

Hyväksytty: 23. maaliskuuta
2018
Julkaistu: 27. maaliskuuta
2018

Julkinen
GrecoEval5Rep(2017)3

VIIDES ARVIOINTIKIERROS

Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen
valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja
lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa

ARVIOINTIRAPORTTI

SUOMI



GRECO:n 79. täysistunnon (Strasbourg 19–23.3.2018)
hyväksymä



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SISÄLLYSLUETTELO

I. TIIVISTELMÄ.....	4
II. JOHDANTO JA MENETELMÄT	6
III. TAUSTATIEDOT	7
<i>Johtavien virkamiesten asema ja palkkaus</i>	11
<i>Korruption torjunta- ja integriteettipolitiikka; institutionaaliset ja sääntelypuitteet.....</i>	13
<i>Eettiset periaatteet ja menettelysäännöt.....</i>	14
<i>Tietoisuus.....</i>	14
KESKUSHALLINNON JOHTOTEHTÄVIEN VALVONTA JA AVOIMUUS.....	17
<i>Tiedonsaanti</i>	17
<i>Lainsäätämismenettelyn avoimuus.....</i>	18
<i>Ulkopuoliset tahot ja lobbaus.....</i>	19
<i>Valvontajärjestelmät</i>	19
ETURISTIRIIDAT	20
TIETYN TOIMINNAN KIELTÄMINEN TAI RAJOITTAMINEN.....	21
<i>Yhteensopimattomat tehtävät, sivutoimet ja taloudelliset omistukset</i>	21
<i>Sopimukset valtion viranomaisten kanssa.....</i>	22
<i>Lahjat.....</i>	22
<i>Julkisten varojen väärinkäyttö.....</i>	24
<i>Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö</i>	24
<i>Virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat rajoitukset</i>	24
VAROJEN, TULOJEN, VELKOJEN JA OMISTUSTEN ILMOITTAMINEN	27
<i>Ilmoitus- ja julkistamisvaatimukset</i>	27
<i>Tarkistusjärjestelmät</i>	29
VASTUULLISUUS- JA TOIMEENPANOMEKANISMIT	30
<i>Muut kuin rikosoikeudelliset vastuullisuusmekanismit</i>	30
<i>Rikosoikeudelliset menettelyt ja syytesuoja</i>	31
V. KORRUPTION TORJUNTA LAINVALVONTAVIRANOMAISISSA.....	33
LAINVALVONTA- JA POLIISIVIRANOMAISTEN ORGANISAATIO JA VASTUULLISUUS	33
<i>Lainvalvontaviranomaiset</i>	33
<i>Tiedonsaanti</i>	34
<i>Kansalaisten luottamus lainvalvontaviranomaisia kohtaan</i>	35
<i>Ammatti- ja toimialajärjestöt.....</i>	35
KORRUPTIONTORJUNTA- JA INTEGRITEETTILINJAUKSET	35
<i>Linjaukset, suunnittelu ja institutionaaliset toteutusmekanismit.....</i>	35
<i>Eettiset ohjeet.....</i>	37
<i>Riskinhallintatoimenpiteet korruptiolle alttiilla aloilla</i>	37
<i>Peitetoiminta sekä yhteydenpito ilmiintajiin ja todistajiin</i>	37
<i>Neuvonta, koulutus ja valistus.....</i>	38
PALVELUKSEEN OTTAMINEN, URA JA PALVELUSSUHTEEN EHDOT	40
<i>Palvelukseen ottamista koskevat vaatimukset ja nimittämismenettely</i>	40
<i>Suoritusarvioinnit, ylennykset, siirrot muihin tehtäviin ja palvelussuhteen päättäminen.....</i>	41
<i>Palkat ja edut.....</i>	42
ETURISTIRIIDAT	42
TIETYN TOIMINNAN KIELTÄMINEN TAI RAJOITTAMINEN.....	42
<i>Yhteensopimattomat tehtävät, sivutoimet ja taloudelliset omistukset sekä virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat rajoitukset</i>	42
<i>Lahjat.....</i>	44
<i>Julkisten varojen väärinkäyttö.....</i>	45
<i>Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö</i>	45
VAROJEN, TULOJEN, VELKOJEN JA OMISTUSTEN ILMOITTAMINEN	45
<i>Ilmoittamista koskevat vaatimukset</i>	45
<i>Tarkistusjärjestelmät</i>	45
SISÄISET VALVONTAMEKANISMIT	46
ILMOITTAMISVELVOLLISUUS JA ILMIAANTAJIEN SUOJELU	47

KANSALAISTEN MAHDOLLISUUS HAKEA HYVITYSTÄ.....	49
<i>Sisäinen hallintokantelumenettely</i>	49
<i>Ulkoiset kantelumenettelyt</i>	49
TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SEURAAMUKSET.....	50
<i>Kurinpitomenettely</i>	50
<i>Rikosasioiden käsittely</i>	50
<i>Tilastot</i>	50
VI. SUOSITUKSET JA JATKOTOIMET	52

I. TIIVISTELMÄ

1. Raportissa arvioidaan Suomessa käytössä olevien toimintamallien tehokkuutta, korruption ehkäisemiseksi keskushallinnon johtavien virkamiesten (ministerien ja valtion ylimpien virkamiesten) sekä lainvalvontaviranomaisten (tarkemmin sanottuna poliisin ja Rajavartiolaitoksen) keskuudessa. Raportin tarkoituksena on tukea Suomea julkisen toiminnan avoimuuden, integriteetin ja vastuullisuuden vahvistamiseksi.

2. Suomi on perinteisesti sijoittunut hyvin korruption torjuntaa koskevissa selvityksissä, ja lahjonnan riskin katsotaan olevan hyvin vähäinen. Viime vuosina on kuitenkin tullut esiin useita kohutapauksia, joissa virkamiesten integriteetti on kyseenalaistettu. Niiden yhteydessä on paljastunut ilmiselviä tapauksia, joissa eturistiriitoja ei ole otettu riittävästi huomioon tai hyvä veli -verkostot ovat toiminnallaan lakaisseet ikävät asiat maton alle. Poliisissa on tullut ilmi jopa pitkäaikaista rakenteellista korruptiota ja kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Suomi on kärsinyt pahoin myös vuonna 2008 alkaneesta talouskriisistä, minkä seurauksena julkisia varoja on leikattu ankaralla kädellä ja toimintoja yksityistetty. Lisähaastetta tuo yksityisten yritysten ryhtyminen julkisten hyödykkeiden ja palvelujen tarjoajaksi. Tästä aiheutuu uudenlaisia eturistiriitoja; ilmeisin esimerkki tällä hetkellä on terveydenhuollon yksityistämistä lisäävä uudistus.

3. Suomessa on katsottu, että luottamus viranomaisiin ja yhteiskuntaan ylipäätään on kaikkein tehokkain keino korruption torjumiseksi. Edellä mainittu huomioon ottaen on syytä kysyä, onko luottamus sittenkään riittävän tehokas väline etenkin silloin, kun luottamuksen kohteena ovat henkilöt rakenteiden ja menettelyjen sijasta. Korruption ilmenemistä koskevista selvityksistä on tässä suhteessa ollut vain vähän hyötyä, koska ne ovat lisänneet itsetyytyväisyyttä sen sijaan, että niillä olisi herätelty valppauteen mahdollisten väärinkäytösten varalta. Kymmenisen vuotta sitten perustetun korruptionvastaisen yhteistyöverkoston ensisijaisena tavoitteena on ollut kansainvälisten korruptiontorjunnan valvontaelinten Suomelle antamien suositusten käsittely. Verkostoon kuuluu eri valtion virastoja sekä kansalaisjärjestöjä. Vuosiksi 2017–2021 on valmisteilla korruption vastainen strategia, joka odottaa hallituksen hyväksyntää, mutta poliittiseen konsensukseen asiasta ei ole vielä päästy. Strategian pikainen hyväksyminen ja sen jälkeinen täytäntöönpano olisivat hyvin tervetulleita ja myönteisiä edistysaskelia.

4. Valtiovarainministeriö on parin viime vuosikymmenen aikana kiitettävästi ryhtynyt julkaisemaan eettistä toimintatapaa koskevia ohjeistuksia valtion virkamiehille. Silti on edelleen tärkeää, että valtio ryhtyy entistä oma-aloitteisemmin lisäämään toimijoidensa tietoisuutta niiden erityisistä integriteettihaasteista sekä kehittämään eturistiriitojen käsittelyä. Tältä osin tarvitaan paitsi selkeitä normeja, myös huolehtimista niiden noudattamisesta, sillä tällä hetkellä rikkomuksista joutuu vastuuseen lähinnä maineelle koituvan vahingon tai poikkeuksellisen virkarikosmenettelyn kautta. Tältä pohjalta onkin olennaisen tärkeää tarkastella nykyistä syytesuojajärjestelmää ja siihen liittyviä menettelyitä, jotka saattavat mahdollisesti haitata korruptiorikosten tutkintaa. Keskushallinnon johtaville virkamiehille on rakennettava ohjauskanavat. Ministerit ja valtion ylimmät virkamiehet ovat viime kädessä niitä, joiden tehtävänä on päättää julkishallinnon ja yleisemmin koko julkisen elämän toimintatavoista ja näyttää esimerkkiä toisille.

5. Lainvalvontaviranomaisten osalta Helsingin poliisilaitosta kohdannut näkyvä skandaali on ravistellut perinteisesti hyvin luotettavaksi koettua instituutiota perustuksia myöten.

Tapaus on todistanut, että korruptoituneiden menettelytapojen estämiseen ja havaitsemiseen liittyvien järjestelmien vahvistaminen on aiheellista. Siksi on tärkeää vakuuttaa yleisölle, että poliisi on tarttunut asiaan ja pyrkii entistä tarmokkaammin edistämään lahjomattomuutta koko organisaatiossa. Tässä yhteydessä myös Rajavartiolaitos voisi hyödyntää tilaisuutta ja omalta osaltaan tarkastella integriteetti- ja vastuuvollisuusmekanismejaan sekä käytössään olevia väärinkäytösten estämiseen tarkoitettuja työkaluja. Tämä edellyttää päättäväistä korruption vastaista työtä sekä yhtenäisten normien ja käsitysten muodostamista siitä, mikä on hyväksyttävää ja mikä taas katsotaan epäeettiseksi, epäammattimaiseksi tai laittomaksi toiminnaksi, jota ei voi hyväksyä. Työn tuloksista on viestittävä selkeästi paitsi kyseisten viranomaisten kaikille tasoille, myös yleisölle.

6. Tarvitaan myös tiukemmat menettelytavat niitä tapauksia varten, joissa yksittäisen henkilön toiminnassa –etenkin johtajuudessa – on ongelmia. Näiden menettelytapojen määrittelyssä on kiinnitettävä huomiota integriteetikysymyksiin. Tämä edellyttää riskinarviointi- ja tiedonkeruuvälineiden parantamista, integriteettiasioihin liittyvien rekistereiden (jotka liittyvät esimerkiksi hankintoihin, omistuksiin yhtiöissä, kulukorvauksiin, lahjojen ja vieraanvaraisuuden tarjoamiseen ja vastaanottamiseen, kanteluita ja väärinkäytöksiä koskevaan tietoon jne.) tarkastusta ja ristiin tarkistuksia sekä yleisemmällä tasolla entistä paremmin koordinoitua valmiutta hallita ennakoivasti korruption liittyviä riskejä, uhkia ja haavoittuvuuksia.

7. Lopuksi suositellaan toimia, jotka auttavat murtamaan mahdollisesti vasta kehittymässä olevan vaikenemisen lain Rajavartiolaitoksessa ja poliisissa etenkin ilmiantojen tekemiseen ja ilmiantajien suojeluun liittyvien prosessien kehittämisen kautta. Kysymyksellä on ratkaiseva merkitys lainvalvonnan kannalta: virkamiesten pitäisi paitsi tuntea hyvin kaikki käytettävissä olevat sisäiset ja ulkoiset ilmoittamiskanavat, myös luottaa niiden toimintaan.

II. JOHDANTO JA MENETELMÄT

8. Suomi liittyi GRECON jäseneksi vuonna 1999. Liittymisen jälkeen Suomi on ollut GRECON arvioinnin kohteena neljästi: ensimmäisellä arviointikierroksella kesäkuussa 2001, toisella arviointikierroksella heinäkuussa 2004, kolmannella arviointikierroksella joulukuussa 2007 ja neljännellä arviointikierroksella maaliskuussa 2013. Laaditut arviointiraportit sekä vastaavat vaatimustenmukaisuusraportit ovat luettavissa GRECON verkkosivuilla (www.coe.int/greco). Viides arviointikierron käynnistyi 1.1.2017.¹

9. Tämän raportin tavoitteena on arvioida, miten tehokkaita ovat ne toimenpiteet, joita Suomen viranomaisten käytössä on korruption ehkäisemiseksi ja integriteetin edistämiseksi valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa. Raportissa tarkastellaan maan tilannetta kriittisesti, pohditaan asianomaisten tahojen toteuttamia toimia ja saavutettuja tuloksia sekä selvitetään mahdollisia puutteita ja esitetään suosituksia tilanteen parantamiseksi. GRECON käytännön mukaisesti suositukset osoitetaan GRECON valtuuskunnan päällikön välityksellä Suomen viranomaisille, joiden tehtävänä on päättää, mitkä kansalliset tahot ryhtyvät tarvittaviin toimiin. Suomen on raportoitava GRECOLle 18 kuukauden kuluessa tämän raportin hyväksymisestä, mitä toimia esitettyjen suositusten johdosta on toteutettu.

