toimijat.

Kuvaan on sisällytetty piileväksi, mutta merkitykseltään jatkuvasti korostuvaksi ja ajankohtaiseksi riskialueeksi tunnistettu vaikutusvallan väärinkäyttäminen yhteiskunnan kannalta kriittisissä toiminnoissa sekä niihin liittyvässä päätöksenteossa ja tiedonhankinnassa. Korruption merkittäväksi riskialueeksi on tunnistettu myös vaali- ja puoluerahoitus, jonka valvonta on säädetty Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi.

Kuva 2. Korruption riskialueita



Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja

Korruption riskialueiden kuvaaminen

Korruption riskialueita jäsennetään korruption tarkoituksen ja tavoitteiden sekä ilmenemismuotojen näkökulmista. Jäsennyksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä korruption motiiveista ja mahdollisuuksista sekä tietoisuutta erilaisista tutkimuksissa havaituista vaikutusvallan väärinkäytön ilmenemismuodoista. Lisäksi kunkin riskialueen osalta esitetään näkökulmia ja hälytysmerkkejä, joita sisäisen tarkastuksen tulisi riskiperustaisessa toiminnassaan pyrkiä havaitsemaan ja ottamaan huomioon tarkastuksia kohdentaessaan.

Ymmärrys korruption tarkoituksesta ja tavoitteista

Korruption havaitsemiseksi ja torjumiseksi kuvataan eri tutkimuksissa ja selvityksissä tunnistettuihin korruption riskialueisiin liittyviä korruption tarkoitusta ja tavoitteita sekä yleisen edun vaarantumisen näkökulmia. Kuvaukset edistävät tietoisuutta korruptiolla tavoiteltavasta oikeudettomasta edusta sekä korruption haitallisuudesta, mitkä vaarantavat oikeusvaltioperiaatteeeseen kuuluvan oikeusturvan, oikeudenmukaisen sekä tasapuolisen kohtelun vaatimuksen.

Tietoisuus korruption riskialueista ja ilmenemismuodoista

Kuvauksia syvennetään ja konkretisoidaan riskialueittain tapausesimerkeillä korruptiivisista toimintatavoista ja ilmenemismuodoista sekä korruptiolle altistavista ja mahdollistavista tekijöistä. Tuloksellisen korruption ennaltaehkäisyyn, havaitsemisen ja johdonmukaisen puuttumisen mahdollistavat tietoisuus korruption riskialueista ja ilmenemismuodoista sekä toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys.

Korruptiontorjunnassa huomioitavaa

Viraston tai laitoksen hallintokulttuuriin, korruption riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin liittyy altistavia ja mahdollistavia tekijöitä sekä erilaisia hälytysmerkkejä, joita seuraamalla ja analysoimalla sisäinen tarkastus voi havaita kohonneen korruptionriskin sekä korruptiivisia olosuhteita ja toimintatapoja. Analysoinnin perusteella sisäinen tarkastus voi suunnata arviointi- ja konsultointitoimintaansa riskiperustaisesti korruption ennaltaehkäisemiseksi ja paljastamiseksi.

Sisäisen tarkastuksen tulee myös arvioida viraston tai laitoksen toimintaan liittyvän korruptiivisen toiminnan mahdollisia ilmenemismuotoja, niiden todennäköisyyttä sekä moitittavuutta voimassaolevan sääntelyn ja ohjeiden perusteella. Lisäksi sisäisen tarkastuksen tulee arvioida korruptiontorjunnan toimintamallin tuloksellisuutta sekä toimialakohtaisten korruptionriskien tunnistamisen, analysoinnin ja hallinnan toimenpiteiden systemaattisuutta ja tuloksellisuutta.

Poliittiset virkanimitykset

Korruption tarkoitus ja tavoite

Poliittisia virkanimityksiä pidetään tutkimusten perusteella keskeisimpänä korruption viittaavana tekijänä erityisesti valtionhallinnon poliittisessa toimintaympäristössä. Valtaa käyttävät poliittiset ryhmät sopivat etukäteen, minkä puolueen esittämä ehdokas valitaan muodollisesti pätevien hakijoiden joukosta. Riskinä on, että nimityksiä tehdään poliittisin perustein asiantuntijuuden sijaan. Riskialue on osa ns. rakenteellista korruptiota ja ”maan tapaa”. Poliittisten virkanimitysten korruptiivinen luonne perustuu suosintaan nimitysmenettelyssä, ja siitä aiheutuvaan kiitollisuudenvelkaan sekä odotuksiin vastapalveluksista. Poliittisissa virkanimityksissä etu virkasuhteen saajalle on merkittävä palkka sekä eläke ja sosiaalinen status.

Poliittisesti nimitetyn henkilön voidaan odottaa valvovan nimittäjän tai nimittäjien, esimerkiksi poliittisen ryhmän tai ryhmien etua, ja avustaa heitä päätöksenteossa sekä politiikan teossa. Tarkoituksena on tällöin kasvattaa ja keskittää nimittäjien vaikutusvaltaa hallinnossa ja mahdollistaa esimerkiksi muodollisen päätöksentekoprosessin ulkopuolella vaikuttaminen riippumattomaan ja objektiiviseen asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Lisäksi nimitetty henkilö voi joutua salaamaan nimittäjiinsä liittyviä negatiivisia asioita. Virkanimityksissä voidaan myös muutoin käyttää vaikutusvaltaa väärin esimerkiksi tarkoituksena suosia tiettyä hakijaa.

Korruption ilmenemismuotoja

Poliittisten virkanimitysten ilmenemismuotoja ovat muun muassa erityisten kelpoisuusvaatimusten räätälöinti, millä voidaan varmistaa tietyn henkilön täyttävän viran vaatimukset. Tavanomaisesta nimittämisprosessista poikkeamalla, perusteluvelvollisuuden laiminlyönnellä, suosivilla kelpoisuusehtojen täyttymisen selvittämisellä sekä ansiovertailuilla voidaan ”avainpaikat” täyttää ”oikeilla ja sopivilla henkilöillä”. Virkanimitysten valmisteluun voi liittyä myös ylintä valtaa käyttävien poliittista ohjausta.

Korruptiivinen toiminta ja suosinta nimitysmenettelyssä vaarantavat hakijoiden oikeudenmukaisen, objektiivisen ja tasapuolisen kohtelun. Poliittiset virkanimitykset voivat johtaa tilanteeseen, jossa virkoja eivät hae ansioituneimmat henkilöt, mikä puolestaan heikentää julkisen hallinnon asiantuntijuutta, päätöksenteon ja palveluiden laatua sekä toimeenpanokykyä. Seurauksena vaarantuu kansalaisten luottamus demokratiaan, julkiseen hallintoon ja sen tehokkuuteen.

Poliittiset virkanimitykset

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Virkamiehen tehtävien tai virka-aseman muuttaminen viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen avulla tavoitteena kiertää esim. kelpoisuusvaatimuksia tai avointa virantäyttömenettelyä.
- Tavanomaisesta nimittämismenettelystä poikkeaminen ilman asianmukaisia perusteluita. Nimitysmenettelyyn kohdistuva poliittinen ohjaus tai epäasianmukaiset virkakäskyt.
- Kelpoisuusehdot tai edellytettävät ansiot eivät ole oikeasuhtaiset tai viran hoidon kannalta merkityksellisiä. Viran hakuajankohta tai pituus ovat poikkeukselliset.
- Kelpoisuusehtojen täyttymisen selvittäminen, ansioiden vertailu ja arviointi ovat puutteellista, suosivaa tai syrjivää. Hakijoita tai kelpoisuusehdot täyttäviä hakijoita on hyvin vähän.
- Päätöksen, nimitysmuiston ja ns. ansioyhteenvedon laadinnan puolueellisuus, päätöksen ja valitusosoituksen toimittamatta jättäminen viran hakijoille.

POLIITTISET VIRKANIMITYKSET

Uutisointi: Emeritus oikeuskansleri pitää poliittisia virkanimityksiä korruptiona. Hän haluaisi saada myös korkeimmat virkanimitykset tuomioistuinten syyniin.

Poliittisilla virkanimityksillä tarkoitetaan sitä, että henkilö kiilaa puoluepoliittisten ansioiden avulla ohi muiden pätevien viranhakijoiden. Transparency Internationalin (2018) indeksin mukaan Suomi on yhä maailman kolmanneksi vähiten korruptoitunut maa, mutta silti Suomessa kukkii entisen oikeuskanslerin mukaan poliittinen korruptio.

Korkeimmat virkanimitykset ovat herkimpiä epäilyille poliittisesta vaikuttamisesta. Poliitikkojen "sulle-mulle" -virkanimityspaketteihin ei nyt päästä kiinni kuin laillisuusvalvojalle tehtyjen kantelujen avulla.

Päätöksenteko

Korruption tarkoitus ja tavoite

Päätöksenteko on keskeinen korruption riskialue huolimatta siitä, että perustuslaissa ja hallintolaissa on säädetty siihen liittyvistä menettelytavoista. Sen eri vaiheissa voidaan käyttää virkavelvollisuuksien vastaisesti virka-asemaan kuuluvaa toimivaltaa tai vaikutusvaltaa oikeudettoman edun tavoittelemiseksi, jolloin päätöksiä ei tehdä puolueettomasti tosiasiaperusteluiden ja oikeussäännösten perusteella.

Tavoitteena voi olla vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon, valta-asemiin, toiminnan puitteisiin kuten organisointiin, olemassa olevan edun säilyttäminen tai päätöksentekijän intressipiiriin kuuluvan toimijan suosinta tai suojeleminen esimerkiksi tutkinnalta ja mahdolliselta haitalliselta seuraamukselta. Päätöksenteossa voidaan suosia ja avustaa salassa sopien epäeettisesti ja mahdollisesti intressipiiriin kuuluvia toimijoita sekä edistää heidän tavoitteitaan, mitkä aikaansaavat kiitollisuudenvelkaa ja keskinäistä lojaliteettia sekä voivat johtaa jälleen vastavuoroisiin palveluksiin.

Vaikutusvallan väärinkäytön kohdealueita ovat mm. epäeettinen vaikuttaminen lainsäädännön valmisteluun, virkanimityksiin tai niihin liittyviin etuuksiin, julkisiin hankintoihin tai tutkimus- ja kehitysrahoituksen myöntämiseen ja valvontaan, sekä riippumattomaan tarkastustoimintaan. Muodollisten rakenteiden taustalla tapahtuvan vaikutusvallan väärinkäytön tarkoituksena on asian ratkaiseminen näennäisesti laillisesti, riippumattomaan ja objektiiviseen valmisteluun perustuen.