10. Tämän raportin laatimista varten GRECON arviointiryhmä (jäljempänä ”arviointiryhmä”) vieraili Suomessa 18.–22. syyskuuta 2017. Lisäksi otettiin huomioon Suomen vastaukset GRECON arviointikyselyyn (GrecoEval5(2017)6) sekä muita, muun muassa kansalaisyhteiskunnan edustajilta saatuja tietoja. Arviointiryhmän jäsenet olivat Yhdysvaltain ulkoministeriön International Narcotics and Law Enforcement Bureauun korruption torjunnasta vastaava virkamies Jane Ley, lainvalvontavirkamies, everstiluutnantti Fabio Seragusa Guardia di Finanza esikunnasta Italiasta, poliisikorkeakoulun tutkimuksen ja sosiaalisten taitojen keskuksen päällikkö sekä poliisin integriteetistä ja eettisistä asioista vastaavan lautakunnan puheenjohtaja Robert Šumi Slovenian sisäministeriön poliisiosastosta ja Islannin valtioneuvoston kanslian lainsäädäntöasioiden osaston oikeudellinen neuvonantaja Oddur Vidarsson. Arviointiryhmän avustajana toimi Laura SANZ-LEVIA GRECON sihteeristöstä.

11. Arviointiryhmä haastatteli oikeusministeriön, Tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön, sisäministeriön, eduskunnan oikeusasiamiehen, eduskunnan kanslian, tietosuojavaltuutetun toimiston, oikeuskanslerinviraston, valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan, Valtiontalouden tarkastusviraston, Valtakunnansyyttäjänviraston, Poliisihallituksen, Rajavartiolaitoksen ja Tullin edustajia. Lisäksi arviointiryhmä tapasi kansalaisjärjestöjen (Transparency International), ammattijärjestöjen ja korkeakoulujen edustajia sekä tutkivia toimittajia.

¹ Menetelmistä kerrotaan tarkemmin GRECO:n [verkkosivulla](http://www.coe.int/greco) luettavissa olevassa arviointikyselyssä.

III. TAUSTATIEDOT

12. Suomi on ollut GRECON jäsen vuodesta 1999, ja se on ollut arvioinnin kohteena neljällä arviointikierröksellä, joissa on keskitytty erilaisiin korruption estämiseen ja torjuntaan liittyviin aiheisiin.² Suomi on saanut merkittävän osuuden GRECON arviointikierrosten yhteydessä annetuista suosituksista toteutettua. Vaatimustenmukaisuusmenettelyjen päättämiseen mennessä Suomi oli toteuttanut ensimmäisen, toisen ja neljännen arviointikierröksen suositukset täysimääräisesti. Kolmannen arviointikierröksen suosituksista 94 prosenttia oli toteutettu täysimääräisesti ja ainoastaan yksi suositus oli toteutettu vasta osittain³. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnista – jonka osalta Suomi on tehnyt varauksen lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen (ETS 173) – käydään maassa edelleen vilkasta keskustelua rikoslain uudistamisen yhteydessä⁴.

13. Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa jatkuvasti maailman vähiten korruptoituneimpien maiden joukkoon. Transparency Internationalin korruptioindeksissä (Corruption Perception Index, CPI) Suomi on menestynyt erinomaisesti, sillä se on ollut viimeisen viiden vuoden aikana aina kolmen parhaan maan joukossa. Hyvää käsitystä tuki myös vuonna 2017 laadittu [Maailman talousfoorumin osallistavaa kasvua ja kehitystä koskeva selvitys](#), jossa Suomea kuvataan maailman neljänneksi parhaaksi maaksi korruption torjunnassa. Vuonna 2013 laaditussa [korruptiota koskevassa erityiseurobarometrissä](#) Suomi sijoittuu EU:n vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Eurobarometrin mukaan 29 prosenttia suomalaisista uskoo, että korruptio on heidän kotimaassaan yleistä (EU:n keskiarvo: 76 prosenttia) ja 9 prosenttia suomalaisista koki korruption vaikuttavan omaan arkielämäänsä (EU:n keskiarvo: 26 prosenttia). Noin 51 prosenttia vastaajista katsoo, että lahjusten antaminen ja ottaminen sekä vallan väärinkäyttö hyötymistarkoituksessa on yleistä valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa (EU:n keskiarvo: 56 prosenttia). Alle 1 prosentilta tutkimukseen vastanneista oli pyydetty tai edellytetty lahjuksen antamista viimeisten 12 kuukauden aikana (EU:ssa keskimäärin 4 prosentilta), ja 9 prosenttia vastaajista ilmoitti tuntevansa itse jonkun, joka ottaa tai on ottanut vastaan lahjuksia (EU:n keskiarvo: 12 prosenttia).

14. Hiljattain julkaistun [Poliisiammattikorkeakoulun raportin](#) mukaan poliisin tietoon tulleiden korruptiotapausten määrä kuitenkin kasvoi 10 prosenttia vuosina 2011–2014. Raportista käy ilmi, että yleisimmät korruption muodot ovat varojen väärinkäyttö, tiedon väärinkäyttö ja salassa pidettävän tiedon julkistaminen. Yritykset ja julkisen sektorin organisaatiot ovat siirtäneet 2000-luvulla toimintojaan kiihtyvällä tahdilla tietoverkkoihin.

² Arviointikierrös I: Korruption estämiseen ja torjuntaan osallistuvien kansallisten toimielinten riippumattomuus, erikoistuminen ja käytettävissä olevat keinot / Syytesuojan laajuus ja kattavuus; Arviointikierrös II: Korruption tuottamien rikoshyötyjen tunnistaminen ja takavarikointi / Korruptio ja julkishallinto / Oikeushenkilöiden korruption peittelyyn hyödyntämisen estäminen / Korruption torjuntaan tarkoitettu vero- ja rahoituslainsäädäntö / Korruption, järjestäytyneen rikollisuuden ja rahanpesun väliset yhteydet; Arviointikierrös III: Korruption kriminalisointi / Puoluerahoituksen avoimuus; Arviointikierrös IV: Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen.

³ Näistä lukemista saa käsityksen siitä, missä vaiheessa GRECO:n suositusten toteuttaminen on ollut silloin, kun vaatimustenmukaisuusmenettelyt ovat muodollisesti päättyneet. Kyseinen maa on saattanut toteuttaa jäljellä olevat suositukset vaatimustenmukaisuusmenettelyn muodollisen päättämisen jälkeen.

⁴ Rikoslain muuttamista koskevasta lakiluonnoksesta annetussa asiantuntijalausunnossa eduskunnan oikeusasiamies totesi, että olisi tärkeää saada vaikutusvallan väärinkäyttö kriminalisoitua. Samalla oikeusasiamies korosti kuitenkin, että toisin kuin tämänhetkisessä esityksessä vaaditaan, myös vaikutusvallan väärinkäytön valmistelu olisi kriminalisoitava. Lakiesitys ei ole toistaiseksi edennyt eduskunnan käsittelyyn.

Samalla mahdollisuudet rikolliselle toiminnalle ovat lisääntyneet. Tämä voimistuva kehityssuunta on tarpeellista ottaa vahvasti huomioon korruption torjunnassa yhteiskunnassa. Raportissa todetaan johtopäätöksenä, että korruptio on selvästi yleisempää yritysmaailmassa kuin julkisella sektorilla. Korruptiorikosten tutkinnassa keskeinen haaste on näytön hankkiminen ja sen menestyminen oikeudessa: vain vajaat 60 prosenttia korruptiorikoksista etenee syyteharkintaan.

15. [EU:n Suomea koskevassa vuoden 2014 korruptiontorjuntakertomuksessa](#) mainitaan korruptionriski, joka liittyy ”hyvä veli -verkostoihin” eli yksityishenkilöiden epävirallisiin verkostoihin, jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen hallinnon ja liike-elämän sisäpiiriläisten välillä epämuodollisten suhteiden perusteella. Näissä verkostoissa palveluista ei välttämättä makseta rahalla, vaan verkoston jäsenet vaihtavat palveluksia, tietoa tai muita etuja. Tämä riski nousee esiin myös uusimmassa [OECD:n lahjonnan vastaisen työryhmän neljännen maatarkastuskierroksen Suomea koskevassa raportissa](#) maaliskuulta 2017.

IV. KORRUPTION TORJUNTA VALTIONHALLINNOSSA (YLIMMISSÄ JOHTOTEHTÄVISSÄ)

Valtionhallinnon ja ylimpien johtotehtävien rakenne

Presidentti

16. Suomi on parlamentaarinen demokratia ja monipuoluejärjestelmä, ja sen valtionpäämiehenä toimii presidentti. Presidentti valitaan suoralla kansanvaalilla enintään kahdelle kuuden vuoden pituiselle toimikaudelle. Aiemmin Suomessa oli käytössä puolipresidentiaalinen järjestelmä, jossa presidentillä oli varsin paljon toimivaltaa. Vuonna 2000 hyväksytyssä ja vuonna 2012 uudistetussa uudessa perustuslaissa pääministerin asemaa vahvistettiin ja presidentin toimivalta rajattiin koskemaan yhteistyötä hallituksen kanssa. Näin Suomessa siirryttiin kohti parlamentaarista järjestelmää.

17. Perustuslain ja muiden säädösten yleissääntönä on, että presidentti käyttää hallitusvaltaa yhdessä valtioneuvoston kanssa hallituksen tekemien esitysten pohjalta. Ilman hallituksen esitystä presidentti voi lisäksi päättää seuraavista asioista: hallituksen tai ministerin nimittäminen⁵ sekä hallituksen tai ministerin vapauttaminen tehtävistään, ennen aikaisten eduskuntavaalien määrääminen⁶ sekä armahdukset⁷ ja Ahvenanmaan maakuntaan liittyvät asiat⁸. Presidentti myöntää ansiomerkit ja arvonimet. Lainsäädäntöasioissa presidentillä on oikeus vahvistaa lait, mutta hänellä ei ole aloiteoikeutta vain, eikä veto-oikeutta. Tasavallan presidentin kanslia ei hoida lainsäädäntöasioiden valmisteluun, esittelyyn tai vahvistamiseen liittyviä tehtäviä eikä siten voi vastata niitä koskeviin tiedusteluihin.

18. Presidentti tekee päätöksen useista virkanimityksistä⁹ hallituksen esityksestä. Muissa kuin oikeuslaitoksen virkanimityksissä hänellä on kuitenkin oikeus nimittää tehtävään kuka hyvänsä tehtävää hakenut pätevä henkilö, kunhan tämä henkilö on mukana muiden tarkistamalla esivalintalistalla. Tasavallan presidentin kanslia ei hoida virkanimitysten valmisteluun tai esittelyyn liittyviä tehtäviä, vaan tiedustelut käsittelee asianomainen ministeriö.

⁵ Pääministerin nimittäminen tapahtuu muodollisesti siten, että presidentti ilmoittaa eduskunnalle pääministeriehdokkaan eduskuntaryhmien neuvottelujen tuloksen perusteella ja eduskunnan puhemiestä kuultuaan. Eduskunnan on vielä vahvistettava pääministerin nimitys. Muut ministerit nimittää presidentti pääministerin esityksestä. Eduskunnan on oltava koolla valtioneuvostoa muodostettaessa ja sen kokoonpanon merkittävästi muuttuessa. Käytännössä merkittävin rooli hallituksen muodostamisessa, toiminnassa ja hajottamisessa on siinä mukana olevilla puolueilla.

⁶ Presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä ennen aikaiset eduskuntavaalit.

⁷ Presidentti voi myöntää armahduksia vain rikosoikeudellisista seuraamuksista (sakko, vankeus, menettämisseuraamus). Oikeusministeriö valmistelee armahdusasiat hankittuaan asiasta tarpeelliset selvitykset ja lausunnot, mukaan lukien korkeimman oikeuden lausunnon. Yleisestä armahduksesta on säädettävä lailla.

⁸ Tasavallan presidentti nimittää Ahvenanmaan maaherran sovittuaan siitä maakuntapäivien puhemiehen kanssa tai viidestä maakuntapäivien ehdolle asettamasta henkilöstä. Presidentti voi antaa maakuntapäiville esityksiä ja tiedonantoja sekä puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä uudet vaalit toimitettavaksi. Maakuntalait esitellään presidentin vahvistettavaksi valtioneuvostossa, ja hänellä on oikeus määrätä maakuntalaki raukeamaan. Presidentin Ahvenanmaata koskevat päätökset valmistelevat ja esittelevät oikeusministeriö ja oikeusministeri.

⁹ Presidentin kanslian kansliapäällikkö ja esittelijät, oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, edustustojen päälliköt, Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja ja johtajat, Suomen Pankin pääjohtaja, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerit, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit ja jäsenet; hovioikeuksien presidentit ja jäsenet sekä muut vakinaiset tuomarit siten kuin laissa erikseen säädetään.

19. Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö, mutta päättää sotilaskäskyasioista yhdessä vastaavan ministerin kanssa. Presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

20. Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki merkittävät ulkopoliittiset ratkaisut on tehtävä yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Mainittakoon, että Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vähensi entisestään presidentin valtaa ulkosuhteissa. Siksi perustuslaissa säädetäänkin nykyään, että valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

21. Arviointiryhmälle kerrottiin, että perustuslain muutokset ovat muuttaneet presidentin ja hallituksen välistä työnjakoa siten, että presidentin valtaa on huomattavasti vähennetty ja pääministeri on noussut merkittävään asemaan politiikassa. Presidentillä on nykyään henkilökuntaa vain noin 20 virkamiehen verran: viisi kabinetin jäsentä vastaa presidentin avustamisesta yleisissä toimeen liittyvissä tehtävissä, ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, muissa kansainvälisissä asioissa, oikeudellisissa asioissa, kotimaan asioissa sekä viestintä- ja media-asioissa, minkä lisäksi käytössä on 14 avustajaa. Niillä alueilla, joista presidentti on edelleen perustuslain mukaan osaltaan vastuussa (etenkin ulkosuhteissa), presidentti on täysin riippuvainen hallituksen ja sen ministeriöiden tekemästä työstä.

22. GRECO on sopinut, että valtionpäämiehen tehtävät kuuluvat viidennellä arviointikierroksella arvioitavan valtionhallinnon (ylimpien johtotehtävien) piiriin silloin, kun valtionpäämies osallistuu säännöllisesti ja aktiivisesti hallituksen tehtävien valmisteluun ja/tai toimeenpanoon tai toimii hallituksen neuvonantajana. Näitä tehtäviä voivat olla esimerkiksi jotakin alaa koskevan politiikan laatiminen ja täytäntöönpano, lainvalvonta, lainsäädäntöä koskevat esitykset ja/tai lainsäädännön täytäntöönpano, alemman asteen säännösten tai velvoittavien asetusten hyväksyminen ja täytäntöönpano, valtion varojen käytöstä päättäminen sekä päätökset nimityksistä ylimpiin johtotehtäviin.

23. Arviointiryhmä toteaa, että Suomen tasavallan valtionpäämiehen tehtävät ovat nykyisin suureksi osaksi luonteeltaan muodollisia, edustuksellisia ja seremoniaalisia, eikä valtionpäämies osallistu säännöllisesti ja aktiivisesti hallituksen työhön. Ainoana poikkeuksena tästä on ulkopoliittikka, jota presidentti perustuslain mukaan edelleen johtaa. Tässäkin asiassa presidentin rooli kuitenkin rajoittuu yhteistyöhön hallituksen kanssa. Presidentin kanslian henkilökunnan vähäinen määrä huomioon ottaen ulkopoliittisia asioita koskevasta työstä vastaa käytännössä suurimmaksi osaksi hallitus. Nimitysasioissa, joissa presidentillä on oikeus harkintansa mukaan nimittää virkaan kuka tahansa pätevä henkilö, nimityspäätösten perustana on ennen valintaa tehtävä pätevyuden määrittely, johon presidentti ei itse osallistu. Tästä syystä Suomen tasavallan presidentti ei tehtäviensä puolesta kuulu edellä määriteltäviin johtaviin virkamiehiin. Kun kuitenkin otetaan huomioon presidentin teoreettinen toimivalta sekä arviointiryhmälle annetut lausunnot siitä, että Suomen kansalaiset kunnioittavat presidenttiä suuresti, olisi suotavaa tunnustaa presidentin rooli johtajana siten, että nykyinen ja tulevat presidentit julkisesti ilmoittaisivat noudattavansa samoja normeja, joita korkeissa hallintotehtävissä toimivilta henkilöiltä edellytetään. Tämä auttaisi ylläpitämään lahjomattomuuden kulttuuria Suomessa.

Eduskunta

24. Eduskunta muodostuu 200:sta kansanedustajasta, jotka valitaan neljän vuoden välein. Suomen eduskunta on yksikamarinen. Eduskunta säättää Suomen lait, hyväksyy valtion talousarvion, ratifioi kansainväliset sopimukset ja valvoo hallituksen toimintaa. Eduskunnalla on johtava asema pääministerin valinnassa ja hallitusohjelman hyväksymisessä.

Hallitus ja valtioneuvosto

25. Valtioneuvostolla tarkoitetaan toisaalta pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä, ja toisaalta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä. Valtioneuvostossa on nykyisin 12 ministeriötä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tätä laadittaessa (syyskuussa 2017) valtioneuvostossa on 11 miespuolista ja kuusi naispuolista jäsentä (miesten ja naisten välinen suhde 65 %/35 %). Tässä yhteydessä GRECO kiinnittää huomiota Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymään suositukseen [Rec\(2003\)3 naisten ja miesten tasapuolisesta osallistumisesta poliittiseen ja julkiseen päätöksentekoon](#), jonka mukaan naisten ja miesten tasapuolisen osallistumisen katsotaan tarkoittavan, että naisten tai miesten osuuden kaikissa poliittisissa tai julkisissa päätöksentekuelimissä olisi oltava vähintään 40 prosenttia. Valtioneuvoston jäsenet voivat olla ja käytännössä useimmiten ovat samanaikaisesti myös kansanedustajia. Tällä hetkellä (syyskuussa 2017) jokainen ministeri on myös kansanedustaja.

26. Valtioneuvoston päätöksentekovalan jakautumisesta eduskunnan täysistunnon sekä yksittäisten ministeriöiden välillä hallitus- ja hallintoasioissa on säädetty perustuslaissa sekä laissa valtioneuvostosta. Tarkempia säännöksiä on valtioneuvoston ohjesäännössä¹⁰. Valtioneuvoston päätösten lainmukaisuudesta voi valittaa hallinto-oikeuteen, mutta arviointiryhmä sai käsityksen, että valitukset tehdään yleensä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

27. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies vastaavat hallituksen ja presidentin antamien lakien laillisuuden valvonnasta. Kuten edellä mainittiin, eduskunnalla on keskeinen rooli myös toimeenpanon poliittisen ja lainmukaisuuden valvonnan varmistajana (ks. vastuuvollisuus- ja valvontamekanismeja käsittelevä osio).

Johtavien virkamiesten asema ja palkkaus

28. Eduskunta valitsee pääministerin, jonka nimittää muodollisesti presidentti. Ennen pääministerin valintaa eduskunnassa edustettuina olevat ryhmittymät käyvät neuvotteluja hallituksen poliittisesta ohjelmasta ja kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos hän on saanut eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan uusi pääministeriehdokas

¹⁰ Täysistunnossa tehdyt päätökset koskevat etenkin tasavallan presidentin vahvistettavaksi toimitettavia esityksiä, valtioneuvoston asetuksia, valtioneuvoston eduskunnalle antamia lausuntoja, kertomuksia ja tiedonantoja sekä sellaisia Euroopan unionin käsittelemiä ja muita asioita, joiden yleinen tai taloudellinen merkitys edellyttää tällaista päätöksentekoa. Muita asioita koskevat päätökset tehdään ministeriöissä.

samalla tavalla. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö.

29. Ministerit nimittää muodollisesti presidentti pääministerin esityksen pohjalta. Perustuslaissa viitataan erikseen rehellisyyteen ja taitavuuteen keskeisinä nimityksen edellytyksinä. Ministerivastuu on luonteeltaan sekä poliittista että oikeudellista. Oikeudellinen vastuu tarkoittaa, että ministerien toimien laillisuus voidaan tutkia valtakunnanoikeudessa.

30. Muita valtioneuvoston ylimpiä johtotehtäviä ovat kansliapäälliköt, ministeriöiden pysyvinä virkamiehinä toimivat valtiosihteerit ja alivaltiosihteerit sekä ministereiden poliittisina avustajina toimivat erityisavustajat, joita syyskuussa 2017 oli yhteensä 40. Kansliapäälliköt sekä ministeriöiden pysyvinä virkamiehinä toimivat valtiosihteerit ja alivaltiosihteerit nimittää hallitus. Virkamiehinä toimivat ministereiden erityisavustajat nimittää pääministeri kyseisen ministerin esityksestä. Erityisavustajat voidaan nimittää ilman julkista hakumenettelyä. Heidän työsopimuksensa on määräaikainen ja toimikausi päättyy samana päivänä kuin ministerillä. Erityisavustajan työsopimus voidaan purkaa perustellusta syystä (esimerkiksi luottamuksen menettäminen) irtisanomisajan jälkeen tai ilman irtisanomisaikaa, jos kyseessä on vakava rikkomus tai tehtävien laiminlyönti. Erityisavustajia koskevat samat säännöt ja määräykset kuin muitakin virkamiehiä, minkä vuoksi heihin sovelletaan valtion virkamieslain säännöksiä.

31. Edellä mainittujen tehtävien palkkaus vaihtelee seuraavasti:

Tehtävä	Palkka
Pääministeri ¹¹	10 900 €/kk
Ministeri ¹²	9 100 €/kk
Kansliapäällikkö	11 532–12 881 €/kk
Valtiosihteeri	9 503 €/kk
Alivaltiosihteeri	9 374–11 229 €/kk
Erityisavustajat	4 210–7 562 €/kk

* Huom. Palkkoja on väliaikaisesti leikattu 7 prosentilla 1.1.2016–31.5.2019. Mahdollisuus maksaa ylimääräistä palkanlisää niin sanottujen johtamissopimus – ja tulospalkkiomenettelyn puitteissa on myös jäädytetty heikon taloustilanteen ja julkisen sektorin ankarien säästötoimenpiteiden vuoksi.

32. Valtion työntekijöiden matkakulujen korvaamista koskevia säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin maksettaessa ministereille korvauksia viran puolesta tehdyistä matkoista. Ministerillä on oikeus käyttää valtion virka-autopalvelua. Tapaturmakorvauksen, työterveyshuollon sekä sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalveluiden osalta ministeriin sovelletaan samoja määräyksiä kuin valtion työntekijöihin.

33. Pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista.

¹¹ Pääministerille maksettava palkkio vastaa suuruudeltaan edustajanpalkkiosta annetussa laissa eduskunnan puhemiehelle vahvistettua palkkiota vähennettynä seitsemällä prosentilla.

¹² Ministerille maksettava palkkio vastaa edustajanpalkkiosta annetussa laissa eduskunnan varapuhemiehelle vahvistettua palkkiota vähennettynä seitsemällä prosentilla.

Valtioneuvoston jäsenelle korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä.

34. Luontoisetuna voi saada matkapuhelimen käyttöön toimikauden ajaksi. Jos etu otetaan käyttöön, on valtiovarainministeriölle ilmoitettava asiasta. Muita verotettavia etuja ei pääsääntöisesti ole käytössä.

35. Valtion talousarvio on julkinen. Julkisia ovat myös valtion talousarviota koskeva hallituksen esitys samoin kuin valtiovarainministeriön ehdotus valtion talousarvioesitykseksi ja kaikki eduskunnan käytössä olevat aineistot. Lisäksi kunkin ministeriön vuosittaiset tilinpäätökset ovat julkisia. Lopulliset valtion tilinpäätökset ja vuosittaiset tilintarkastuskertomukset ovat myös julkisia. Eräs keskeinen julkisesti saatavilla oleva asiakirja on eduskunnalle annettava hallituksen vuosikertomus, joka sisältää tietoa muun muassa valtiontalouteen ja julkiseen sektoriin liittyvistä tapahtumista ja riskeistä, harjoitetuista käytännöistä ja niiden vaikutuksesta talousarvioon. Internetissä on tietoa eri ministeriöiden ja valtion virastojen tekemistä julkisista hankinnoista¹³.

Korruptiontorjunta- ja integriteettipolitiikka; institutionaaliset puitteet ja sääntelyn viitekehys

36. Korruption vastaista strategiaa ja toimintasuunnitelmaa vuosille 2017–2021 ollaan parhaillaan laatimassa. Strategialuonnoksessa mainittuja osa-alueita, joilla työtä on vielä tehtävä, ovat hallinnollisen yhteistyön tehostaminen, korruptiotietoisuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen, ilmiantajien suojan parantaminen, lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen sekä korruption liittyvän tutkimuksen edistäminen. Korruptionvastainen yhteistyöverkosto, joka on useista sidosryhmistä muodostuva työryhmä, kokoontuu säännöllisesti. Korruption vastaista strategiaa pidetään olennaisen tärkeänä korruption vastaisen työn koordinoinnin ja tehostamisen kannalta. Työlle ei ole kuitenkaan vielä laajapohjaista poliittista tukea, eikä sille ole varattu taloudellisia resursseja.

37. Suomella ei ole erillistä korruptiontorjuntavirastoa tai –organisaatiota. Korruption vastaiseen taisteluun osallistuvat sen sijaan useat tahot, kuten oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja poliisi. Yleinen vastuu korruption vastaisesta työstä on oikeusministeriöllä. Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut tarvetta perustaa oikeusministeriöön erityinen korruption ehkäisyyn erikoistunut yksikkö. Tällä hetkellä tehtävää hoitaa oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto. Se vastaa kansainvälisestä yhteistyöstä (mm. vuoropuhelu, raportointi ja tekninen tuki) korruption torjunnan alalla sekä kansallisten toimijoiden tukemisesta ja neuvonnasta korruption torjuntaan ja ehkäisyyn sekä kansallisen korruptionvastaisen yhteistyöverkoston koordinointiin liittyvissä kysymyksissä.

38. Arviointiryhmä pitää hyödyllisenä, että Suomi hyväksyy erityisen korruptiontorjuntapolitiikan, joka sisältää konkreettisia tulosmittareita sekä tehokkaita täytäntöönpanokeinoja, ja kehottaa viranomaisia toteuttamaan ilmoitetut suunnitelmat. Arviointiryhmä uskoo, että tähän raporttiin kuuluvat suositukset auttavat osaltaan tunnistamaan osa-alueita, jotka kaipaavat kehittämistä.