Korruption ilmenemismuotoja

Korruptoituneessa päätöksenteossa toimivalta ja valta-asemat ovat usein keskittynyttä, mikä mahdollistaa vaikutusvallan ja myös virkatiedon käytön muussa kuin lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa. Vaikutusvaltaa voidaan käyttää väärin esimerkiksi ns. poliittisen ohjauksen muodossa tai epäasiallisin virkakäskyin, joilla pyritään vaikuttamaan riippumattomaan ja objektiiviseen valmisteluun, päätöksentekoon tai tarkastustoimintaan.

Puoluepoliittiset tavoitteet, vaikutusvallan tavoittelu, kaksoisroolit sekä sidonnaisuudet julkisen sektorin ja elinkeinoelämän päätöksentekijöiden välillä voivat myös johtaa suosintaan ja syrjintään. Päätöksentekoon voivat vaikuttaa korruptiivinen lojaliteetti, kiitollisuudenvelka, painostaminen, erilaiset etuudet tai lupaus niistä, sekä sopimaton vaali- ja puoluerahoitus. Myös sukulaisten ja ystävien suosiminen on yleinen korruption ilmenemismuoto.

Korruptoituneessa päätöksenteossa poiketaan hallintolain edellyttämästä objektiivisesta ja puolueettomasta tosiseikkojen ja säännösten selvittämis- ja perusteluvälvoiteista. Päätöksenteossa voidaan jättää myös jääviyssäännökset huomiotta tai voidaan vaikuttaa päätöksentekoon epävirallisesti taustalla. Vaikutusvallan väärinkäyttö ilmenee päätöksen puutteellisina tai epäjohtonmukaisina sekä puolueellisesti valikoituina ja painotettuina tosiasiaperusteluina. Ilmiöön liittyy käsitteenä rakenteellista korruptiota kuvaava ns. hyvä veli –verkosto.

Päätöksenteko

Korruption ilmenemismuotoja

Päätöksentekoon liittyvän korruption havaitseminen on vaikeampaa ja siihen liittyy usein puuttumattomuuden kulttuuri sekä huonon hallinnon suojelu ja salailu. Päätöksentekoon liittyvän korruption havaitsevat parhaiten päätöksenteon valmisteluun osallistuvat asiantuntijat, jotka voivat olla osa korruptoitunutta järjestelmää, mutta usein he ovat vaikutusvallan väärinkäytön kohteita.

Vaikutusvaltaa käyttävien toimijoiden keskinäinen lojaliteetti ja vastavuoroiset palvelukset ja esimerkiksi muiden toimijoiden painostaminen voivat ennaltaehkäistä asiaan puuttumista. Seurauksiltaan päätöksentekoon liittyvä rakenteellinen korruptio on raskaan luokan korruptiota, jota voidaan havaita korruption tunnistetuilla riskialueilla ja eri valvontaviranomaisten vastuulle kuuluvilla toimialoilla.

Korruptoituneessa päätöksenteossa vaarantuvat oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus ja johdonmukaisuus, tasapuolinen kohtelu, puolueettomuus sekä mahdollisesti myös esteellisyysäännösten noudattaminen. Lainvalmisteluun kohdistuva epäasianmukainen poliittinen ohjaus vaarantaa hyvän lainvalmistelun periaatteet ja vaatimukset. Valmistelussa voidaan ohjata ottamaan huomioon erilaisia näkökulmia valikoiden tai kirjoittamaan näennäisesti lainmukaiset perustelut etukäteen päätetylle ratkaisulle.

Mikäli päätöksentekoon liittyy korruptiota, voidaan päätös ja siihen liittyvät asiakirjat pyrkiä salaamaan näennäisesti julkisuuslakiin perustuen tai muutoin rajoittamaan tiedonsaantia ilman laintasoista perustetta.

Riippumattomaan ja objektiiviseen tarkastustoimintaan vaikuttamisen tarkoituksena voi olla rajoittaa sisäisen tarkastuksen oikeutta päättää vapaasti sisäisen tarkastuksen tehtävistä, vaikuttaa raportoinnin objektiivisuuteen tai käsittelyn puolueettomuuteen. Seurauksena voi olla korruptioepäilysten jääminen asianmukaisesti tutkimatta ja seuraamuksitta.

Päätöksenteon korruptio heikentää luottamusta oikeusvaltioon, demokratiaan sekä verovarojen käytön moitteettomuuteen ja tuloksellisuuteen. Se aiheuttaa myös taloudellista vahinkoa, heikentää hallinnon ja siihen liittyvän valvontatoiminnan tehokkuutta ja puolueettomuutta.

Päätöksenteko

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Valta-asemien ja toimivallan keskittyminen sekä toimivalta päättää eri toimijoita koskevista taloudellisista etuuksista, toimivaltasäännösten ylittäminen.
- Kaksoisroolit, sidonnaisuudet sekä niistä aiheutuvat intressiristiriidat ja esteellisyystilanteet.
- Päätöksentekoon liittyvät virkakäskyt, jotka voivat vaarantaa päätöksenteon riippumattomuuden ja objektiivisuuden.
- Puolueettoman selvittämisen ja perusteluvälitteisen laiminlyönnit, tosiasia-perusteluiden valikoiva esittäminen tai painottaminen.
- Päätösten ja asiakirjojen salaaminen näennäisesti julkisuuslakiin perustuen tai tiedonsaannin rajoittaminen ilman laintasoista perustetta.
- Riskialueita: virkanimitykset, lainsäädännön valmistelu, julkiset hankinnat, rahoituksen myöntäminen, riippumaton valvonta- ja tarkastustoiminta.

TUTKIMATTA JÄTTÄMINEN JA ESTEELLISYYS

Korkein oikeus piti ennallaan hovioikeuden ratkaisun niin sanotussa Lemmenjoki-tapauksessa. Korkein oikeus tuomitsi Ilmavoimien entisen komentajan sakkorangaistukseen palvelusrikoksesta.

Korkeimman oikeuden mukaan Ilmavoimien komentaja oli syyllistynyt palvelusrikokseen jättämällä kurinpitoesimiehenä tahallaan huolehtimatta siitä, että lennoston komentajaa koskevasta rikosepäilystä käynnistetään viipymättä esitutkinta. Lain mukaan kurinpitoesimiehen pitää käynnistää viipymättä esitutkinta, jos hän on tullut tietoiseksi alaisensa tekemästä sotilasrikoksesta tai epäilee sotilasrikoksen tapahtuneen, toteaa KKO ratkaisussaan.

Hovioikeus tuomitsi merivoimien esikuntapäällikkönä toimineen lippueamiraalin neljästä tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta sakkorangaistukseen. Hän oli merivoimien esikuntapäällikkönä osallistunut puolisonsa sisaren puolison osastopäälliköksi esittämiseen ja esittänyt tätä Vapaudenristin kunniamerkin saajaksi. Lisäksi hän oli käynyt tämän kanssa kehityskeskustelun ja tehnyt tämän palkkaan vaikuttaneen suoritusarvioinnin.

Rannikkolaivaston komentajana hän oli hyväksynyt esityksen kantahenkilökunnan henkilökohtaisista palkanosaprocenteista, jonka myötä hänen samassa joukko-osastossa palvelleen poikansa palkka oli noussut. Vastaajan todettiin syytteen mukaisesti toimineen huolimattomuuttaan palvelusvelvollisuutensa vastaisesti osallistuessaan asioiden käsittelyyn esteellisenä. Hovioikeus katsoi, että sotilasvirkamiehenä vastaajan oli tullut noudattaa hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.



Pyöröovi –ilmiö ja tiedon väärinkäyttö

Korruption tarkoitus ja tavoite

Pyöröovi –ilmiöllä tarkoitetaan korruption riskialuetta, jossa johtavassa tai merkittävässä asemassa olevat virkamiehet tai asiantuntijat siirtyvät ministeriön, viraston tai laitoksen palveluksesta yrityksen, etujärjestön tai muun palvelukseen ja hyödyntävät virassa saamaansa tietoa lainvastaisesti tai epäeettisesti oikeudetonta etua tavoitellen. Tarkoituksena on käyttää virassa saatua tietoa, asiantuntemusta, yhteyksiä ja vaikutusvaltaa tavalla, joka tuo oikeudetonta kilpailuetua ja joka vääristää terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun.

Korruption ilmenemismuotoja

Ilmiöön liittyy eturistiriitana salassa pidettävän ja suojattavan tiedon, asiantuntemuksen, yhteyksien ja henkilösuhteiden hyödyntäminen uudessa tehtävässä lainvastaisella tai epäeettisellä tavalla. Tämä voi tapahtua esimerkiksi "avaamalla ovia" päätöksentekijöiden luokse tai vaikuttamalla epävirallisesti ja salassa päätöksenteon puolueettomuuteen.

Siirtyvät henkilöt voivat karenssisopimuksia rikkoen käyttää virassa saamaansa ja hallussaan olevaa salassa pidettävää tietoa uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa väärin omaksi tai toisen oikeudeksi hyödyksi tai vahingoksi. Tällöin henkilön mahdollinen kaksoisrooli ja väärinkäytös vaarantavat valtion edun ja esimerkiksi aidon kilpailun, kun yksi taho saa strategista tietoa pyöröovi –ilmiön seurauksena.

Siirtyminen yrityksen, etujärjestön tai muun palvelukseen voi kuvastaa myös palkintoa tai vastapalvelusta tilanteessa, jossa virkamies on jo aiemmin virassaan käyttänyt asemaansa lainvastaisesti tai epäeettisesti oikeudetonta etua edistään tai tavoitellen. Viranhaltija on voinut käyttää toimi- tai vaikutusvaltaansa esimerkiksi lainsäädännön valmisteluun tai muuhun yhteisön toimintaan vaikuttavaan päätöksentekoon yleisen edun sijaan yhteisön intresseistä.

Pyöröovi –ilmiöön liittyvä vaikutusvallan väärinkäyttö vaarantaa päätöksenteon lainmukaisuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä yleisen edun toteutumista. Ilmiö vaarantaa luottamusta julkisen hallinnon toiminnan oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Pyöröovi-ilmiö ja tiedon väärinkäyttö

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Karenssisopimusten johdonmukainen ja tasapuolinen hyödyntäminen.
- Virkamiehen siirtyminen yhteisön palvelukseen, jota koskevaan lainsäädännön valmisteluun, päätöksentekoon tai valvonta- ja tarkastustehtäviin henkilö on osallistunut.
- Siirtyneen henkilön vaikuttamispyrkimykset ja lobbaus, salassa pidettävän tiedon ilmeinen hyödyntäminen.
- Oikeudellisesti perustelemattomat suorahankinnat yritykseltä, johon virkamies on siirtynyt.
- Sidonnaisuusrekisterien kattavuus ja ajantasaisuus, sekä hyödyntäminen valvonnassa, esteellisyystilanteiden havaitseminen ja käsittely.
- Päätöksentekoon liittyvien tosiasioiden valikoiva esittäminen selvittämisen- ja perusteluvelvoitteiden laiminlyönnit.
- Riskialueita: lainsäädännön valmistelu, virkanimitykset, julkiset hankinnat.

KARENSSISOPIMUKSEN NOUDATTAMATTOMUUS

Puolustusministeriön päätöksen mukaan puolustusvoimain komentajana toiminut kenraali ei ollut tehnyt karenssisopimuksessa tarkoitettua ilmoitusta puolustusministeriölle yrityksen perustamisesta karenssiaikana. Virkamiehen ilmoitusvelvollisuus on karenssisopimuksen olennainen ehto. Puolustusvoimain komentajan kanssa tehdyn karenssisopimuksen mukaisen menettelyn noudattamista korostaa puolustusvoimain komentajan asemassa saadun ja hankitun salassa pidettävän ja suojeltavan tiedon laatu.

Koska em. henkilö ei ollut ilmoittanut rajoitusaikana aikeistaan aloittaa yritystoiminta, puolustusministeriö ei ole voinut oikea-aikaisesti ja riittävin tiedoin arvioida sitä, olisiko se tehnyt päätöksen karenssiajan voimaantulosta. Puolustusvoimain komentajan asema, hankkeen taloudellinen ja maanpuolustuksellinen merkitys huomioiden puolustusministeriö olisi mitä todennäköisimmin suhtautunut ilmoitukseen aikeistaan aloittaa yritystoiminta vakavasti ja asiaa olisi ryhdytty selvittämään perusteellisesti ja viipymättä.

Arvioinnissa ja sitä edeltävässä virkamiehen kuulemisessa puolustusministeriöllä olisi ollut mahdollisuus korostaa em. henkilölle hänen asemansa edellyttämää pidättyvyyttä vaarantaa yritystoiminnallaan puolustushallinnon luotettavuutta hankinnan valmistelussa. Karenssisopimuksen ja sitä koskevan ohjeistuksen tavoitteena on yleisen luottamuksen säilyminen viranomaisten puolueettomaan, lailliseen ja hyvän hallinnon mukaiseen toimintaan.

Julkiset hankinnat

Korruption tarkoitus ja tavoite

Hankintoihin liittyvän korruption tavoitteena on tarkoituksellisesti suosia tai syrjiä toimittajia oikeudettoman taloudellisen hyödyn saamiseksi, mikä vaarantaa verovarojen käytön lainmukaisuuden ja tuloksellisuuden. Julkisiin hankintoihin voi liittyä kartelli, jolloin kilpailevat yritykset vaihtavat tietoja tai sopivat esimerkiksi hinnoista tai tarjouksista ja siten asiakkaiden sekä markkinoiden jakamisesta.

Julkisissa hankinnoissa voidaan suosia tai syrjiä toimittajia päätöksentekoon osallistuvien sidonnaisuuksien, kaksoisroolien ja intressiristiriitojen, sekä lahjonnan tai sopimattoman vieraanvaraisuuden johdosta. Sidonnaisuudet ja epäterve verkottuminen voivat aikaansaada hyvä veli –verkoston, jonka avulla tavoitellaan oikeudetonta taloudellista hyötyä esimerkiksi ylihinnan tai perusteettoman laskutuksen muodossa.

Korruptio vaarantaa toimittajien avoimen, tasapuolisen ja syrjimättömän eli oikeudenmukaisen kohtelun, minkä lisäksi kilpailuolosuhteita ei hyödynnetä aidosti, jolloin toimittajilla ei todellisuudessa ole tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita tai palveluja. Hankinnoissa voidaan toimia näennäisesti säännösten mukaisesti, samalla kun hankinnan kriteerejä kuitenkin räätälöidään siten, että ne eivät ole tasapuolisia eivätkä oikeasuhtaisia ja objektiivisia hankinnan tavoitteiden näkökulmasta. Vaikutusvaltaa käytetään tällöin hankinnan valmistelu- tai päätöksentekovaiheessa muussa kuin lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa.

Korruption ilmenemismuotoja

Korruption ilmenemismuotoja ovat mm. lainvastaiset suoramarkinnat, ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnit, kilpailutettavien hankintojen kelpoisuusehtojen ja arviointikriteerien räätälöinti sekä sopimuskauden aikana tapahtuvat lainvastaiset sopimusmuutokset. Suosinnan ja syrjinnän seurauksena hankintayksikkö voi saada vain yhden tarjouksen tai vain yksi tarjous täyttää asetetut vaatimukset, jolloin hankinnan arvo voi merkittävästi ylittää aidon kilpailutuksen kautta muodostuvan hankinnan arvon.

Hankintojen kilpailuttamisvaiheeseen voi liittyä myös luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, jolloin esim. hintatietoja voidaan vuotaa jollekin toimittajalle. Kelpoisuusehtojen täyttymisen tarkastamisessa, tarjousten vertailuvaiheessa sekä hankintapäätöstä valmisteltaessa voidaan tosiasioita ottaa huomioon valikoiden ja jopa manipuloida halutun toimittajan valitsemiseksi.

Sopimuskauden aikainen toiminta voi poiketa olennaisesti kilpailutetusta hankinnasta. Julkisiin hankintoihin voi liittyä sopimuksesta poikkeavaa ja perusteetonta laskutusta, jonka hankintayksikön edustaja hyväksyy etukäteen sovittua lahjusta tai sopimatonta vieraanvaraisuutta vastaan. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä sopimushallinnan puutteita ei välttämättä kuitenkaan haluta korjata, jotta korruption havaitseminen on vaikeampaa. Hankintoihin voi liittyä väärinkäytöksiä mahdollistava puuttumattomuuden ja suojelun kulttuuri sekä sisäisen valvonnan heikkoudet.

Julkiset hankinnat

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Hajautettu hankintatoimi ja laajat toimivaltuudet, vaaralliset työyhdistelmät, hankintaosaamisen riittämättömyys, päätösten saatavuuden sekä sopimushallinnan heikkoudet.
- Oikeudellisesti perustelemattomat ja toistuvat suorahankinnat, lisätilaukset sekä sopimusmuutokset.
- Tarjouspyyntöjen räätälöinti, suosivat ja syrjivät kelpoisuusehdot sekä vertailukriteerit, joilla rajoitetaan tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita ja palveluita.
- Sidonnaisuustietojen puutteet, intressiristiriidat, kaksoisroolit ja esteellisyys, taloudellisten etuuksien vastaanottaminen ja tiivis toimittajayhteistyö.
- Hankintojen sopimuskauden aikaisen valvonnan laiminlyönnit, ja niihin liittyvät sopimushallinnan heikkoudet.
- Hankintatoimen organisointiin ja hankintoihin liittyvien riskienarviointien sekä sisäisen valvonnan menettelyiden heikkoudet.
- Riskialueita: tietojärjestelmiin, rakentamiseen ja erilaisiin asiantuntijapalveluihin liittyvät hankinnat.

ESTEELLISYYS HANKINNOISSA, PETOS JA VIRKAVELVOLLISUUDEN RIKKOMINEN

Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan valtakunnansyyttäjä rikkoi tahallisesti virkavelvollisuuksiaan, kun hän toimi esteellisenä syyttäjälaitoksen koulutushankinnoissa. Valtakunnansyyttäjän katsottiin rikkoneen virkavelvollisuuttaan, kun hän osallistui käsittelyyn ja päätöksentekoon Valtakunnansyyttäjänviraston koulutushankinnoissa. Hankinnat tehtiin vuosien 2010-2015 välisenä aikana yrityksestä, jonka perustaja ja osakas oli valtakunnansyyttäjän veli.

Korkeimman oikeuden mukaan teko oli tahallinen, koska esteellisyyttä koskevat säännökset eivät olleet tulkinnanvaraisia ja läheissuhteeseen perustuvan esteellisyyden syntyminen oli ollut yksiselitteistä. Korkein oikeus kiinnitti huomiota myös siihen, että menettely jatkui useita vuosia siitä huolimatta, että valtakunnansyyttäjää oli muistutettu mahdollisista esteellisyyssongelmista.

Syyttäjä on nostanut syytteen ministerin erityisavustajana toiminutta henkilöä vastaan petoksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syytteen mukaan erityisavustaja on erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saanut valtiovarainministeriön maksamaan valmennuksesta perusteettomasti 13 702 euroa. Samalla menettelyllä erityisavustaja on virkamiehenä rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Tutkimus- ja kehittämisrahoitus

Korruption tarkoitus ja tavoite

Korruption riskialueiksi on tunnistettu tutkimus- ja kehittämisrahoitus sekä esimerkiksi kuntien ja niiden tytäryhteisöjen sekä kuntayhtymien (jatkossa myös hyvinvointialueiden) toimintaan ja tietojärjestelmien kehittämiseen myönnetty valtionavustus. Korruption tarkoituksena on saada erilaisissa hankkeissa oikeudetonta taloudellista hyötyä tai kriittistä tietoa, luoda yhteistyösuhteita ja mahdollistaa vaikuttaminen omien intressien edistämiseksi.

Tutkimusrahoituksen myöntämiseen on esitetty liittyvän vinoumia, jotka kuvastavat päätöksenteossa tapahtuvaa suosintaa. Rahoituksen epä-tasapuolista myöntämistä voi kuitenkin olla vaikeaa todistaa päätöksenteon tapahtuessa muodollisesti asiamukaisessa päätöksentekoprosessissa. Korruption voi liittyä tutkimusalan tutkijoiden hyvä veli -verkosto, vastavuoroinen suosinta ja palvelukset sekä sitä myötä syntyvä lojaliteetti. Tutkimustoiminnan rahoittaminen voi myös johtaa kiitollisuudenvelkaan, mikä vaikuttaa rahoitusta saaneiden päätöksentekoon puolueettoman tutkimus-tiedon sijaan.

Ulkomaisen valtiollisen tutkimusrahoituksen myöntämisen tarkoituksena voi olla tiedon hankkiminen esimerkiksi kansainvälisestä korkealaatuisesta teknologiasta sekä asiantuntijoista, joihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan eri tavoin. Tutkimusorganisaatioiden ja yritysten kansainvälisiin yhteis- ja tutkimushankkeisiin voi liittyä myös valtiollisten toimijoiden palveluksessa olevien tutkijoiden osallistuminen kriittisen tiedon hankkimiseksi, sekä vaikutusvallan ja henkilösuhteiden luomiseksi.