¹³ <https://www.tutkihankintoja.fi/>

Eettiset periaatteet ja menettelysäännöt

39. Valtiovarainministeriö on vastannut eettisistä asioista julkishallinnon eri tasoilla (ml. erityisavustajat ja johtavat virkamiehet) 1990-luvun puolestavälistä lähtien. Vaikka menettelysääntöjä ei sellaisenaan ole, hyvän hallinnon periaatteet on määritelty perustuslaissa ja hallintolaissa. Valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2005 valtionhallinnon käyttöön käsikirjan ”Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka”. Käsikirjan perustana on kahdeksan keskeistä arvoa: 1. toiminnan tuloksellisuus 2. avoimuus 3. laatu ja vahva asiantuntemus 4. luottamus 5. palveluperiaate 6. puolueettomuus ja riippumattomuus 7. tasa-arvo 8. vastuullisuus. Valtiovarainministeriö on antanut lisäohjeistusta vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (ohjeet julkaistu vuonna 2010), sivutoimista ja esteellisyydestä (ohjeet julkaistu vuosina 2010 ja 2017, jolloin vanhat ohjeet korvattiin uusilla) sekä karenssiajoista valtion virkasuhteen päättymisen jälkeen (ohjeet julkaistu vuosina 2012 ja 2017, jolloin vanhat ohjeet korvattiin uusilla)¹⁴. Valtiovarainministeriön tavoitteena on nämä ohjeet yhteen kokoamalla varmistaa, että ne muodostavat johdonmukaisen eettisen normiston, joka on helposti luettavissa ministeriön verkkosivuilla. Näitä normeja sovelletaan johtaviin virkamiehiin ministereitä lukuun ottamatta.

40. Valtioneuvoston kanslia vastaa ministereitä koskevista eettisistä kysymyksistä; sen neuvoo-antavaa tehtävää tällä alalla täydentää oikeuskansleri. Ministerin käsikirjassa (2015) käsitellään hyvän hallinnon periaatteita, joiden pitäisi toimia ohjenuorana ministerin tehtävien hoitamiselle valtioneuvoston jäsenenä. Käsiteltäviä aiheita ovat esimerkiksi päätöksenteko, valtioneuvoston toiminta, valtion varojen hallintatyökalut, lainvalmistelu ja eduskuntasuhteet. Käsikirja on melko yleisluonteinen, ja arviointiryhmälle on kerrottu, että valtioneuvoston kanslia valmistelee parhaillaan ministereille erillistä ohjetta lahjojen vastaanotosta. Eduskunta on laatinut lisäksi menettelysäännöt ministereille, jotka toimivat samanaikaisesti kansanedustajina. Johtavien virkamiesten eettisistä laiminlyönneistä ei ole olemassa tilastoja, mutta viranomaisilta saadun tiedon mukaan väärinkäytötapauksia on vuosittain hyvin vähän.

Tietoisuus

41. Ensisijainen vastuu eettisen toiminnan ja integriteetin edistämisestä erityisesti johtavien virkamiesten osalta on valtiovarainministeriöllä ja valtioneuvoston kanslialla. Vuonna 2014 perustetun virkamieseettisen neuvottelukunnan tehtävänä on yleisten virkamiesetiikkaa¹⁵ koskevien ohjeiden antaminen (neuvottelukunta päättää itse, mitä eettisiä kysymyksiä se ottaa harkintaansa). Tarkoituksena oli alun perin, että neuvottelukunta voisi ottaa kantaa myös yksittäistapauksiin, mutta valtion virkamieslain 1.1.2017 voimaan tulleen muutoksen hyväksymisen jälkeen on selvää, että tämä ei kuulu neuvottelukunnan valtuuksiin. Eettisistä asioista ei ole johtaville virkamiehille kohdennettua koulutusta, mutta nämä henkilöt voivat apua tarvitessaan kääntyä valtiovarainministeriön Valtionhallinnon kehittämisosaston puoleen. Suunnitteilla on muitakin toimia, kuten kaiken tasoille virkamiehille suunnattuja, tietoisuuden lisäämiseen tarkoitettuja aineistoja sekä eri sidosryhmille tarkoitettuja koulutuksia. Oikeusministeriön johdolla ja eräiden

¹⁴ Valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (2010). VM/1592/00.00.00/2010
Valtiovarainministeriön ohje virkamiesten sivutoimista ja esteellisyydestä (2017). VM/561/00.00.00/2017
Valtiovarainministeriön ohje karenssisopimuksesta (2017). VM/1577/00.00.00/2017

¹⁵ Käsitteellä viitataan myös johtaviin virkamiehiin.

korruptionvastaisen yhteistyöverkoston jäsenten avustuksella valmistellaan parhaillaan myös verkkopohjaista koulutuskokonaisuutta. Se sisältää kolme koulutusmoduulia, joissa käsitellään a) korruption määrittelyä ja eri muotoja, b) korruption syitä ja seurauksia sekä korruption torjunnan välineitä ja c) jokaisen virkamiehen roolia korruption vastaisessa taistelussa eli sitä, mitä kukin voi käytännössä tehdä. Suunnitteilla on myös omia moduuleja muille kohderyhmille ja muista aiheeseen liittyvistä teemoista. Tulossa on myös uusi korruptiontorjuntaa käsittelevä verkkosivusto, jonka tarkoituksena on lisätä tietoisuutta aiheesta eri kohderyhmien keskuudessa. Konseptin suunnittelu on käynnistynyt oikeusministeriön johdolla ja eräiden korruptionvastaisen yhteistyöverkoston jäsenten avustuksella.

42. Arviointiryhmälle mainittiin vierailun aikana useita kertoja Suomen vuosien varrella saamista hyvistä sijoituksista korruption kokemista koskevissa selvityksissä. Varsinaisesta lahjonnasta ei tehtykään havaintoja, mutta keskusteluissa nousi esiin huoli julkista elämää tahraavista hyvä veli -verkostoista eli keskinäiseen luottamukseen perustuvista, toistensa eduista huolehtivista pienistä poliittisista tai yhteiskunnallisista eliittiryhmistä. Vaikka tämänkaltainen toiminta ei ole sinänsä laitonta, menettelysääntöjen perusteella se ei ole hyväksyttävää. Tästä syystä valtionhallinnon korkeimman tason eettisten menettelysääntöjen puute on Suomen kontekstissa erityisen merkittävää säädöksissä ja käsikirjoissa annetuista periaatteista ja ohjeista huolimatta.

43. Selvyyden vuoksi mainittakoon, että arviointiryhmän näkökulmasta olennaista ei ole se, kutsutaanko välineitä, joihin integriteettisäännöt on kirjattu, menettelysäännöiksi vai ohjeistuksiksi. Tärkeintä on, että välineet ovat avoimia ja toimivia, ja sama koskee niiden soveltamista. Tässä yhteydessä järjestelmää käytännössä testatessaan arviointiryhmä ei aina saanut selkeitä vastauksia siihen, miten järjestelyt ja menettelyt käytännössä toimivat. Tämä koskee etenkin ministereiden toimintaa. Arviointiryhmän näkemyksenä onkin, että sovellettavien integriteettisääntöjen toimivuutta heikentää se, että vastuullisuusjärjestelmä ja neuvontatehtävät ovat jakautuneet lukuisille toimielimille, joita ovat esimerkiksi valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja jossain määrin myös perustuslakivaliokunta.

44. Ongelma ilmeni selvästi Suomen-vierailun aikana, kun monet johtavat virkamiehet vaikuttivat olevan epätietoisia siitä, mitä kanavaa ministereitä koskevissa integriteettikysymyksissä pitäisi hyödyntää. Sama koskee jossain määrin myös muita johtavia virkamiehiä – kansliapäälliköitä, erityisavustajia ja muita ylemmän tason virkamiehiä – jotka ovat periaatteessa yleisen virkamieskunnan jäseniä ja sitä koskevien sääntöjen piirissä, mutta voivat korkeissa johtotehtävissään ja päätöksenteossaan joutua arkityössään tekemisiin samanlaisten haasteiden ja eettisten ongelmien kanssa kuin ministeritkin. Näiden henkilöiden vuosien mittaan tällä alalla tekemistä päätöksistä ei ole tallennettu tietoja. Tämä on valitettavaa, kun otetaan huomioon, miten arvokas tällainen työkalu olisi sen varmistamisessa, että eettisiä sääntöjä noudatetaan johdonmukaisesti kautta linjan.

45. Menettelysäännöissä ja niihin sisältyvissä muissa kuin rikosoikeudellisissa seuraamuksissa voitaisiin käsitellä muun muassa sellaisen tiedon hyödyntämistä, joka ei ole salaista, muttei myöskään yleisesti tiedossa, valtionhallinnon resurssien hyödyntämistä tavalla, joka ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä, lahjoja, jotka eivät ole lahjuksia, virassa aloittavien henkilöiden aiemmasta työsuhteesta tai toiminnasta aiheutuvista ilmeisistä eturistiriidoista johtuvaa esteellisyttä, tulevia työsuhteita koskevista neuvotteluista

ilmoittamista, oman virkanimikkeen käyttöä muussa kuin virallisessa tarkoituksessa, voittoa tuottamattoman organisaation tai toisen henkilön edustajana toimimista jonkin toisen ministeriön kanssa asioidessa sekä lobbareiden ja muiden viranomaisilta toimintaa odottavien ulkopuolisten tahojen kanssa toimimista. Siitä, miksi menettelysääntöissä on syytä käsitellä useita edellä mainittuja asioita, kerrotaan tarkemmin toisaalla tässä raportissa. Suuren yleisön ja valtionhallinnon yhteisiä odotuksia muodostetaan ja ylläpidetään sillä, että nämä normit kirjataan yhteen julkiseen asiakirjaan, jonka noudattamisesta johtajat asetetaan julkisesti vastuuseen. Näin luodaan konkreettinen perusta sille luottamukselle, johon Suomella on ollut tapana vedota.

46. Arviointiryhmä uskoo, että ministereiden ja muiden johtavien virkamiesten on päätettävä julkishallinnon ja yleisemmin koko julkisen elämän toimintatavoista ja näytettävä esimerkkiä toisille. Kuten tässä raportissa myöhemmin todetaan, nykyiset esteellisyyttä, lahjoja ja taloudellisten tietojen julkistamista koskevat säännöt antavat henkilön varsin vapaasti harkita, miten on toimittava, mitä voi hyväksyä ja mitä täytyy julkistaa. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että sovellettavat normit ovat sekä henkilölle itselleen, että yleisölle täysin selvät, ja tässä normien kirjaamisesta lakiin voisi hyvinkin olla hyötyä. Tällaisen normiston (muusta kuin rikosoikeudellisesta) täytäntöönpanokelpoisuudesta olisi myös kiistatonta etua, sillä se lisäisi ministereiden vastuullisuutta tapauksissa, joissa valtakunnanoikeus on ainoa tai lähes ainoa tapa saada heidät tilille väärinkäytöksistä. Nykyiset institutionaaliset puitteet ministereitä koskevien eettisten kysymysten valvonnalle kaipaivat myös jossain määrin selkiyttämistä, ja yhden ainoan hallintoelimen olisi vastattava eettisten sääntöjen täytäntöönpanosta, tarkistamisesta ja ajantasaistamisesta. **GRECO suosittelee, että i) Suomi antaa ja julkaisee ministereille ja muille keskushallinnon johtaville virkamiehille tarkoitetut menettelysäännöt, ja että säännöt täydennetään ohjauksella ja luottamuksellisella neuvonnalla eturistiriidoista ja muista lahjomattomuuteen liittyvistä asioista (lahjoista, sivutoimista, yhteyksistä kolmansiin osapuoliin ja salassa pidettävän tiedon käsittelystä), ja ii) näihin menettelysääntöihin kytketään tehokas vastuullisuusmekanismi.** GRECO toteaa, että tällaiset menettelysäännöt voidaan laatia mukauttamalla ja yhdistämällä nykyisiä normeja sekä ottamalla niihin mukaan 45 kohdassa mainittuja aiheita koskevia täydentäviä säännöksiä.

47. Valtiovarainministeriö tutki vuonna 2015 kyselyllä keskeisten valtionhallinnon työntekijöiden eettisiä arvoja ja periaatteita. Tämä oli ministeriöltä ansiokas pyrkimys edistää julkisten viranhaltijoiden lahjomattomuutta koskevaa politiikkaansa. Tuloksista kävi ilmi, että vallitsevassa eettisessä kulttuurissa johtavia arvoja ovat riippumattomuus, puolueettomuus, asiantuntemus ja oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen. Niiden jälkeen tulevat avoimuus, luottamus ja palveluperiaate. Tutkimuksesta kävi ilmi, että virkamiehillä oli huomautettavaa esimerkiksi etiikkaa käsittelevien aineistojen saatavuudesta, tiettyjen sääntöjen selkeydestä ja sovellettavuudesta (koskien esimerkiksi pääsyä julkisiin asiakirjoihin, luottamuksellisuutta, esteellisyyttä, lahjoja ja vieraanvaraisuutta, palvelussuhteen jälkeistä toimintaa sekä sosiaalista mediaa) sekä etiikkaa koskevan vuoropuhelun mahdollisuudesta ja avun saatavuudesta. Tiivistäen sanottuna kysely osoitti, että pelkkä normikäsikirjan jakaminen työssään aloittaville virkamiehille ei riitä. Suomeen on perustettu äskettäin valtion virkamieseettinen neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu antaa yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Neuvottelukunta ei voi neuvoa yksittäistapauksissa, vaan ainoastaan antaa lausuntoja yleisistä aiheista, minkä lisäksi se ei voi käsitellä kanteluita, eikä sillä ole toimivaltaa panna suosituksiaan täytäntöön. Näitä rajoituksia yleisö ei luultavasti täysin ymmärrä eikä

valtionhallinnossakaan mahdollisesti käsitetä. Ymmärryksen puutteen vuoksi eettisten kysymysten käsittelyyn tarkoitettuun järjestelmään saatetaan luottaa enemmän kuin olisi aiheellista.¹⁶