Tietojärjestelmien ja erilaisten teknologisten ratkaisujen kehittämiseen myönnetyn valtionavustuksen käyttöön voi liittyä hankintalain ja avustusehtojen vastaisia suorahankintoja ja sopimusmuutoksia, jotka vaarantavat kilpailuolosuhteiden hyödyntämisen, tasapuolisen mahdollisuuden tarjota palveluita ja oikeudenmukaisen kohtelun sekä ylihintaisen laskutuksen. Toimintatavan taustalla voi olla kaksoisrooleja tai lahjomaa.

Kehitysyhteistyötä tehdään usein maissa, joissa hallinto ja valvontajärjestelmät eivät toimi ja joissa korruptio on merkittävä ongelma. Korruptio konkretisoituu yleensä eliitin muodostamien hyvä veli –verkostojen, lahjoman tai kavalluksen muodossa sekä varojen käytössä muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen. Petokset, lahjonta ja muu laiton tai korruptiivinen toiminta ovat vakavia uhkia myös EU-rahoitteisessa toiminnassa.

Korruption ilmenemismuotoja

Korruptio voi ilmetä rahoituksen myöntö- tai valvontaprosessissa suosintana siten, että rahoitusta myönnetään tai hyväksytään sen käyttö vastoin rahoitusehtoja. Suosinnan lisäksi korruptio voi ilmetä myös siten, että virkamies käyttää asemaansa väärin vaikuttaen päätöksentekoon tai valvontaan tavalla, joka vaarantaa rahoituksen myöntämisen tai valvonnan objektiivisuuden ja puolueettomuuden. Korruption ilmenemismuodot vaarantavat luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen sekä valvonnan tehokkuuteen.

Tutkimus- ja kehittämisrahoitus

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Myöntö- ja valvontaprosessin puolueettomuuden ja tasapuolisuuden vaarantuminen sekä vaaralliset työyhdistelmät.
- Vaikutusvallan käyttö sekä epäasianmukaiset virkakäskyt tarkoituksena suosia intressipiiriin kuuluvia toimijoita.
- Sidonnaisuusrekisterien tietojen kattavuus ja ajantasaisuus sekä esteellisyystilanteiden havaitseminen.
- Rahoitusehtojen noudattamiseen liittyvät korruption ilmenemismuodot koskevat usein kirjanpidon eriyttämistä, avustuksen käyttöä muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen, henkilöstökustannusten kohdentamisen oikeellisuutta, hankintoja lähi- tai intressipiiriltä, sekä välillisten kustannusten oikeasuhtaisuutta.
- Valvonnan tehottomuus myöntö- ja valvontaprosessissa sekä jälkikäteisen tarkastustoiminnan hyödyntämättömyys.
- Riskialueita: valtionavustukset, EU-rahoitus, kehitysyhteistyörahoitus, lääketieteellinen tutkimusrahoitus, korkeaan teknologiaan liittyvät yhteishankkeet ja rahoitus Kiinasta.

VALTIONAVUSTUKSEN TAKAISINPERINTÄ, VEROPETOS TAI KAVALLUS

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö on voinut katsoa säätiön saaneen liikaa valtionosuutta siltä osin kuin säätiö ei ollut vähentänyt hankkeen hyväksyttävistä menoista samaan tarkoitukseen saamiaan muita avustuksia ja hankkeesta saatuja tuottoja valtionavustuspäätöksissä asetettujen erityisavustusta koskevien ehtojen mukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ministeriö on voinut arvioida, että mainittujen jatkohankkeiden osalta avustusta ei ole käytetty avustuspäätöksessä asetetun tarkentavan ehdon mukaisesti ainoastaan sellaisiin toimenpiteisiin, jotka suoraan liittyvät hankkeen päättämiseen ja arviointiin. Säätiön näihin hankkeisiin käyttämä valtionavustus on siten voitu periä takaisin valtionavustuslain 21 §:n 2 kohdan nojalla.

Keskusrikospoliisi on saanut valmiiksi esitutinnan professorin saamien tutkimusapurahojen käytöstä. KRP epäilee miestä törkeästä veropetoksesta. Esitutinnan mukaan epäilty sai tutkimusrahoitusta useista ulkomaisista lähteistä yhteensä ainakin yli 200 000 euron arvosta. Apurahoina tai palkkoina maksettuja varoja ei ole ilmoitettu verottajalle. Epäilty ei ole kertonut saamastaan rahoituksesta myöskään yliopistolle.

Vaihtoehtoisesti on syytä epäillä professorin syyllistyneen törkeään petokseen tai kavallukseen, mikäli rahoituksen katsotaan kuuluneen yliopistolle tai siellä tehtävään tutkimustyöhön.

Kriittiset toiminnot ja informaatio

Korruption tarkoitus ja tavoite

Valtiollisten toimijoiden, järjestäytyneen rikollisuuden sekä ääriliikkeiden tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin ja järjestelmiin pyrkimyksenä vaarantaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, toimintakykyä ja kriittisten toimintojen häiriöttömyyttä, luottamusta viranomaisiin tai niiden toimintakykyyn.

Esimerkiksi poliittinen korruptio, vastikkeellinen ulkomainen puolue- ja vaalirahoitus sekä poliittiset virkanimitykset voivat mahdollistaa epäeettisen ja salassa tapahtuvan vaikuttamisen, mikä voi vaarantaa objektiivisen tosiasioiden tarkastelun ja johdonmukaisen päätöksenteon, jolloin riskit ja niiden seuraukset jätetään tietoisesti analysoimatta ja huomiotta tai niitä vähätellään. Eri toimijoiden pyrkimyksenä on saada haltuun lainvastaisesti tai epäeettisesti salassa pidettävää ja kriittistä informaatiota omien intressien edistämiseksi tai toisen vahingoksi.

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 kriittistä informaatiota esimerkiksi huipputeknologiasta, kyberturvallisuudesta ja -osaamisesta.

Korruption ilmenemismuotoja

Poliittiseen päätöksentekoon, sääntelyyn, kriittisiin toimintoihin vaikuttaminen, informaation muokkaaminen ja syöttäminen tai hankinta voivat tapahtua soluttautumalla, kybervakoilun keinoin, vaikutusvaltaisia toimijoita ja pyörövi -ilmiötä, tiedotusvälineitä ja erilaisia tietolähteitä, sekä korruptiolle alttiiden henkilöiden lahjontaa, uhkailua, painostamista ja kiristämistä hyödyntäen.

Muita toimintatapoja voivat olla muun muassa julkisten hankintojen, rekrytointien, yrityskauppojen ja investointien sekä yhteisten hankkeiden avulla hankittava vaikutusvalta tai kriittinen tieto sekä informaatiovaikuttaminen. Korkeakoulu- ja tutkimusyhteistyötä sekä tutkimusrahoitusta hyödyntäen voidaan hankkia tietoa kansainvälisesti korkealaatuisesta teknologiasta. Vaikuttamisen kohteena ovat muun muassa valtion virastojen lisäksi yritykset, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset.

Vaikuttaminen voi kohdistua kriittisten palveluiden tuottamiseen ja niihin liittyvään infrastruktuuriin, joihin voi liittyä kansainvälistä sääntelyä, ja joiden sijainti ja omistus voivat olla Suomen rajojen ulkopuolella. Myös lupa-, valvonta ja tarkastustehtävissä toimiviin voidaan pyrkiä vaikuttamaan.

Kriittiset toiminnot ja informaatio

Korruptiontorjunnassa huomioon otettavia riskialueita ja ilmenemismuotoja

- Poliittiseen mielipideilmastoon ja päätöksentekoon vaikuttaminen informaatiovaikuttamisen keinoin, valtiollisen tiedustelun sekä kybervakoilun ja –vaikuttamisen lisääntyminen.
- Valvontaympäristöön vaikuttavien toimintaympäristön muutosten ja riskien sekä niiden keskinäisriippuvuuksien tunnistamisen proaktiivisuuden heikkoudet sekä huomioon ottaminen päätöksenteossa, viranomaisten yhteistyön ja tietojenvaihdon toimivuus.
- Kriittisten toimintojen ja tiedon haavoittuvuuksien tunnistamisen riskiperustaisuus, jatkuvuussuunnittelun sekä tiedonhallinnan asianmukaisen järjestämisen arvioinnit, jatkuva kehittäminen.
- Moninaiset vaikuttamis- ja tiedonhankintamenettelyt kuten yrityskaupat ja fuusiot, (valtiollisesti rahoitetut) yhteis- ja tutkimushankkeet, julkiset hankinnat, rekrytoinnit ja pyöröovi –ilmiö, ulkomaisten toimijoiden kiinteistöjen hankinnat, erilaiset henkilötiedustelun menettelyt.
- Riskialueita: viranomaistoiminnot ja –järjestelmät, sähköiset asiointipalvelut, tietovarannot, maksuliike, sähkön ja veden tuotanto- ja jakelujärjestelmät, tietoliikenne- ja verkkoyhteydet sekä –järjestelmät.

VIRKA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTTÖ, VALTIOLLINEN TIEDUSTELUTOIMINTA

Hovioikeus tuomitsi huumepoliisin entisen päällikön kolmeksi vuodeksi vankeuteen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä, törkeästä petoksesta ja törkeästä lahjuksen ottamisesta. Sekä käräjäoikeus että hovioikeus katsoivat, että päällikkö oli esteellisenä valmistellut Helsingin poliisilaitoksella laitehankintoja seurantalaitetyhtiö X:ltä. Päälliköllä oli oma tai ainakin hänen edustamansa tahon taloudellinen etu X-yhtiössä ja siihen liittyneessä Y-yhtiössä. Kaksoisroolin vuoksi päällikkö syyllistyi törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Hovioikeus myös katsoi, että päällikkö ja X Oy:n vastuuhenkilöt erehdyttivät Helsingin poliisilaitosta ja Suojelupoliisia hankkimaan seurantalaitteita X Oy:ltä. Laitteet olivat toimivia, mutta ne eivät soveltuneet poliisin salaiseen tiedonhankintaan, koska X Oy:n omistusjärjestelyt olivat salaisia ja järjestelyissä oli mukana rikollisjärjestönä pidetyn järjestön jäsen.

Keskusrikospoliisi on tutkinut turvallisuussalaisuuksien vuotoa yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Tutkintapyyntö teki Väestörekisterikeskus, ja sen taustalla olivat tapahtumat yhteistyökumppanin toiminnassa.

Väestörekisterikeskuksen mukaan tapaus liittyy varmennepalveluihin. Ne tuottavat sekä sähköisiä henkilökortteja kansalaisille että viranomaisille asiointikortteja. Yhteistyökumppani on tarjonnut palveluita varmennepalveluiden toteuttamiseen ja epäilynä on tietoturvan vaarantuminen ja turvallisuussalaisuuden paljastaminen. Poliisi on ollut muiden muassa kiinnostunut venäläisperäisestä yhtiöstä, jolle X Oy myi liiketoimintayksikkönsä.

Tietoisuuden lisääminen korruptiosta ja tehokkaan valvonnan kohdistaminen korruption riskialueille ovat tarpeen.

- Korruptio vaarantaa aina yleisen edun toteutumisen sekä luottamuksen viranomaistoiminnan oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.
- Tietoisuuden lisääminen korruption yleisistä ja toimialakohtaisista riskialueista sekä ilmenemismuodoista edistää korruption paljastumista.
- Viraston tai laitoksen toiminnan liittyviä korruption riskialueita, ilmenemismuotoja ja hälytysmerkkejä tulee analysoida suunnitelmallisesti, mikä mahdollistaa täsmällisten ja tehokkaiden korruption torjunnan menettelyiden määrittelyn.

Eri toimijoiden roolit ja tehtävät korruptiontorjunnassa

The background features several thin, curved teal lines that sweep across the frame, creating a sense of movement and flow. These lines intersect and curve around the central text, adding a modern, graphic touch to the design.

Korruptiontorjunnan roolien ja tehtävien määrittely

Eri toimijoiden roolien ja tehtävien määrittely kolmen linjan mallin mukaisesti

Eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä korruptiontorjunnassa voidaan määrittää ns. kolmen linjan mallin mukaisesti, jolloin korruptionriskien hallinnan sekä valvonnan tehtävät, vastuut ja toimintatavat määritetään eri toimijoille eheänä ja kokonaisvaltaisena kokonaisuutena.

Johdon ja esimiesten roolit ja tehtävät (ensimmäinen linja)

Ensimmäisen linjan muodostavat viraston tai laitoksen johto sekä ydintoiminnoista ja -palveluista vastaavat asiantuntijayksiköt ja niiden esimiehet. Johto vastaa korruptiontorjunnan tuloksellisesta järjestämisestä. Johdon, esimiesten ja henkilöstön tehtävänä on toimia viraston tai laitoksen toimintaperiaatteiden ja ohjeiden sekä hyväksytyn korruptiontorjunnan toimintamallin mukaisesti ennaltaehkäisten korruption riskialueisiin liittyvien ilmenemismuotojen toteutumista.

Asiantuntijayksiköiden esimiesten ja henkilöstön tehtävänä on niiden vastuulle kuuluviin toimintoihin liittyvien korruptionriskien ja ilmenemismuotojen tunnistaminen ja havaitseminen, sekä tehokas hallinta ja valvonta. Lisäksi niiden tulisi ilmoittaa johdolle ja sisäiselle tarkastukselle havaitsemistaan väärinkäytösepäilyksistä.

Hallinto-, laki- ja riskienhallintatoimintojen roolit ja tehtävät (toinen linja)

Toisen linjan muodostavat yleisimmin viraston tai laitoksen hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnot. Ne ohjaavat, kehittävät ja valvovat niiden vastuulle kuuluvien toimintojen ja niihin liittyvien prosessien päivittäistä toimintaa sekä neuvovat johtoa, esimiehiä ja henkilöstöä tehokkaassa korruptiontorjunnassa.

Hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnoilla on erityisen keskeinen merkitys oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon ja tuloksellisen korruptiontorjunnan kehittämisessä ja toimeenpanossa sekä puuttumattomuuden kulttuurin muodostumisen torjunnassa.

Sisäisen tarkastuksen rooli ja tehtävät (kolmas linja)

Kolmas linja on viraston tai laitoksen riippumaton sisäinen tarkastus. Se arvioi objektiivisesti järjestelmälliseen lähestymistapaan perustuen hyvän hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tehokkuutta korruptiontorjunnan tuloksellisuuden ja kehittämisen näkökulmasta.

Johto voi hyödyntää riippumatonta ja objektiivista sisäistä tarkastusta toimintamallin tuloksellisuuden arviointien lisäksi korruptioepäilysten tarkastamisessa. Johto osoittaa tukensa korruptiontorjunnalle määrittämällä sisäiselle tarkastukselle oikeuden päättää itsenäisesti korruptioepäilysten tarkastuksista.

Johto vastaa korruptiontorjunnasta

Viraston tai laitoksen johdon sekä esimiesten rooli ja tehtävät korruptiontorjunnassa

Johto vastaa tuloksellisesta korruptiontorjunnasta sekä määrittää suhtautumisen korruptioon julkilausumillaan ja toiminnallaan. Velvollisuus järjestää tehokas korruptiontorjunta perustuu perustuslaissa säädettyyn oikeusvaltioperiaatteeseen sekä hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallintolain sekä useiden muiden lakien säännöksillä on määrätty julkisen vallankäytön lainmukaisista menettelyistä, jotka ovat tällöin myös korruption torjunnan ja hyvän hallinnon turvaamisen kannalta keskeisiä.

Julkilausuma nollatoleranssista

Johdon tehtävänä on määrittää organisaation eettiset periaatteet ja asettaa korruptiolle nollatoleranssi, jolloin minkäänlaista vaikutusvallan väärinkäyttöä ei hyväksytä. Johdon tulee johdonmukaisesti puuttua korruptioepäilyksiin. Eri toimijoiden tehtävien ja vastuiden, koordinoitujen toimenpiteiden määrittelyn sekä yhteistyön avulla voidaan varmistaa riittävä tietoisuus ja ymmärrys kokonaisvaltaisesta korruptiontorjunnasta. Korruptiontorjunnan tehokkuutta edistävät johdon hyväksymä korruptiontorjunnan toimintamalli sekä luottamuksellinen ja turvallinen ilmoituskanava korruptioepäilyksistä ilmoittamiseksi. Johdon on suositeltavaa myös hyödyntää sisäisen tarkastuksen asiantuntemusta korruptiontorjuntaa kehitettäessä.

Korruption havaitseminen ja riskiperustainen torjunta

Korruption haitallisuuden ymmärtämiseksi ja tietoisuuden varmistamiseksi tulisi määrittää korruptio ilmiönä ja yleisen edun vaarantuminen viraston tai laitoksen toiminnan lähtökohdista. Suunnitelmallisen viestinnän ja koulutustoiminnan avulla voidaan lisätä viraston tai laitoksen johdon, esimiesten ja asiantuntijoiden tietoisuutta korruptiota ehkäisevästä sääntelystä, sekä kykyä havaita ja torjua korruptiota virastossa määritetyin toimintatavoin.

Kun korruptiosta ja sen haitallisuudesta on riittävä ymmärrys ja tietoisuus, voidaan viraston johdon hyväksymän toimintamallin mukaisesti tunnistaa ja analysoida viraston ja laitoksen toimintaan ja toimialaan liittyviä riskialueita ja vaikutusvallan väärinkäytön ilmenemismuotoja ydintoiminnoista ja -palveluista vastaavissa asiantuntijayksiköissä. Analysoinnin perusteella voidaan määrittää niille ilmenemismuodoittain ennaltaehkäiseviä, havaitsevia ja korjaavia valvonnan toimenpiteitä. Lisäksi johdon tulee määrittää ja dokumentoida toimintatavat, jotka varmistavat havaittujen korruptioepäilysten käsittelyn ja tutkinnan riippumattomasti ja puolueettomasti.

Jotta korruptiontorjunta on tehokasta, tulee toiminnan olla jatkuvaa ja systemaattista ja sen tuloksellisuutta tulee seurata ja arvioida erillisenä teemana esimerkiksi osana sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman laadintaprosessia.

Hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnot ohjaavat ja valvovat korruptiontorjunnan toimeenpanoa

Hallinto-, laki-, riskienhallintatoimintojen rooli ja tehtävät korruptiontorjunnassa

Toiseen linjaan kuuluvilla hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnoilla tulisi olla aktiivinen rooli tavoitteellisessa korruptiontorjunnassa sekä puuttumattomuuden kulttuurin torjunnassa. Toisen linjan toimijoiden keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa korruptiontorjunnan toimintaperiaatteiden ja -mallin kehittäminen yhteistyössä viraston tai laitoksen johdon kanssa, korruptiontorjunnan toimeenpanon tukeminen ja jatkuva kehittäminen.

Hallinto-, laki- ja riskienhallintatoiminnot voivat tukea viraston tai laitoksen johtoa sekä ydintoiminnoista ja -palveluista vastaavia asiantuntijayksiköitä ja niiden esimiehiä korruptiontorjunnassa. Em. toimintojen tehtäviin voi kuulua avustaminen korruptionriskien ja ilmenemismuotojen tunnistamisessa sekä analysoinnissa. Toimintojen asiantuntijat voivat tukea ennaltaehkäisevien ja havaitsevien valvontatoimenpiteiden määrittämistä ja kehittämistä, sekä osallistua havaittujen korruptionepäilysten riippumattomaan käsittelyyn.

Toisen linjan tehtäviin voivat kuulua myös tiedottaminen ja viestintä sekä sääntelyyn, hyvään hallintoon ja korruptiontorjuntaan liittyvien koulutuksien järjestäminen. Mahdollista on myös, että niiden tehtäviin kuuluu korruptionepäilysten riippumattomat tutkinnat, niihin osallistuminen tai niiden johtaminen.

Korruptiontorjunnan toimeenpanon ja kehittämisen asiantuntijatuki

Toisen linjan resurssien ja asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä aktiivinen yhteistyö johdon ja sisäisen tarkastuksen kanssa mahdollistavat korruptiontorjunnan toimintatapoihin liittyvien kehittämistarpeiden tunnistamisen ja aktiivisen kehittämisen. Toinen linja voi toimia tuloksellisesti, kun se seuraa aktiivisesti toimintaympäristön muutoksia sekä tunnistaa ja ennakoii todennäköisiä uusia korruptionriskejä.