48. Johtaville virkamiehille tarjottavasta etiikka- ja integriteetikoulutuksesta viranomaiset totesivat, ettei juuri näihin asioihin keskittyvää koulutusta tällä hetkellä järjestetä, vaan ne käsitellään ylimmällä johtotasolla tarjottavissa yleisissä koulutuksissa. Opastusta eettisissä kysymyksissä on saatavilla lähinnä tarpeen vaatiessa, kun viranhaltija sitä pyytää. Viranomaiset mainitsivat valmisteilla olevasta verkko-opintokokonaisuudesta, mutta vielä ei ole päätetty, onko koulutus pakollinen kaikille, myös johtaville virkamiehille. Suunnitelmat vaikuttavat aidoilta ja hyvään tarkoitukseen perustuvilta, mutta arviointiryhmä panee merkille, että tällä hetkellä johtavat virkamiehet voidaan nimetä virkaansa ja he voivat toimia siinä useita toimikausia ilman, että heille kertaakaan tarjotaan erityistä integriteetikoulutusta. Valtionhallinnon työntekijöille annettavassa yleiskoulutuksessa käsitellään joitakin eettisiä kysymyksiä, mutta keskustelukumppaneiltaan saamiensa tietojen perusteella arviointiryhmän käsitys on, että korkea-arvoiset virkamiehet, kuten ministerit, valtiosihteerit tai muut johtavat virkamiehet, eivät useinkaan osallistu tällaiseen koulutukseen. Käsikirjat ja ohjeistukset ovat kiistatta hyödyllisiä, mutta ne eivät voi suoraan korvata pakollista koulutusta eettisissä kysymyksissä, sillä on mahdotonta varmistaa, lukevatko työntekijät saamiaan aineistoja. **GRECO suosittelee, että Suomi i) antaa kaikille keskushallinnon johtaville virkamiehille ja ministereille näiden toimikauden alkaessa erityistä, pakollista integriteetikoulutusta, jossa käsitellään sellaisia aiheita kuin etiikka, eturistiriidat ja korruption ehkäiseminen; ja ii) lisäksi vaatii näitä johtohenkilöitä osallistumaan säännölliseen integriteetikoulutukseen koko toimikautensa ajan.**

Keskushallinnon johtotehtävien valvonta ja avoimuus

Tiedonsaanti

49. Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja julkisuuden periaatteiden noudattamista julkishallinnossa pidetään Suomen parhaina takeina korruptiota vastaan. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja kaikki asiakirjat ovat julkisia, jollei niitä ole päätetty julistaa salaisiksi. Tällaisen päätöksen on perustuttava lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä ”julkisuuslaki”, 621/1999), jossa käydään kattavasti läpi, millä perusteilla asiakirja voidaan julistaa salaiseksi. Salaiseksi julistamista koskeva päätös tehdään kussakin tapauksessa erikseen, ja päätöksen on perustuttava julkisuuslakiin tai muuhun lainsäädäntöön.

50. Laissa säädetään myös, kuinka oikeutta saada tieto virallisesta asiakirjasta voidaan käytännössä toteuttaa. Tähän sisältyy myös viranomaisten velvollisuus aktiivisesti levittää tietoa. Julkiset asiakirjat ovat suurelta osin saatavilla sähköisesti. Asiakirjasta voi pyytää tietoa useilla eri tavoilla: suullisesti, puhelimitse, kirjallisesti, sähköpostilla tai asioimalla viranomaisessa henkilökohtaisesti. Asiakirjat luovutetaan omakustannushintaan. Valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikkö vastaa asiakirjahallinnasta, arkistojen hoidosta, rekisteripalveluista sekä kaikkien ministeriöiden tieto- ja asiakaspalvelusta.

¹⁶ Viranomaiset mainitsivat, että tarkoituksena on kirjata neuvottelukunnan asema, rooli ja tehtävät valtion virkamieslakiin. Asia aiotaan panna vireille vuosina 2018–2019.

51. Presidentin esittelyistä ja valtioneuvoston yleisistunnoista annetaan säännöllisesti tietoa valtioneuvoston verkkosivustolla. Siellä julkaistaan yhteenvedot raha-asiainvaliokunnan kokouksista, valtioneuvoston yleisistunnoista ja presidentin esittelyistä. Tiedot julkaistaan valtioneuvoston verkkosivustolla heti esittelyn tai istunnon jälkeen. Esittelyssä tai istunnossa tehtyjen päätösten tausta-asiakirjat julkaistaan myös henkilötietoja sisältäviä liitteitä lukuun ottamatta. Esimerkiksi tapaamismuistiot julkaistaan vain tiedotusvälineiden käyttöön. Yksittäiset ministerit tiedottavat myös aktiivisesti omilla hallinnonaloillaan tehdyistä päätöksistä omilla verkkosivuillaan. Valtioneuvoston yleisistuntojen aikana tiedotusvälineiden edustajilla on pääsy niin sanottuun esittelijöiden aulaan.

Lainsäätämismenettelyn avoimuus

52. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) säädetään lainsäätämismenettelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Nämä säädökset sekä niitä täydentävät erilliset ohjeet ovat esillä Finlex-verkkoportaaliissa¹⁷. Yleisöä ja asiantuntijoita kuullaan lakia säätäessä alusta saakka sekä aika ajoin siihen saakka, että lakiluonnos siirtyy eduskunnan käsittelyyn. Kuulemisten aikana saatu palaute on myös julkista, ja se mainitaan lakiesityksessä. Päätöksentekomenettelyiden avoimuutta pyritään lisäämään ja kansalaisia kannustamaan näkemystensä ilmaisuun erityisten verkkoportaalien avulla (esimerkiksi Lausuntopalvelu.fi ja Otakantaa.fi). Riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto perustettiin vuonna 2015. Sen tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvoston lausunnot julkaistaan verkossa.

53. Arviointiryhmälle kerrottiin, että toiminta Suomessa on perustunut avoimuuden ja luottamuksen periaatteisiin. Yleisesti julkaistavat keskushallinnon asiakirjat ovat varsin avoimia, mutta tiedonsaantilainsäädännössä on huomattavan paljon poikkeuksia silloin, kun kyse on asiakirjoista, joita ei julkaista vapaaehtoisesti. Puutteita on ilmeisesti myös sellaisissa avoimuuden muodoissa, joista on tulossa vakiintunutta käytäntöä niissä maissa, joissa keskushallinto panostaa ennaltaehkäisyyn. Näitä ovat esimerkiksi julkiset ilmoitukset ministereiden ja muiden johtavien virkamiesten (sekä heidän lähipiirinsä) taloudellisista ja muista sidonnaisuuksista sekä sellaisen tiedon jakamisesta, joka ei ole yleisesti julkista eikä välttämättä edes asiakirjamuodossa, mutta josta voi olla suurta hyötyä niille hallinnon ulkopuolisille henkilöille, joille virkamies päättää tiedon jakaa. Arviointiryhmälle kerrottiin, että suomalaisessa yhteiskunnassa arvostetaan yleisesti yksityisyydensuojaa. Tietoa, joka tavallisesti lisäisi virkamiesten toivomaa luottamusta heidän toimiaan kohtaan, ei kuitenkaan luovuteta. Arviointiryhmälle kerrottiin esimerkiksi, että eduskunnan vieraslistat tuhottiin sen jälkeen, kun eräs kansalainen oli pyytänyt niitä nähtäville. Tällainen huoli yksityisyydensuojasta antaa syyn olettaa, että luottamus saattaa olla katoamassa julkishallinnon yleisen avoimuuden ja luottamuksen kulttuurista. Huolestuttavaa kyllä, arviointiryhmälle kerrottiin myös, että toistaiseksi ei tiedetä, mitä julkisten palvelujen yksityistäminen tarkoittaa avoimuus- ja tiedonsaantivaatimusten kannalta. Asia ei välttämättä jää tähän, kun otetaan huomioon, miten tärkeitä yksityistettävät sektorit, kuten terveydenhuolto ja koulutus, ovat yleisen edun kannalta.

¹⁷ Lainvalmistelun prosessiopas, Lainkirjoittajan opas, Lainlaatijan EU-opas, Säädosvalmistelun kuulemisopas sekä Yhdenvertaisuuden arvioinnin työkalu. Lisätietoa on Finlex-portaalissa (<https://www.finlex.fi>).

Ulkopuoliset tahot ja lobbaus

54. Johtavien virkamiesten yhteydenpitoa ulkopuolisiin tai lobbareihin ei säännellä millään tavoin. Hallinnon toimiin ja politiikkaan vaikuttamaan pyrkiviä tahoja koskevia ilmoittamis- tai julkistamisvaatimuksia ei myöskään ole. Arviointiryhmälle kävi ilmeiseksi, ettei johtavilla virkamiehillä tai yleisöllä ole selkeää käsitystä siitä, millaista käytöstä virkamieheltä tai toisaalta yksityisen tahon edustajalta pitäisi odottaa. Johtavat virkamiehet ovat kaikkein ylimpiä virkamiehiä, joiden tehtävänä on avustaa eduskunnan lakiesitysten laatimisessa sekä vastata olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanosta, minkä vuoksi heillä on kansanedustajia välittömämmät mahdollisuudet vaikuttaa julkiseen ja yksityiseen sektoriin.

55. Suomessa lainsäädännön ja eri alojen politiikan valmistelu avoimella menettelyllä on kiistatta läpinäkyvää. Vierailun aikana arviointiryhmä yritti kuitenkin saada käytännön tietoa siitä, mikä tieto tarkalleen ottaen on julkista tilanteissa, joissa johtavat virkamiehet ovat lobbauksen kohteena. Arviointiryhmä havaitsi, etteivät viranomaiset tienneet, ovatko johtavien virkamiesten kalenterit julkisia asiakirjoja (myöhemmin vahvistettiin, etteivät ne ole julkisia) tai että julkisen kuulemisen aikana käydyt keskustelut yksittäisistä lakiluonnoksista tai esityksistä olisi kirjattava julkiseen diaariin. Viranomaisten näkemys oli, että tällaisten prosessien lopuksi tehdyt päätökset herättäisivät kysymyksiä, jos niiden alkuperää ei voisi jäljittää julkisesti saatavilla oleviin asiakirjoihin. Arviointiryhmälle ei kuitenkaan käynyt selväksi, miten kysymysten esittämismenettely siinä vaiheessa toteutettaisiin.

56. Arviointiryhmälle ei mainittu mistään yksittäisestä tapauksesta, jossa tiedonanto- ja huomautusmenettelyssä olleeseen julkiseen päätökseen tehty selittämättä jäänyt muutos olisi herättänyt huomiota. Arviointiryhmälle kerrottiin kuitenkin aiemmin korkeissa virkamiestehtävissä tai erityisavustajina toimineista henkilöistä, jotka olivat nyttemmin siirtyneet edustamaan yksityistä sektoria entisiin työtovereihinsa nähden asioissa, joiden parissa he olivat työskennelleet vain vähän aiemmin, tai merkittävässä hankinta-asioissa. Tällaisen lobbaussuhteen molemmille osapuolille tarvittaisiin selkeitä, avoimia sääntöjä. Lobbauksen avoimuuden säätelyn pitäisi myös osaltaan auttaa vastaamaan julkisuudessa esitettyihin väitteisiin Suomessa vallitsevasta klientelismistä sekä etuoikeutetuista vallan ja tiedon verkostoista.

57. Suomen perinteinen vastahakoisuus puuttua lobbaukseen näyttäisi olevan hiipumassa. Viranomaiset myönsivätkin, että asenteet ovat muuttumassa ja että useat poliitikot ja lobbarit ovat itse asiassa vaatineet lobbausrekisterin perustamista ja kaikkia lobbareita koskevien sääntöjen laatimista. Korruptionvastainen yhteistyöverkosto on lisäksi todennut, että avoimet kuulemiset ja pääsy virallisiin asiakirjoihin eivät sinänsä vielä takaa, että lobbarit, heidän rahoittajansa, prioriteettinsa ja toimintansa tunnettaisiin. Korruption vastaisen strategian luonnosversiossa vaaditaan lobbausrekisterin käyttöönottoa sekä yhteisiä menettelysääntöjä kaikille lobbausta harjoittaville toimijoille. Arviointiryhmä kannattaa vilpittömästi tätä Suomen uutta lähestymistapaa, jossa tunnustetaan lobbauksen merkitys kansallisesti, ja kannustaa jatkamaan käynnissä olevaa tarkastelua. Kuten edellä on korostettu, lobbaussuhteen valtionhallintoa edustavan osapuolen osalta suositeltuihin käytäntösääntöihin on erityisesti sisällytettävä täytäntöönpanokelpoiset säännöt ainakin ministerien (ja heidän kabinettiensa) ja lobbareiden tai muiden ministereiden toimiin vaikuttamaan pyrkivien ulkopuolisten tahojen väliselle yhteydenpidolle (suositus i, kohta 46).

Valvontajärjestelmät

58. Ministeriöissä kansliapäälliköt ovat vastuussa sisäisestä valvonnasta ja sisäisten tarkastusten järjestämisestä. Sisäisestä tarkastuksesta raportoidaan kansliapäällikölle. Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumaton, eduskunnan yhteydessä toimiva Suomen ylin ulkoinen tarkastuslaitos. Tarkastustyyppinä on neljä: toiminnan tarkastus, taloushoidon tarkastus, vaatimustenmukaisuuden tarkastus sekä finanssipolitiikan tarkastus.

Eturistiriidat

59. Eturistiriitaa ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Laissa on kuitenkin muita rajoituksia, jotka osittain vastaavat yhteen sopimattomia tehtäviä ja eturistiriitoja koskevia rajoituksia.