Toimintaympäristön sisäisten ja ulkoisten muutosten sekä riskienarviointien perusteella ne voivat tukea täsmällisempien ja tehokkaampien valvontatoimenpiteiden määrittämistä sekä seurata ja arvioida niiden riittävyttä ja tuloksellisuutta. Toimintaympäristön ja korruptiontorjunnan tuloksellisuuden seurannan perusteella ne voivat myös raportoida viraston tai laitoksen johdolle näkemyksensä korruptiontorjunnan kehittämistarpeista. Toisen linjan toiminnan tuloksellisuutta edistävät aktiivinen tietojenvaihto sekä yhteistyö sisäisen tarkastuksen kanssa.

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti

Sisäisen tarkastuksen rooli korruptiontorjunnassa

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä ei ole kehittää tai johtaa viraston tai laitoksen korruptiontorjuntaa. **Sisäinen tarkastus tukee johtoa** tarkastamalla korruptioepäilyjä sekä erityisesti niiden torjumiseksi määritetyn korruptiontorjunnan toimintamallin, valvontaympäristön ja riskienhallinnan menettelyiden kehittyneisyyttä ja tuloksellisuutta. Arviointiensa perusteella sisäinen tarkastus tukee johtoa sekä toisen linjan eri toimijoita määrittämään korruptiontorjunnan täsmällisiä ja tehokkaita toimenpiteitä. Sisäisen tarkastuksen tulisi suositella toimialakohtaisen korruptiontorjuntaohjelman laadintaa yleisen edun kannalta merkittävillä toiminnoilla, joissa korruptionriskin on arvioitu olevan merkittävä.

Sisäisen tarkastuksen ymmärrys ja tietoisuus korruptiosta

Sisäisen tarkastuksen tulee ymmärtää ja tiedostaa korruptio moninaisena väärinkäytösilmiönä, siihen liittyviä motiiveja, sekä altistavia ja mahdollistavia tekijöitä viraston tai laitoksen päätöksenteossa ja eri toiminnoissa. Sisäisen tarkastuksen tulisi toimintaa riskiperustaisesti suunnitellessaan arvioida systemaattisesti viraston tai laitoksen toimintaan liittyviä korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja sekä tunnistaa korruptioon liittyviä hälytysmerkkejä.

Johdon korruptionolle määrittämän nollatoleranssin, ilmiön haitallisuuden ja moitittavuuden johdosta sisäisen tarkastuksen tulisi aktiivisesti kehittää korruptiontorjunnan asiantuntemustaan, jolloin sisäinen tarkastus voi toimia

korruptiontorjunnassa johdon riippumattomana asiantuntijatukena. Sisäinen tarkastus voi osallistua korruptiontorjunnan kehittämiseen myös kouluttamalla korruptiontorjuntaan liittyvistä teemoista.

Järjestelmällinen ja riskiperustainen lähestymistapa

Sisäinen tarkastus arvioi järjestelmälliseen lähestymistapaan perustuen korruptiontorjunnan tehtävien ja vastuiden määrittelyn, sekä korruption riskialueisiin ja ilmenemismuotoihin liittyvien toimintaperiaatteiden ja kontrollien riittävyyttä ja tehokkuutta.

Korruptionriskien ja niiden torjunnan tulisi olla erityinen näkökulma sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelmassa. Sisäisen tarkastuksen tulisi suunnitella toimintaansa siten, että se voi raportoida johdolle riippumattoman ja objektiivisen arvion erilaisista korruptionriskeistä sekä niiden hallinnan ja valvonnan keinojen riittävyydestä ja tuloksellisuudesta. Sisäisen tarkastuksen tulisi kohdistaa tarkastuksiaan korruptiontorjunnan tuloksellisuuteen merkittävimmillä riskialueilla ja arvioida ennaltaehkäisevien, havaitsevien ja korjaavien valvontatoimen tehokkuutta.

Sisäisen tarkastuksen kokonaisarviota valvontatoimien kehittyneisyydestä ja tuloksellisuudesta edistäisi myös sisäisen tarkastuksen kohdentaminen toisen linjan toimintoihin. Arviointiensa perusteella sisäinen tarkastus voi raportoida havaintonsa ja johtopääksensä korruptiontorjunnan toimintamallin kehittyneisyydestä ja kyvystä torjua korruptiota.

Johto ja esimiehet vastaavat tuloksellisesta korruptiontorjunnasta.

Kokonaisvaltaista korruptiontorjuntaa edistävät eri toimijoiden aktiivinen ja tavoitteellinen yhteistyö sekä objektiiviset tarkastukset.

- Johdon julkilausuma nollatoleranssista korruptiolle, sekä johdonmukainen ja puolueeton puuttuminen ovat vaikuttavin korruptiontorjunnan keino.
- Johto voi järjestää tuloksellisen korruptiontorjunnan määrittämällä tehtävät ja toimintatavat eheänä ja kokonaisvaltaisena kokonaisuutena johdolle, esimiehille ja henkilölle sekä sisäiselle tarkastukselle.
- Johto osoittaa vahvan tuen korruptiontorjunnalle määrittämällä sisäiselle tarkastukselle oikeuden päättää itsenäisesti korruptioepäilysten tarkastamisesta.

The background features several thin, curved teal lines that sweep across the frame, creating a modern, abstract design. These lines intersect and curve in various directions, adding a sense of movement and depth to the composition.

Korruptiontorjunnan toimintamallin määrittely

Korruptiontorjunnan toimintamalli

Oikeusvaltioperiaate, hyvä ja läpinäkyvä hallinto korruptiontorjunnan perustana

Korruptiontorjunnan ja havaitsemisen oikeudellisen perustan muodostavat perustuslain oikeusvaltioperiaate, hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, sekä virastojen ja laitosten toiminnan avoimuus ja julkisuus. Virastojen ja laitosten korruptiontorjunnan toimintamallin toimintatapojen määrittelyssä virkamieseettiset periaatteet sekä niitä syventävät määräykset ja ohjeet ovat hyödyllisiä. Merkittävin osa-alue korruptiontorjunnassa on kuitenkin johdon julkilausuma suhtautumisesta korruption ja nollatoleranssin asettaminen. Johdonmukainen puuttuminen korruption, sekä puuttumattomuuden ja suojelun kulttuuriin ovat välttämättömiä.

Riskialueiden ja väärinkäytösten havaitseminen ja tulokselliset hallinnan keinot

Sitoutuminen korruption tulokselliseen torjuntaan ja paljastamiseen edellyttää viraston tai laitoksen johdon, esimiesten, asiantuntijoiden ja sisäisen tarkastuksen riittävää tietoisuutta ja ymmärrystä korruptiosta, sen haitallisuudesta ja rikosoikeudellisesta moitittavuudesta. Aktiivisella sisäisellä ja julkisella viestinnällä sekä jatkuvilla riskialue- ja teemakohtaisella koulutuksilla voidaan lisätä tietoisuutta korruptiosta, siihen liittyvästä sääntelystä, altistavista ja mahdollistavista tekijöistä sekä hälytysmerkeistä.

Tuloksellinen korruptiontorjunta tapahtuu suunnitelmallisen, virasto- tai laitospohjaisten riskien arviointien, tavoitteellisen ja koordinoitun toiminnan avulla. Riskialueita ja ilmenemismuotoja analysoimalla tunnistetaan toimintaan liittyviä korruptionriskejä, joille voidaan määrittää tehokkaita hallinnan ja valvonnan toimenpiteitä. Virastokohtaisten ohjeiden laadinnassa ja toimenpiteiden määrittelyssä voidaan hyödyntää esimerkkejä, joilla konkretisoidaan hyväksyttäviä ja korruptiivisia toimintatapoja.

Kuva 3. Korruptiontorjunnan toimintamalli



Korruptiontorjunnan toimintamalli

Väärinkäytösten oikeasuhtainen käsittely

Johdonmukaisen ja tuloksellisen korruptiontorjunnan näkökulmasta kriittistä on väärinkäytösten havaitseminen ja paljastaminen sekä riippumattomien ja objektiivisten tarkastusten käynnistämisen ja toteutuksen turvaaminen. Korruption paljastamiseksi tulee olla käytössä asianmukaiset ilmoittajan suojelun menettelyt, sekä luottamuksellinen ja turvallinen tapa ilmoittaa korruptioepäilyksistä (ilmoituskanava), jotka käsitellään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Johdon julkilausuman nollatoleranssin, puuttumattomuuden ja suojelun kulttuurin syntymistä voidaan ennaltaehkäistä ja torjua sitoutumalla tinkimättömästi hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamiseen myös korruptiontorjunnassa. Johdon tulee osoittaa selkeä tuki johdonmukaiselle korruption puuttumiselle.

Objektiivisesti, asiantuntevasti ja huolellisesti suoritettujen korruptioepäilyksen tarkastuksen tulokset tulee käsitellä riippumattomasti ja puolueettomasti hyödyntäen tarvittaessa oikeudellista asiantuntija-apua. Todennettuihin väärinkäytöksiin tulee reagoida kurinpitotoimin oikeasuhtaisesti ja johdonmukaisesti. Lisäksi johdon tulee arvioida velvollisuutta saattaa väärinkäytös esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi.

Korruptiontorjunnan tuloksellisuuden parantaminen

Korruptiontorjuntaa tulee kehittää korruptionriskien hallitsemiseksi ja paljastamiseksi määritettyjen tehtävien ja vastuiden sekä toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden seurannan perusteella. Kyky torjua tuloksellisesti korruptiota edellyttää toimintokohtaisia korruption riskialueiden ja ilmenemismuotojen, sekä altistavien ja mahdollistavien tekijöiden analysointia. Kehitettäessä korruptiontorjunnan menettelyitä tulee ottaa myös huomioon korruptiosta aiheutuvat haitalliset seuraukset. Tulosten perusteella voidaan kohdentaa resursseja ja erilaisia valvontatoimia merkittävälle riskialueille.

Toimintamallin eri osa-alueille määritetyillä hyvän hallinnon, riskienhallinnan ja valvonnan toimenpiteillä voidaan varmistaa oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon sekä yleisen edun toteutumista. Samalla ennaltaehkäistään oikeudettoman edun tavoittelua ja lisätään eri toimijoiden ymmärrystä seurauksista sekä kiinnijäämisen todennäköisyyttä. Säännöllisten itsearviointien, toisen linjan seurannan sekä sisäisen tarkastuksen suorittamien arviointien perusteella voidaan raportoida viraston tai laitoksen johdolle kyvykkyydestä torjua korruptiota sekä tunnistetuista kehittämistarpeista. Samalla tulokset ovat hyödynnettävissä ohjeiden päivittämisessä, tulevilla koulutuksissa ja johdon viestinnässä korruptiontorjunnasta.

Korruptiontorjunnan kypsyystason arviointi

Korruptiontorjunnan kyvykkyyden ja kypsyystason arviointi

Korruptiontorjunnan menettelyiden toimeenpanon johdonmukaisuutta voidaan parantaa itsearviointien tai sisäisen tarkastuksen objektiivisten tarkastusten perusteella. Arviointien suorittamiseksi on määritetty korruptiontorjunnan toimintamalliin perustuvia kriteerejä korruptiontorjunnan eri osa-alueiden kypsyystason arvioimiseksi. Arviointi voi kohdistua viraston tai laitoksen, sen asiantuntijayksiköiden sekä toimintojen ja prosessien sisältämiin korruptiontorjunnan menettelyihin kokonaisuutena tai kohdistuen arviointeja eri riskialueisiin ja teemoihin.

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 voidaan arvioida viraston tai laitoksen johdon suhtautumista korruptioon, korruptiontorjunnan organisointia, toimintamallin kehittyneisyyttä ja toimeenpanoa, viestinnän ja koulutustoiminnan systemaattisuutta, sekä toimintamallin kokonaistuloksellisuutta korruption havaitsemisen ja johdonmukaisen puuttumisen näkökulmasta.

Lisäksi arviointikriteerit kohdistuvat toimintamallin kyvykkyyden ja tuloksellisuuden riippumattomiin arviointeihin ja jatkuvaan parantamiseen. Toimintamallin eri kypsyystasot kuvastavat toimintamallin laadukkuutta, toimeenpanon johdonmukaisuutta, sekä vaikutusta korruptionriskien hallinnan ja jäännösriskin tasoon.

Raportointi korruptiontorjunnan kyvykkyydestä

Arviointikriteerien mukaisesti suoritettavien arviointien avulla saadaan tietoa korruptiontorjunnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta viraston tai laitoksen eri tasoilla ja toiminnoissa, mikä on välttämätöntä korruptiontorjunnan kehittämiseksi. Kypsyystason arviointien, korruptiontorjunnan ja väärinkäytöstarkastusten tulosten perusteella voidaan kehittää korruptiontorjunnan toimintatapoja väärinkäytösten tehokkaamman ennaltaehkäisyä ja havaitsemisen varmistamiseksi.

Kypsyystason arvioinnit ja tarkastukset mahdollistavat myös raportoinnin korruptiontorjunnan tuloksellisuudesta ja tunnistetuista kehittämistarpeista viraston tai laitoksen johdolle sekä eri sidosryhmille sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa.

Korruptiontorjunnan kypsyystason arviointi

Eettisiä periaatteita ei ole määritetty eikä nollatoleranssia korruptiolle ole julkilausuttu. Korruptiontorjunnan toimintamallia ei ole määritetty. Tietoisuus ja ymmärrys korruptiosta on vielä riittämätöntä. Vaikutusvallan väärinkäyttö on tunnistettu torjuttavaksi riskiksi. Toista linjaa ei ole. Toimintatavat ovat tapauskohtaisia ja suunnittemattomia. Korruption puuttuminen on satunnaista.	Eettiset periaatteet on määritetty, mutta nollatoleranssia korruptiolle ei ole julkilausuttu. Toimintatapoja on kehitetty, tehtävät ja vastuut on määritetty, mutta niistä ei ole viestitty ja koulutettu. Toisen linjan corruptiontorjunta on suunnittelematonta. Vastuu riskien tunnistamisesta ja toimintatapojen soveltamisesta on jätetty yksittäisille henkilöille, mistä johtuen corruptiontorjunnan tuloksellisuus on vähäistä ja korruption puuttuminen satunnaista.	Nollatoleranssi korruptiolle on julkilausuttu ja toimintamalli on määritetty, niistä on viestitty ja koulutettu eri toimijoita. Toimeenpanoa ei koordinoita, seurata ja arvioida. Toinen linja tukee johtoa ja esimiehiä, mutta ei seuraa ja arvioi niiden toimintaa. Toimintamallin noudattamisen puutteita ei todennäköisesti havaita. Korruptiontorjunnan tuloksellisuus, korruption havaitseminen ja puuttumisen johdonmukaisuus vaihtelevat.	Toimintamalli on johdettu ja hallittu, sen tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan sekä kehitetään havaittujen riskien ja valvonnan heikkouksien perusteella. Toinen linja toimii seuraa ja arvioi johdon ja esimiesten toimintaa. Korruptiontorjunta on tuloksellista, korruptiota havaitaan todennäköisesti ja puuttuminen on johdonmukaista.	Toimintamallia kehitetään jatkuvasti ja ennakoiden, analysoitua tietoa sekä eri organisaatioiden ja toimialakohtaisia parhaita käytäntöjä hyödyntäen. Korruptiolle ei ole sijaa ja corruptiontorjunnan toimintamalli ehkäisee tuloksellisesti korruptiota. Korruptiota havaitaan hyvin todennäköisesti ja siihen puututaan johdonmukaisesti ja oikeasuhtaisesti.
TAPAUSSKOHTAINEN	PROSESSOITU	MÄÄRITELTY	INTEGROITU	OPTIMOITU
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

Tuloksellinen korruptiontorjunta edellyttää suunnitelmallisia ja täsmällisiä toimenpiteitä.

- Korruptiontorjunnan tulee perustua johdon hyväksymään suunnitelmalliseen toimintamalliin.
- Toimintamallin osana tulee järjestää luottamuksellinen ja turvallinen ilmoituskanava korruptioepäilysten riippumattomaksi käsittelemiseksi ja tutkimiseksi.
- Toimintamallin kyvykkyyttä torjua korruptiota tulee seurata ja arvioida sekä kehittää jatkuvasti.

**Sisäisen tarkastuksen
toimintatavat havaittaessa ja
tarkastettaessa korruptiota**

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti 1/4

Sisäisen tarkastuksen valtuudet

Sisäisen tarkastuksen rooliin korruptiontorjunnassa vaikuttavat sisäisen tarkastuksen toimintasäännön määräykset, resursointi sekä viraston tai laitoksen hallintorakenne. Sisäisen tarkastuksen roolina voi olla joko tarkastaa korruptioepäilyksiä tai avustaa niiden tarkastuksissa, johtaa niiden tarkastamista tai tarkastaa niiden tarkastus- ja käsittelyprosessin asianmukaisuutta. Mikäli sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu korruptioepäilysten objektiivinen tarkastaminen, tulisi sisäisen tarkastuksen määrittellä siihen liittyvät menettelytavat kirjallisesti.

Sisäisen tarkastuksen tulee voida vapaasti päättää sisäisen tarkastuksen tehtäväkentän laajuudesta, suorittaa tehtävänsä ja raportoida tulokset. Muussa tapauksessa sisäisen tarkastuksen johtajan tulee raportoida vapautta rajoittavista tekijöistä viraston tai laitoksen johdolle ja keskustella niiden vaikutuksista.

Sisäisen tarkastuksen toimintasäännön tulisi mahdollistaa korruptioepäilysten tarkastamisesta päättäminen itsenäisesti, muutoin sisäisen tarkastuksen tulee saada johdon hyväksyntä tarkastuksen suorittamiselle. Mikäli väärinkäytösepäily koskee ylintä johtoa, tulee sisäisen tarkastuksen saada hyväksyntä tarkastukselle ylimmän johdon jäävittömältä toimivaltaiselta virkamieheltä.

Sisäisen tarkastuksen riippumattomuuteen ja objektiivisuuteen vaikuttavat uhat

Mikäli sisäinen tarkastus havaitsee ylimpään johtoon kohdistuvan korruptioepäilyksen, on sisäisen tarkastuksen tarpeen arvioida sisäisen tarkastuksen mahdollisuus toteuttaa ja raportoida tarkastus riippumattomasti ja objektiivisesti sekä ilman pelkoa kielletyistä vastatoimista.

Arvioidessaan edellytyksiään suorittaa sisäinen tarkastus ammattistandardien mukaisesti ja turvallisesti, tulee sisäisen tarkastuksen ottaa huomioon viraston tai laitoksen hallintokulttuurin lainmukaisuus ja eettisyys sekä eri toimijoiden todennäköinen lojaliteetti korruptioepäilyksen kohteena olevaan henkilöön tai henkilöihin. Sisäisen tarkastuksen tulee arvioinnissaan ottaa huomioon sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta koskevat standardit.

Johdon rajoittamis- tai vaikuttamispyrkimykset korruptioepäilysten tarkastamiseen voivat olla merkki väärinkäytöksestä tai vaikutusvallan väärinkäytöstä pyrkimyksenä salata mahdollinen väärinkäytös, estää siihen puuttuminen sekä puolueeton tutkinta ja tulosten käsittely. Tällöin voi olla olemassa myös kohonnut riski kielletyistä vastatoimista. Sisäisen tarkastuksen tulee ottaa huomioon se, että vastatoimia voidaan toteuttaa epävirallisesti tai näennäisesti lainmukaisesti ja toimenpiteet julkisuuslakiin perustuen salaten.

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti

2/4

Tarkastuksen edellyttämä asiantuntemus

Korruptioepäilyksiä tarkastavan sisäisen tarkastajan tulee osoittaa sellaista huolellisuutta, tietoa ja taitoa, jota harkitsevalta ja pätevältä väärinkäytöstarkastuksia suorittavalta sisäiseltä tarkastajalta voidaan odottaa. Sisäisen tarkastuksen tulee tuntea ja hallita korruptioepäilysten tarkastuksen näkökulmasta olennaiset oikeudelliset säännökset. Lisäksi sisäisellä tarkastuksella tulee olla kokonaisuutena arvioiden riittävä tarkastustehtävän edellyttämä asiantuntemus ja kokemus ja sen tulee hallita asianmukaiset tarkastusmenetelmät.

Sisäisen tarkastuksen on tarpeen arvioida väärinkäytöstarkastuksen huolellisen toteuttamisen edellyttämää työn laajuutta, kohdentumista, epäillyn väärinkäytöksen merkittävyyttä ja moitittavuutta, tarkastuksessa sovellettavaa sääntelyä, aikataulua, riittävää resursointia ja asiantuntemusta, tarkastustoimenpiteitä ja –tekniikoita, sekä hankkia tarvittaessa asiantuntevaa neuvontaa ja apua.

Ammatillinen huolellisuus ja laadun varmistaminen

Sisäisen tarkastuksen tulee suunnitella huolellisesti tiedonhankinta- ja tarkastustoimenpiteet ottaen huomioon niiden vaikutukset mahdolliseen esitutkintaan. Suunnittelussa on arvioitava se, voidaanko tarkastus toteuttaa avoimesti vai tuleeko se toteuttaa tarkastuksen kohteelta salassa pidettävänä.

Tarkastuksen ammattitaitoisen ja huolellisen suorittamisen sekä laadun varmistamiseksi tulee sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilön varmistaa riittävä tarkastuksen suunnittelu, resursointi, ohjaus, menettelytavat, informaation analysointi ja dokumentointi (ml. pääsyn rajoittaminen työpapereihin, niiden säilytysaika ja –tapa), työpapereiden ja tarkastusraportin luovuttaminen viraston tai laitoksen sisällä tai ulkopuolelle, sekä tulosten raportointi.

Sisäisen tarkastajan tulee dokumentoida väärinkäytöstarkastukseen liittyviin havaintoihin ja johtopäätöksiin liittyvä olennainen, kattava ja hyödyllinen informaatio, tiedonhankinnan menettelyt, tietolähteet kuten päätöksenteko- ja sopimusrekisterit sekä toteutetut tarkastustoimenpiteet ja mahdolliset rajaukset.

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti 3/4

Raportointi korruptioepäilysten tarkastuksista

Sisäisen tarkastuksen tulisi yhteistyössä viraston tai laitoksen johdon kanssa luoda korruptiotapausten tarkastamiseen liittyvät raportointi- ja käsittelymenettelyt, jotka eivät vaaranna mahdollisen esitutkinnan suorittamista. Menettelytapojen määrittelyssä tulee ottaa huomioon tilanteet, joissa voi olla tarpeen rajoittaa tulosten raportointia ja käsittelyyn osallistuvia. Tulosten raportointi johdolle tai muulle asianmukaiselle puolueettomalle taholle mahdollistaa havaintojen ja johtopäätösten objektiivisen ja tasapuolisen käsittelyn. Menettelytavat tulee vahvistaa soveltuvien osin viraston tai laitoksen taloussäännössä.

Sisäisen tarkastuksen suorittamien korruptiotarkastusten raportointiin voi kohdistua vaikuttamispyrkimyksiä, joilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan raportoinnin sisältöön, viivyttämään raportointia, rajoittamaan raportin saatavuutta sekä käsittelyyn osallistuvia, käsittelyn puolueettomuuteen ja johdonmukaisuuteen, sekä raportin julkisuusasteeseen. Sisäisen tarkastuksen tulee ottaa huomioon eri toimijoiden mahdolliset vaikuttamispyrkimykset tehtävän suunnittelu- ja raportointivaiheessa sekä tarkastustoimenpiteiden ja tulosten dokumentoinnissa.

Raportoinnin objektiivisuus ja laatu

Sisäisen tarkastuksen tulee raportoida tarkastuksen tulokset täsmällisesti, objektiivisesti ja täydellisesti. Raportista tulee käydä ilmi mahdolliset rajaukset, tiedonhankinnan menettelyt sekä käytettävissä olevaan tietoon liittyvät mahdolliset rajaukset. Sisäisen tarkastuksen tulee tarvittaessa käsitellä korruptioepäilyksiin liittyvät havainnot asiantuntevan ja riippumattoman oikeudellisen asiantuntijan kanssa ennen lopullisen raportin laadintaa ja tulosten raportointia.

Raportista tulee käydä ilmi myös se, että onko tarkastuksen kohteelle annettu mahdollisuus esittää näkemyksensä havainnoista ja johtopäätöksistä. Sisäisen tarkastuksen tulee arvioida tarkastukseen liittyvää tilannetta ja olennaisia perusteltuja syitä sille, että tarkastuksen kohteelle ei anneta mahdollisuutta esittää näkemyksensä. Perusteltuna syynä voi olla todennäköisen esitutkinnan turvaaminen. Arvioinnissa on syytä harkita oikeudellisen asiantuntijan arvion hyödyntämistä.

Sisäisen tarkastuksen tulee suositella johdolle tulosten ja johtopäätösten käsittelyä oikeudellista asiantuntijaa hyödyntäen. Sisäisen tarkastuksen voi olla tarkastuksen tulosten vuoksi tarpeen rajoittaa tulosten käsittelyä ja jakelua todennäköisen esitutkinnan turvaamiseksi.

Riippumaton sisäinen tarkastus arvioi objektiivisesti 4/4

Johdonmukaisista ja oikeasuhtaisista jatkotoimenpiteistä päättäminen

Sisäisen tarkastuksen tulosten käsittelyssä ja päätöksenteossa oikeasuhtaisista toimenpiteistä tulee erityistä huomiota kiinnittää toimivallan käyttöön vain lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa sekä päätöksenteon puolueettomuuteen ja johdonmukaisuuteen. Sisäisen tarkastuksen ei tule osallistua tarkastuksen tulosten perusteella päätettävien toimenpiteiden valmisteluun tai päätöksentekoon.

Työjärjestyksessä ja taloussäännössä määrättyjen tehtävien ja vastuiden mukaisesti toimivaltainen virkamies on velvollinen päättämään korruptioepäilysten ja tarkastuksen tulosten ilmoittamisesta esitutkintaviranomaiselle sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointi

Sisäisen tarkastuksen tulee seurata ja arvioida päätettävien toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta. Mikäli sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilö katsoo, että väärinkäytöksen johdosta päätettävät toimenpiteet eivät ole oikeasuhtaisia ja lainmukaisia suhteessa johdon ja oikeudellisen asiantuntijan objektiiviseen ja puolueettomaan näkemykseen väärinkäytöksen moitittavuudesta, tulee hänen keskustella asiasta toimivaltaisen virkamiehen kanssa. Vastuu tilanteen ratkaisusta ei kuitenkaan kuulu sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilölle.

Johdonmukaisen puuttumisen merkitys

Oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon ja korruptiontorjunnan nollatoleranssin noudattaminen edellyttävät johdonmukaista ja puolueetonta reagointia korruptioon. Mikäli näin ei toimita ja korruptio jää seuraamuksitta, mahdollistaa puuttumattomuus korruption sekä johtaa yleisen edun ja viranomaistoimintaan kohdistuvan luottamuksen vaarantumiseen. Viraston tai laitoksen johdon toiminnalla on erityinen merkitys korruptiotorjunnan uskottavuuden turvaamisessa.

Johdon tulee turvata sisäisen tarkastuksen riippumaton ja objektiivinen rooli korruptiontorjunnassa.

- Sisäisen tarkastuksen tehtävät ja valtuudet korruptiontorjunnassa tulee määrittää tarkoin toimintasäännössä.
- Sisäisen tarkastuksen tulee toimintaa suunnitellessaan, väärinkäytöstarkastuksia toteuttaessaan ja raportoidessaan kiinnittää erityistä huomiota objektiivisuuden toteutumiseen.
- Sisäisen tarkastuksen tulee suunnitelmallisesti kehittää kykyään toteuttaa korruptioepäilysten tarkastukset asiantuntevasti ja laadukkaasti.

Keskeisiä korruptiontorjuntaan liittyviä käsitteitä

Keskeisiä käsitteitä korruptiontorjunnassa

Hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan oikeudellisia periaatteita ja toimintatapoja, joiden tarkoituksena on turvata tasapuolinen kohtelu ja toimivallan käyttäminen lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Hälytysmerkki kuvastaa toimintatapaa, joka ei ole oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon mukainen tai eettisesti hyväksyttävä käytäntö.

Ilmenemismuoto kuvastaa korruption erilaisia esiintymismuotoja.

Ilmoituskanavalla tarkoitetaan luottamuksellista ja turvallista kanavaa ilmoittaa korruptioepäilyksistä.

Intressiristiriidalla tarkoitetaan eri toimijoiden ja erilaisten tavoitteiden ristiriitaa.

Kolmen linjan –malli kuvastaa toimintamallia, jonka mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtäviä ja vastuita määritetään eri toimijoille.

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttämistä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.

Oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Puuttumattomuus kuvastaa toimintakulttuuria, jossa korruption ilmenemismuotoihin ei puututa ja niille annetaan tietoisesti hiljainen hyväksyntä.

Riskialue kuvastaa toimintaa, jossa korruption ilmenemismuotoja on yleisesti havaittu.

Toimivallalla tarkoitetaan viranomaiselle säädettyä oikeutta tehdä ratkaisuja.

Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä, sekä asemaa valmistella tai tehdä päätöksiä sekä vaikuttaa toisen toimijan toimintaan tai päätöksentekoon sekä käyttäytymiseen ja mielipiteisiin.

Väärinkäytöksellä tarkoitetaan tahallisia lainvastaisia ja epäeettisiä tekoja ja rikkomuksia, joilla toimija pyrkii saamaan oikeudeton etua tai aiheuttamaan vahinkoa.

Yleinen etu kuvastaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisia toimintatapoja ja tavoitteita kuten oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta sekä julkisen hallinnon ja verovarojen käytön tuloksellisuutta.

Torjumme korruptiota tuloksellisesti

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä oikeudettoman edun tavoitteluksi.

Korruptio vaarantaa oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun sekä luottamuksen julkiseen hallintoon.

Johdon tulee järjestää tuloksellinen korruptiontorjunta yhteistyössä esimiesten, asiantuntijoiden ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

Emme hyväksy korruptiota, vaan puutumme havaitsemaamme korruption johdonmukaisesti.

Lähteitä

COSO: Internal Control – Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013.

Euroopan petostentorjuntavirasto, OLAF. [Euroopan petostentorjuntavirasto \(europa.eu\)](https://europa.eu)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Harmaa talous ja hankinnat. 2019

Muttilainen V, Ollus N., Salminen A., Tamminen T. & Välimäki N.: Mittaamaton korruptio? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:44.

Muttilainen V, Ollus N. ja Salminen A.: Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:46.

Peurala, J. & Muttilainen, V. 2015. Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu, raportteja 115.

Salminen A. 2015, Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja, 203.

Salminen A. & Mäntysalo V., 2013. Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston raportti 182.

Salminen A. & Viinamäki, O-P. 2017. Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston raportteja, 3.

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

Suojelupoliisi. Kansallisen turvallisuuden katsaus 2022. <https://supo.fi/kansallisen-turvallisuuden-katsaus>

Syyttäjälaitos. Opas korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostamiseen. 2019. Dnro 4/62/18.

Tamminen T. Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:45.

The Institute of Internal Auditors. Auditing Anti-corruption Activities, Supplemental Guidance.

The Institute of Internal Auditors. The IIA's Three Lines Model.

VN (2021). Valtioneuvoston periaatepäättös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Valtioneuvosto 27.5.2021.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**SANO EI
KORRUPTIOLE!**