60. Perustuslaissa kielletään valtioneuvoston jäseniä hoitamasta ministeriaikanaan julkista virkaa tai sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Perustuslain kyseisen säännöksen lisäksi hallintolaissa säädetään ehdoista, joiden vallitessa ministerien, muiden johtavien virkamiesten tai erityisavustajien (tai muidenkaan virkamiesten) ei pidä osallistua virallisen asian käsittelyyn. Arviointiryhmän näkemys asiassa on, että hallintolakiin on kirjattu varsin perustellusti ja kattavasti tapauksia, joissa virkamies on todettava esteelliseksi. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa virkamies tai hänen laissa määritelty läheisensä on asianosainen tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai jos virkamies tai hänen läheisensä toimii johtotehtävissä organisaatiossa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai jos kysymys on asiasta, joka liittyy kyseisen organisaation ohjaukseen tai valvontaan. Hallintolain 28 pykälän 7 momentissa säädetään myös yleisestä esteelliseksi katsomisen edellytyksestä siinä tapauksessa, että virkamiehen puolueettomuus vaarantuu muusta erityisestä syystä.

61. Yksittäisten toimien osalta virkamiehen esteellisyyden ratkaisee kuitenkin virkamies itse. Esteelliseksi itsensä todenneen virkamiehen tilalle nimitetään sijainen, paitsi jos asialla on kiire (laissa ei määritellä tarkemmin, milloin asia on kiireellinen) eikä esteellisyys voi vaikuttaa asiasta tehtävään päätökseen. Monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää kyseinen toimielin, eikä päätökseen voi hakea muutosta.

62. Virkamies voi siis olla esteellinen varsin monenlaisissa tilanteissa. Arviointiryhmän näkemys on kuitenkin, että käytössä olevat keinot, joilla johtavaa virkamiestä estetään tai kehoitetaan pidättäytymään toimimasta tällaisessa tilanteessa, eivät ole tehokkaita. Johtaville virkamiehille ei yleisesti ole tarjolla sellaista koulutusta, joka opettaisi heidät tunnistamaan esteelliseksi toteamista edellyttäviä tilanteita. Kirjallisia ohjeita on vähän ja ne ovat hajallaan eri asiakirjoissa, kuten ministerin käsikirjassa tai valtiovarainministeriön yksittäisiä aihepiirejä (kuten lahjoja, sivutoimia ja esteellisyyttä tai virkasuhteen päättymisen jälkeisiä karenssiaikoja) käsittelevissä erityisohjeissa. Ministerit täyttävät sidonnaisuusilmoituksen (minkä lisäksi myös kansanedustajina toimivat ministerit täyttävät kansanedustajilta vaadittavan sidonnaisuusilmoituksen) ja muut johtavat virkamiehet erityisavustajia lukuun ottamatta täyttävät ilmoituksen omistuksista ja muista taloudellisista sidonnaisuuksista. Käytössä ei kuitenkaan ole vakiintunutta järjestelmää tai yleisiä tarkistusohjeita, jonka perusteella muu kuin poliittisesti valittu toimielin tai henkilö tarkistaisi lomakkeista edes sen,

onko ne täytetty kaikilta osin oikein, tai neuvoisi ja opastaisi johtavia virkamiehiä ilmoituksessa olevien tietojen perusteella asioissa, joissa virkamies on todettava esteelliseksi. Arviointiryhmälle kerrottiin, että kaikissa viranomaisissa, joille niiden palveluksessa olevat johtavat virkamiehet toimittavat sidonnaisuusilmoituksiaan, on käytössä jonkinlainen tarkistusjärjestelmä. Noudatettavat menettelyt ja mahdollisesti myöskään sovelletut normit eivät kuitenkaan ilmeisesti ole yhdenmukaisia kaikissa viranomaisissa.

63. Arviointikäynnin aikana arviointiryhmälle kuitenkin kerrottiin, että Suomessa on juuri otettu käyttöön uusi sähköinen järjestelmä, jossa kaikki valtiolle osoitetut laskut, jotka maksetaan valtion varoista, ovat yleisön saatavilla. Järjestelmää ylläpitää valtion yhteishankintayhtiö Hansel. Tietoja voi hakea sen perusteella, mikä oli tuotteen tai palvelun hankkinut valtion yksikkö, kuka oli maksun saaja, mitä ostettiin ja milloin sekä mikä oli laskun summa. Siltä osin kuin yleisö voi tarkastella ministereiden ja muiden johtavien virkamiesten sidonnaisuusilmoituksissa olevia taloudellisia sidonnaisuuksia koskevia tietoja, laskutustietojen perusteella pitäisi olla huomattavasti helpompaa tarkistaa, mikä ensimmäinen hankinta oli, ja sen jälkeen valvoa tilanteita, joissa virkamies on tai olisi ollut todettava esteelliseksi. Luonnollisesti muitakin tietoja tarvitaan sen toteamiseksi, onko virkamies todellakin ollut esteellinen.

64. Arviointiryhmä sai lisäksi käsityksen, että nimittämispäätösmenettelyn aikana saatua neuvontaa lukuun ottamatta minkäänlaista opastusta annetaan vain johtavan virkamiehen pyynnöstä. Arviointiryhmälle kerrottiin, että ministeriehdokkaat saavat oikeuskanslerilta ”epävirallista” neuvontaa ja voivat kääntyä hänen toimistonsa puoleen koko virkakautensa ajan. Muilla johtavilla virkamiehillä on omassa organisaatiossaan henkilöitä, joilta he voivat pyytää apua. Tästä huolimatta ilmoituksissa annettuun tietoon perustuvalla neuvonnalla on rajoituksensa, sillä ilmoituslomakkeilla jätetään ilmoittamatta paljon sellaista tietoa, joka saattaisi aiheuttaa esteellisyyden. Lisäksi ilmoitetuista tiedoista vain osa on niin julkista, että yleisö voi sen perusteella päätellä itse, voiko eturistiriitoja syntyä. Taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamislomakkeista kerrotaan tarkemmin kohdissa 83–95.

65. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi **GRECO suosittelee, että Suomi perustaa yhden tai useamman virallisen järjestelmän, jossa arvioidaan ministerien ja muiden ylimpien johtohenkilöiden sidonnaisuusilmoituksia ja että koulutetut arvioijat antavat saatujen ilmoitusten perusteella yksilöllistä neuvontaa esteellisyyttä, sivutoimia ja -tehtäviä sekä lahjoja koskevien sääntöjen soveltamisesta.**

Tietyn toiminnan kieltäminen tai rajoittaminen

Yhteen sopimattomat tehtävät, sivutoimet ja taloudelliset omistukset

66. Virkamiesten, johtavat virkamiehet mukaan lukien, sivutoimet ovat hyväksyttäviä vain, jos ne eivät vaaranna luottamusta hänen puolueettomuuteensa virantoimituksessa. Sivutoimen harjoittaminen edellyttää luvan hakemista asiaa käsittelevältä viranomaiselta tai asiasta ilmoittamista. Sivutoimiluvan myöntää ministeriö, jossa virkamies työskentelee. Toissijainen toimi ei saa aiheuttaa esteellisyyttä tavanomaisissa virkatehtävissä, eikä se saa haitata virkatehtävistä suoriutumista. Sivutoimilupa on aina peruutettavissa, ja sen myöntämisen perusteena on arviointi, jossa tutkitaan, vaikuttaako sivutoimi virkamiehen puolueettomuuteen tai asianmukaiseen tehtävien hoitamiseen.

67. Ministereitä koskevat tässä asiassa tiukemmat vaatimukset kuin muita virkamiehiä. Ministerin on ennen nimittämistään luovuttava kaikista sellaisista toimista, jotka voivat haitata hänen ministerintehtävänsä hoitamista tai vaarantaa hänen uskottavuutensa toiminnassaan valtioneuvoston jäsenenä. Toimen katsotaan haittaavan ministerintehtävän hoitamista, jos toimen vuoksi ministeri on esteellinen hoitamaan keskeisiä virkavelvollisuuksiaan tai jos toimi vie niin paljon aikaa, että se estää ministeriä hoitamasta kaikkia virkavelvollisuuksiaan. Tämän säännön poliittisesta valvonnasta vastaa eduskunta. Oikeuskansleri voi kehottaa, muttei edellyttää, ministeriä luopumaan tai vetäytymään nämä ehdot täyttävistä toimista tai taloudellisista järjestelyistä. Vaatimuksena on itsensä jääväminen.

Sopimukset valtion viranomaisten kanssa

68. Edellä mainittujen yhteen sopimattomia tehtäviä koskevien sääntöjen sekä yleisen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön lisäksi muita johtavien virkamiesten ja valtion viranomaisten välisiä sopimuksia rajoittavia kieltoja ei ole.

Lahjat

69. Taloudellinen tai muu hyöty, joka saattaa heikentää luottamusta julkiseen viranomaiseen, on yleisesti kielletty. Lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan sen perusteella, miltä se näyttää ulkopuolisen silmin tarkasteltuna, mutta mitään tiettyä rahallista ylärajaa ei ole määrätty. Yksittäistapauksissa asia ratkaistaan tarkastelemalla virkamiehen asemaa organisaatiossaan, hänen virkatehtäviään, kyseessä olevan hyödyn laatua ja toistuvuutta sekä muita tapaukseen vaikuttavia olosuhteita. Valtiovarainministeriö on vuonna 2010 julkaissut virkamiehille yleiset ohjeet, joissa käsitellään lahjoja, sponsorointia, aterioita, puolison toimiin liittyviä tilaisuuksia sekä matkoja.

Valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista

Rajanveto sallitun ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä ei ole yksiselitteinen, joten ensisijaisesti edellytetään pidättyväisyyttä. Lahjojen vastaanottamisessa kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin:

- edun välttämättömyyteen ja tarpeellisuuteen virkatehtävien suorittamisen kannalta
- edun antajaa koskeviin asioihin viranomaisessa
- edun saajan vaikutusmahdollisuuksiin
- edun tarjoajan tavoitteisiin
- edun tavanomaisuuteen
- virkatoimen merkitykseen
- virkamiehen asemaan.

Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu jossakin tilaisuudessa suurelle virkamiesjoukolle vai yksittäiselle virkamiehelle.

70. Arviointiryhmä ei saanut yksiselitteisiä vastauksia kysymyksiinsä, jotka koskevat johtavien virkamiesten lahjakäytäntöjä. Arviointiryhmälle kerrottiin kuitenkin, että ministereille on valmisteilla erityiset lahjoja ja vieraanvaraisuutta koskevat ohjeet. Tämä on tervetullutta, kun otetaan huomioon esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen esittämä kritiikki koskien eräitä sääntelemättömiä harmaita alueita, jotka voivat olla johtavien virkamiesten kannalta erityisen merkityksellisiä, kuten tilaisuuksiin kutsumista tai osallistumista. GRECON neljännen arviointikierroksen jälkeen kansanedustajat ovat

todenneet, että yleisesti tiedossa olevien, perusteltujen normien määrittäminen lahjojen vastaanottamiselle edesauttaa yleisön luottamuksen säilyttämiseen tähtääviä pyrkimyksiä. Arviointiryhmän näkemyksenä on, että myös johtavien virkamiesten, joilla lakien täytäntöönpanijoina on suurempi vaikutus yleisöön, olisi syytä tiedostaa tämä omalta osaltaan. Suositeltavissa menettelysäännöissä olisi oltava erityiset säännöt lahjojen vastaanottamisesta, ilmoittamisesta ja/tai palauttamisesta (suositus i, kohta 46).

Julkisten varojen väärinkäyttö

71. Julkisten varojen väärinkäytön rikosnimikkeenä on kavallus (rikoslain 28 luku, 4–6 §) tai luottamusaseman väärinkäyttö (rikoslain 36 luku, 5 §). Julkisten varojen väärinkäyttö on myös virkavelvollisuuden rikkomista (rikoslain 40 luku).

Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö

72. Luottamuksellisen tiedon väärinkäytön rangaistavuudesta säädetään rikoslain 38 luvussa, jossa nimikkeenä on salassapitorikos (1 §) tai salassapitorikkomus (2 §), sekä rikoslain 40 luvussa, jossa nimikkeenä on virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (5 §).

73. Erillisillä vaatimuksilla pyritään estämään sisäpiirikaupankäyntiä silloin, kun virkamies voi asemansa takia saada haltuunsa sisäpiiritiedoksi luokiteltavaa tietoa. Sisäpiiritiedon käsittelyssä on aina noudatettava erityistä varovaisuutta ja huolellisuutta, ja tarvittaessa on varmistettava erityistoimin, että vastaanottaja ymmärtää saavansa haltuunsa sisäpiiritietoa. Sisäpiiritiedon väärinkäyttö on aina rangaistava rikos. Henkilön on itse päätettävä, onko hänen hallussaan oleva tieto sisäpiiritietoa.

74. Hyvä veli -järjestelmän lähtökohtana on halu auttaa ystävää, ei välttämättä vastikkeellisesti, vaan auttamalla yleisesti omaan pieneen luotettujen henkilöiden piiriin kuuluvia henkilöitä esimerkiksi perhepiirissä, yritysverkostossa tai poliittisessa tai sosiaalisessa verkostossa. Hyvä veli -verkostot toimivat parhaiten tilanteissa, joissa avoimuus on rajallista. Esimerkkinä ovat keskustelut tiedosta, jonka jopa kuka tahansa saattaa pyynnöstä saada käyttöönsä, mutta joka ei missään tapauksessa ole yleisesti tiedossa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi se, kun ministeri soittaa toiselle ja kertoo omassa ministeriössään käsiteltävästä asiasta, jossa toisella ministerillä ei ole päätäntävaltaa, mutta josta tämän ystävä saattaa olla kiinnostunut. Suomessa tietojen julkistamista käsitellään vain rikosasia, ja tiedon julkistamista koskevat rajoitukset koskevat yleensä vain tiettyjen asiakirjojen tai niissä olevan tiedon julkistamista. Arviointiryhmälle kerrottiin, että se, mikä tekee jostain tiedosta salaista siten, ettei tieto kuulu julkistamisvelvollisuuden piiriin, on aina kiistanalainen kysymys. Jos tietoa ei ole vielä julkaistu internetissä, sen saaminen vie aikaa. Tiedon hyödyntäminen on keskeinen suositeltavissa menettelysäännöissä käsiteltävä asia (suositus i, kohta 46).

Virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat rajoitukset

75. Suomessa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin (kansalaisjärjestöjen tai voittoa tuottamattomien järjestöjen) väliset siirtymät eivät ole pelkästään mahdollisia, vaan jopa toivottavia, kuten virkamieseettinen neuvottelukunta ilmaisi vuonna 2014. Ministereitä lukuun ottamatta kaikkien virkamiesten virkasuhteen päättymisen jälkeisestä toiminnasta säädettiin kuitenkin lailla vuonna 2017 (valtion virkamieslain 44 a §, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2017), minkä jälkeen myös valtiovarainministeriö julkaisi ohjeet, joiden tarkoituksena on auttaa viranomaisia ns. karenssisopimuksia koskevien vakiosopimusehtojen laatimisessa. Lain perusteella viranomaisen sekä virkamieheksi nimitettävä henkilö voivat laatia kirjallisen sopimuksen, jolla rajoitetaan henkilön tulevia työsuhteita tai muuta toimintaa, jos hän irtisanoutuu tehtävästään. Sopimus sitoo virkamiestä myös määräaikaisen virkasuhteen päättyessä ja silloin, jos virkamies irtisanotaan tai erotetaan tehtävästään.

Karenssisopimus ei sido virkamiestä, jonka virkasuhde päättyy työnantajasta johtuvasta syystä.

76. Lain mukaan rajoitusten kestosta päätetään sopimuksella, mutta se voi olla enintään kuusi kuukautta. Palvelukseen ottavalla viranomaisella on oikeus harkita, soveltaako se rajoitusaikaa. Virkamiehelle maksetaan palkkaa rajoitusajan keston ajan. Sopimuksella voidaan sopia myös sopimussakosta, jonka enimmäismäärä on maksettu summa kaksinkertaisena. Rajoituksen määrittäminen edellyttää, että virkamiehellä on toimeensa pääsy sellaiseen tietoon, joka on salaista tai muuten tiedon julkisuutta rajoittavien säännösten suojaamaa ja jota voidaan käyttää omaksi tai toisen hyödyksi uudessa toimessa. Tällaisessa tapauksessa sopimuksen laatiminen on edellytys virkaan nimittämiselle.

77. Edellä mainitut säännöt koskevat siis johtavia virkamiehiä ministereitä lukuun ottamatta. Virkamieseettinen neuvottelukunta on antanut ministereitä koskien oman suosituksensa¹⁸. Erityisesti on huomattava, että esityksen mukaan seuraavan hallituksen järjestäytyessä sen jäsenet sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan mahdollisesti siirtyä ministerin tehtävästä toisiin tehtäviin¹⁹. Sitoumukseen sisällytettäisiin edellytykset muiden tehtävien vastaanottamiselle, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaa eturistiriidan suhteessa henkilön aiempaan vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden, tai jos siirtyminen on muutoin omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Ilmoitus perusteluineen tehtäisiin pääministerille ja valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle ja se tulisi tehdä ennen kyseessä olevaan tehtävään sitoutumista, jotta siirtymisen mahdollisesti aiheuttama eturistiriitatilanne voidaan ottaa huomioon. Neuvottelukunta antaisi lausunnon, joka on julkisuuslain nojalla julkinen ja voi sisältää suosituksen enintään kuuden kuukauden karenssiajasta ennen uuden tehtävän vastaanottamista. Mahdollisen karenssiajan sisältö ja kesto määriteltäisiin ilmoituksen tekemisen jälkeen tapauskohtaisesti. Neuvottelukunta esittää myös, että saattaa olla tarpeen arvioida, tulisiko ministerin siirtymiseen toisiin tehtäviin liittyvistä velvoitteista säätää lailla. Lainsäädännöllä ei tulisi kuitenkaan tarpeettomasti rajoittaa henkilöiden liikkuvuutta työelämässä.

78. Arviointiryhmälle kerrottiin, että valtioneuvoston jäseneksi ja sieltä pois siirtymistä ei vain tapahtunut, vaan sitä jopa odotettiin. Tällaiseen pyörövikäytäntöön voi liittyä merkittäviäkin eturistiriita- ja tiedon väärinkäyttökysymyksiä. Kun kyse on valtionhallinnon palvelukseen siirtymisestä yksityiseltä sektorilta, Suomi ei rajoita esimerkiksi viranomais toimia asioissa, joissa henkilö oli osallisena yksityisellä sektorilla toimiessaan, tai jotka koskevat henkilön entistä työnantajaa. Kun taas siirrytään yksityiselle sektorille valtionhallinnosta, virkamiehille tai ylimmän tason johtaville virkamiehille ei ole avoimuutta tai jääviyttä koskevia vaatimuksia, kun henkilö ryhtyy neuvottelemaan valtionhallinnon ulkopuolisesta työsuhteestaan, eikä käytössä ole vakiintuneita sääntöjä, joilla rajoitettaisiin virkasuhteen jälkeistä toimintaa (lukuun ottamatta kieltoa julkistaa ”salaista” tietoa).

79. Kuten edellä mainittiin, Suomelta puuttuvat varsinkin ministereiden virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat pakolliset rajoitukset. Arviointiryhmälle kerrottiin, että nykyiset ministerit olivat suostuneet rajoituksiin vapaaehtoisesti, mutta niiden mahdollisesta soveltamisesta ei ollut tietoa. Vapaaehtoinen sitoumus on kirjattu ministerien

¹⁸ [Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus, 22.9.2014.](#)

¹⁹ Nykyinen hallitus on virkakautensa alussa sitoutunut ilmoittamaan hyvissä ajoin hallituksen jäsenten aikeista siirtyä toisiin tehtäviin.

sitoumusasiakirjaan, mutta sen lähtökohtana on virkamieseettisen neuvottelukunnan ministerille antama neuvonta – eikä neuvottelukunnalla ole tällä hetkellä ei ole valtuuksia antaa henkilökohtaista neuvontaa.

80. Muiden virkamiesten osalta uusi palvelussuhteen jälkeisiä toimia koskeva säännös tuli voimaan 1.1.2017²⁰. Säännön soveltamisen lähtökohtana on, että se valtionhallinnon toimielin, jonka palvelukseen henkilö tulee, päättää oman harkintansa mukaan, onko palvelukseen tulevalla henkilöllä pääsy tiettyihin tietoihin siinä määrin, että rajoitus on perusteltu. Lain perusteella toimielimellä on täysi harkintavalta siinä, kauanko rajoituksen olisi kestävä (enintään kuusi kuukautta). Kyse ei ole tiettyjen toimien rajoittamisesta, vaan työskentelykiellosta. Jos kieltä sovelletaan, valtio maksaa henkilölle korvausta koko kiellon kestoajan. Valtiovarainministeriö antoi elokuussa 2017 ohjeen karenssisopimuksesta ja tehtävien järjestämisestä palvelussuhteen päättyessä sekä julkaisi karenssisopimuksen mallin, mutta Suomen-vierailun aikaan mikään valtionhallinnon toimielin ei ollut vielä ryhtynyt soveltamaan lainsäädäntöä, eikä asian käytännön toteutuksesta ollut sen uutuuden vuoksi vielä syntynyt yhteisymmärrystä.

81. Valtionhallinnon palvelukseen ja sieltä pois siirtyviä henkilöitä mahdollisesti koskevien integriteettiongelmien käsittelyyn ei ole yhtä ainoaa tapaa. Suomen valitsemassa menettelytavassa on kuitenkin eräitä ilmeisiä puutteita. Aiemmasta toiminnasta yksityisellä sektorilla johtuviin ristiriitoihin voitaisiin puuttua muuttamalla lakia siten, että virkamiehiltä edellytettäisiin itsensä jääväämistä, tai laatimalla menettelysäännöt, joihin sisältyy hallinnollisia rajoituksia. Samaa voitaisiin soveltaa myös ristiriitoihin, joita saattaa syntyä, kun virkamies alkaa neuvotella työsuhteesta ja aikoo jättää virkansa. Entisen virkamiehen toimintaan sovellettavien rajoitusten täytäntöönpanotapaan liittyy käytännön rajoituksia, sillä menettelysääntöihin kirjatut hallinnolliset määräykset eivät enää koske häntä. Määräykset on siis kirjattava lakiin. Se, että ministereille on pelkästään vapaaehtoisia rajoituksia ja muita johtavia virkamiehiä koskeva järjestelmä näyttää jo lähtökohdiltaan olevan käytännön näkökulmasta varsin haasteellinen, on joka tapauksessa ongelmallista. Suomi voisi puuttua tilanteeseen esimerkiksi kautta linjan sovellettavilla lakisääteisillä rajoituksilla, joilla rajoitetaan tietyn tyyppisiä toimia, tai perustaa riippumattoman elimen, jolta henkilön on pyydettävä hyväksyntä tietyn aikaa valtionhallinnon palveluksen päättymisen jälkeen. Sama elin voisi myös päättää, että täydellinen työskentelykielto määrätylle ajalle on tarpeen, ja tällaisessa erityistapauksessa maksaa tarvittaessa korvausta. Riippumattoman elimen osalta arviointiryhmälle kerrottiin Suomen-vierailun jälkeen, että viranomaiset aikovat esittää vuosina 2018–2019 lakimuutosta, jonka myötä virkamieseettinen neuvottelukunta saisi valtuudet antaa neuvontaa yksittäistapauksissa. GRECO:n tehtävänä ei ole päättää, kuinka asia hoidetaan, mutta kyseessä on merkittävä ennaltaehkäisevä toimenpide käytännön puutteiden korjaamiseksi etenkin, kun otetaan huomioon Suomen lisääntyvä palveluiden yksityistäminen. Toimenpiteellä voitaisiin saada hillittyä ilmeisen kasvavaa yleistä huolta korkeiden virkamiesten toiminnasta varsinkin yksityistämisasioissa.

82. Siksi **GRECO suosittelee, että Suomi i) käsittelee kysymystä eturistiriidoista, joita voi syntyä aiemman yksityisen toiminnan vuoksi, kun henkilö tulee yksityiseltä sektorilta valtion palvelukseen ylimpään johtoon, ja tulevan yksityisen toiminnan vuoksi, kun henkilö tahtoo neuvotella tulevasta valtion palveluksen jälkeisestä työtehtävästä, ja että Suomi ii)**

²⁰ Rajoitus on luonteeltaan sopimuksellinen, joten sitä ei sovelleta nyt palvelussuhteessa oleviin henkilöihin, elleivät heidän tehtävänsä muutu. Missään tapauksessa se ei voi olla edellytys virkasuhteen säilymiselle.

laatii standardit ja menettelytavat, joita valtion ylimmän johdon on noudatettava toiminnassaan johtotehtävänsä päätyttyä.

Varojen, tulojen, velkojen ja omistusten ilmoittaminen

Ilmoitus- ja julkistamisvaatimukset

Ministerit: ilmoitukset

83. Ministereiden on viivytyksettä nimittämisensä jälkeen toimitettava valtioneuvoston kansliaan sidonnaisuusilmoitus, jolla ilmoitetaan varat ja omistukset. Tämän jälkeen valtioneuvosto lähettää eduskunnalle kirjelmän, jossa eritellään ministerien henkilökohtaiset omistukset. Ilmoitettujen tietojen mahdollisesta merkityksestä ja suhteesta ministerin tehtävien hoitamiseksi sekä eduskunnan luottamuksesta ministerien puolueettomuuteen virallisten tehtäviensä hoidossa käydään keskustelu eduskunnan täysistunnossa, mutta eduskunta ei tee asiasta päätöstä. Keskustelussa voidaan käsitellä joko hallituksen kokoonpanoa yleisesti tai yksittäisen ministerin tilannetta. Ministerin virkakauden aikana tapahtuvat merkittävät muutokset ilmoitettavissa sidonnaisuuksissa on myös ilmoitettava. Valtioneuvoston kanslia esittelee sidonnaisuuksien muutosilmoitukset keskitetysti ja toimittaa ne eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston kirjelmä sekä yksittäisten ministerien ilmoitukset ovat julkisia ja saatavilla verkossa.

84. Arviointiryhmä panee merkille, että ministerin ilmoituksessa on tietoa osakeomistuksista ja muista omistuksista kaupallisissa yrityksissä, muista arvoltaan merkittävistä omaisuuseristä, esimerkiksi sijoitusasunnoista, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluokasta ja perusteista, sellaisista luottamus- ja hallintotehtävistä yrityksissä ja yhteisöissä, joista ministerin ei tarvitse luopua, sellaisista kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtävistä, joista ministerin ei tarvitse luopua, muista merkittävistä sidonnaisuuksista sekä tehtävistä, joissa henkilö on toiminut välittömästi ennen ministeriksi nimittämistään, mutta joista hänen on luovuttava nimityksen yhteydessä.

85. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan näissä asioissa on vielä parantamisen varaa. Sidonnaisuusilmoituksessa ei mainita rahasummia tai prosenttimääräisiä omistusosuuksia, joiden ylittyessä ilmoitus on tehtävä, vaan lomakkeella pyydetään mainitsemaan ”merkittävät” tiedot. Ilmoituslomakkeen täyttöohjeissa kerrotaan tarkemmin, mitä merkittävä varallisuus tarkoittaa. Määrittely ei perustu varallisuuden hankintahintaan tai arvoon, vaan siihen, että varallisuus on hankittu sijoitustarkoituksessa. Muut tiedot -kohdassa voi ilmoittaa tietoja puolison tai muiden lähipiiriin kuuluvien henkilöiden omistuksista, mutta tämä riippuu ilmoituksen tekijän harkinnasta ja siitä, mikä on hänen näkemyksensä tiedoista, joilla voi objektiivisesti arvioiden olla merkitystä, kun arvioidaan henkilön toimintaa valtioneuvoston jäsenenä tai jotka hän muuten haluaa ilmoittaa eduskunnalle. Ilmoituksessa ei myöskään tarvitse mainita saatuja lahjoja. Ilmoituksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle mahdollisuus arvioida ministerin toimintaa ja todeta, nauttiiko henkilö eduskunnan luottamusta. Ministereiden on myös ilmoitettava tiedoissa tapahtuneet merkittävät muutokset, mutta muutosilmoitukselle ei ole säädetty aikarajaa²¹.

²¹ Eduskunnalla on poliittinen rooli sellaisten tehtävien tai omistusten määrittämisessä, joista sen näkemyksen mukaan on luovuttava, mutta teknisesti ottaen ministereiltä edellytetään itsensä jääväämistä vain nämä ehdot täyttävien asioiden käsittelyssä.

86. Jos valtioneuvoston jäsen on myös kansanedustaja, kuten kaikki valtioneuvoston jäsenet tällä hetkellä ovat, hänellä on kansanedustajana velvollisuus kahden kuukauden kuluessa valtakirjansa tarkastamisesta antaa eduskunnalle sidonnaisuusilmoitus, jossa selvitetään kaikki ulkopuoliset tehtävät, elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä ja muut merkittävät omistukset, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa kansanedustajana. Kansanedustajan sidonnaisuusilmoituksen ja valtioneuvoston jäsenen sidonnaisuusilmoituksen antaminen ovat erillisiä menettelyitä. Molemmat lomakkeet ovat julkisia ja saatavilla verkossa. Kansanedustajan sidonnaisuusilmoituslomake on eduskunnan verkkosivustolla ja valtioneuvoston jäsenen sidonnaisuusilmoituslomake on valtioneuvoston verkkosivustolla.

Muut johtavat virkamiehet: selvitys

87. Korkeassa asemassa olevan valtion virkamiehen on ennen nimittämistään annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksissaan yrityksissä ja muusta omaisuudestaan, sellaisista toimita, jotka eivät liity virkatehtävään, osa-aikatoimista ja muista sellaisista suhteista ja sitoumuksista, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa, onko hän pätevä hoitamaan virkansa edellyttämiä tehtäviä. Näiden virkamiesten kehoitetaan toimittamaan selvitys suoraan nimittämistä valmistelevalle virkamiehelle.

88. Kaikki selvityksen tiedot eivät ole julkisia, ainoastaan ne, jotka liittyvät omistuksiin ja muihin ulkopuolisiin sidonnaisuuksiin Suomessa ja ulkomailla (tiedot elinkeinotoiminnan harjoittamisesta – yrityksen nimi ja toimiala, luottamustehtävät ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä, kunnalliset ja muut julkiset luottamustehtävät, erityislupaa tai ilmoittamista edellyttävät sivutoimet, muut virkatehtävään liittymättömät tehtävät, muut ulkopuoliset sidonnaisuudet, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa nimitettävän henkilön yleistä kykyä suoriutua virkatehtävistään). Tiedot henkilön taloudellisesta asemasta ovat luottamuksellisia, eikä niitä julkisteta.

89. Kun henkilö ottaa virkatehtävänsä vastaan, hänet nimittävä ministeriö lähettää valtiovarainministeriölle vain selvityksen julkiset osat. Tiedot julkaistaan valtiovarainministeriön verkkosivustolla. Kun valtion virkamies eroaa virasta, ministeriö pyytää valtiovarainministeriötä poistamaan henkilön tiedot yleisestä tietoverkosta. Ministeriöt ovat itse vastuussa siitä, että niiden hallinnonalaan liittyvät yleisessä tietoverkossa julkistetut tiedot ovat ajan tasalla.

90. Muiden johtavien virkamiesten taloudellisten ja muiden ulkopuolisten sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmällä on hyvät lähtökohdat estää eturistiriitojen syntymistä ja muuta laitonta toimintaa, sillä kun virkaan ehdolla olevan henkilön on jätettävä ilmoitus ennen nimittämistään, virkamiehen nimittävässä ministeriössä on mahdollisuus vähintäänkin tarkistaa tiedot ja neuvoa, kuinka ehdokkaan on toimittava.

91. Järjestelmässä on kuitenkin eräs, varsin poikkeuksellinen piirre, joka saattaa heikentää sen käyttökelpoisuutta eturistiriitojen estämisessä ja muiden integriteettiin liittyvien rajoitusten rikkomisessa. Selvityksen julkisen osan alussa on osio, jonka nimittävä ministeriö täyttää ja jossa mainitaan virkaan tai toimeen liittyvät keskeiset tehtävät sekä niiden sidosryhmät. Tämän jälkeen johtavalla virkamiehellä on velvollisuus mainita lomakkeen eri osioissa vain ne seikat, jotka liittyvät hänen lomakkeella ilmoitettuihin keskeisiin tehtäviinsä.

Ennen julkiseksi tulemistaan tietoja siis suodatetaan kahdella tasolla: ensin on ministeriön kuvaus siitä, mitkä ovat virkamiehen keskeiset tehtävät ja niihin liittyvät sidosryhmät, ja tämän jälkeen vielä virkamiehen oma näkemys siitä, mitkä hänen sidonnaisuuksistaan ovat edellisten kannalta merkityksellisiä. Tähän luokkaan kuuluvia tietoja ovat muun muassa elinkeinotoiminnan harjoittaminen, luottamustehtävät ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä, kunnalliset ja muut julkiset luottamustehtävät, erityislupaa tai ilmoittamista edellyttävät sivutoimet, muut virkatehtävään liittymättömät tehtävät sekä muut ulkopuoliset sidonnaisuudet, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa nimitettävän henkilön yleistä kykyä suoriutua virkatehtävistään.

92. Selvityksen luottamuksellisen osan tiedot suodatetaan myös samalla tavoin. Tässä osassa selvityksen tekijän on ilmoitettava osakeomistukset ja muut omistukset yrityksissä, muut merkittävät sijoitustarkoituksiin käytettävät omaisuuserät, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden summat, muut taloudelliset sitoumukset, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa hakijan yleistä kykyä suoriutua virkatehtävistään, erityislupaa edellyttävistä sivutoimista saadut tulot, ulkopuoliset tehtävät sekä niistä saadut tulot virkaan tai toimeen nimittämisen jälkeen.

93. Kummassakaan järjestelmässä eli ministerin sidonnaisuusilmoituksessa ja johtavan virkamiehen selvityksessä ei lisäksi tarvitse ilmoittaa puolisoiden tai lasten omistuksia tai työsuhdetta koskevia tietoja, ellei tietojen ilmoittaja itse katso, että tiedot on syytä ilmoittaa muissa tiedoissa. Silti myös puolison ja muiden läheisten sidonnaisuudet voivat aiheuttaa sen, että virkamies on katsottava esteelliseksi. Tämä epäsuhta sekä muiden johtavien virkamiesten ilmoittamien tietojen suodattaminen aiheuttavat sen, että henkilö ei saa opastusta kaikista esteellisyyden aiheuttavista seikoista.

94. Lopuksi mainittakoon, että laissa erikseen määritellyt ilmoitus- ja selvitysvaatimukset eivät koske ministereiden erityisavustajia. Erityisavustajilla on kuitenkin pääsy lähes kaikkiin samoihin tietoihin kuin heidän esimiehenään toimivalla ministerillä, ja heidän on avustettava ministeriä lähes yhtä laajassa asioiden kirjossa. Tämän vuoksi arviointiryhmä katsoo, että myös erityisavustajat on lisättävä niiden johtavien virkamiesten piiriin, joilta edellytetään sidonnaisuuksien ja omistusten ilmoittamista korruption torjunnan vuoksi.

95. Edellä mainituista syistä **GRECO suosittelee, että Suomi kaikkien ylimpien johtohenkilöiden osalta (ministereiden erityisavustajat mukaan lukien) i) standardisoi ja täsmentää sidonnaisuusilmoituksia koskevien vaatimusten sisällön ja ajankohdan (eli ilmoittaja ei miltään osin päättä, mikä on merkityksellistä hänen asemansa kannalta, ja tietojen ilmoittamiselle ja päivittämiselle asetetaan määräajat); sekä ii) harkitsee mahdollisuutta laajentaa ilmoitusten alaa siten, että niissä annetaan tiedot tietyn kynnyksarvon ylittävistä lahjoista, varallisuudesta, sidonnaisuuksista, sivutoimista sekä puolison ja huollettavien perheenjäsenten veloista (jolloin näitä lähisukulaisten tietoja ei välttämättä tarvitse julkistaa).**

Tarkistusjärjestelmät

96. Käytössä ei ole erityistä mekanismia taloudellisista sidonnaisuuksista annettavien ilmoitusten tai selvitysten täydellisyyden ja paikkansapitävyyden tarkistamiseksi. Kyseessä on merkittävä puute, joka nostettiin esiin jo edellä ja josta annetaan oma suosituksensa (suositus iii, kohta 65).

Vastuullisuus- ja toimeenpanomekanismit

Muut kuin rikosoikeudelliset vastuullisuusmekanismit

97. Valtioneuvoston jäsenten toimintaa valvoo eduskunta. Poliittisen valvonnan osalta perustuslakiin on kirjattu, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta. Valtion tilinpäätöksen yhteydessä valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle valtioneuvoston vuosikertomuksen, jossa on tietoa harjoitetusta politiikasta ja sen vaikutuksista. Eduskunnalla on oikeus saada tarvitsemansa tiedot valtioneuvoston ja sen alaisuudessa toimivien viranomaisten toteuttamista toimista. Tiedot saadaan yleensä välikysymyksellä, jonka jälkeen eduskunta äänestää hallituksen luottamuksesta, tai kirjallisella kysymyksellä. Eduskunta voi myös nimittää yksittäisen asian valmisteluun komitean tai tilata siitä selvityksen. Hallitus avustaa eduskuntaa sen valvontatehtävässä toimittamalla raportteja, lausuntoja ja pääministerin ilmoituksia.

98. Tarkastusvaliokunta huolehtii valtiontalouden parlamentaarisesta jälkivalvonnasta. Sillä on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta.

99. Oikeudellisella valvonnalla varmistetaan ministerin virkatoimien lainmukaisuus. Eduskunnan varsinainen laillisuusvalvonta kohdistuu hallituksen jäsenten toiminnan lainmukaisuuteen. Eduskunta voi tarvittaessa tehdä päätöksen syytteen nostamisesta, jos ministerin katsotaan syyllistyneen lainvastaiseen menettelyyn virkatoimessaan. Perustuslakivaliokunta vastaa muun muassa ministerivastuuasioiden käsittelystä, mukaan lukien väitteet ministerin syyllistymisestä virkarikokseen. Perustuslakivaliokunta voi aloittaa tutkinnan omasta aloitteestaan tai silloin, jos oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, vähintään kymmenen kansanedustajaa tai jokin muu eduskunnan valiokunta sitä pyytää. Päätöksen syytteen nostamisesta tekee eduskunta perustuslakivaliokunnan lausunnon saatuaan.

100. Oikeudellisessa valvonnassa Suomen ylimmät laillisuusvalvojat ovat oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Näiden toimielinten tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ja presidentin toiminnan laillisuuden valvonta sekä viranomaisten toiminnan seuraaminen. Kumpikin ottaa vastaan kansalaisten tekemiä kanteluita ja voi aloittaa tutkinnan myös omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen käytössä olevat tutkimusmenetelmät ja valtuudet ovat samankaltaiset: kumpikin voi antaa lausuntoja ja kannanottoja viranomaisille tai virkamiehille, nuhdella virkamiestä tai määrätä rikosoikeudellisen syytteen nostamisesta. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta on säädetty laissa. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät tutki yhtä aikaa samaa asiaa eivätkä valvo toistensa menettelyä.

101. Ministereitä lukuun ottamatta muut johtavat virkamiehet ovat virkamiehiä koskevan yleisen hallinnollisen rangaistusmenettelyn piirissä. Viranomainen, johon valtion virkamies on palvelussuhteessa, voi ryhtyä hallinnollisiin toimenpiteisiin ("kurinpitotoimet" muutettiin "hallinnollisiksi toimenpiteiksi" vuonna 1994), jos virkamies ei hoida tehtäviään asianmukaisesti. Rangaistuksia ovat kirjallinen varoitus, huomautus sekä virkasuhteen

purkaminen. Rangaistuksista voi valittaa tuomioistuimeen. Samanaikaisesti voi olla vireillä sekä rikosoikeudenkäynti että hallinnollinen menettely.

102. Tavanomaisten hallinnollisten toimenpiteiden lisäksi valtiosihteerien ja erityisavustajien virkasuhde voidaan purkaa ministerin luottamuksen menetyksen vuoksi. Käytännössä on siis harvoin tarvetta ryhtyä kurinpitotoimiin sellaista valtiosihteeriä tai erityisavustajaa kohtaan, joka ei hoida tehtäviään asianmukaisesti.

103. Tiedossa on yksi merkittävä korruptioon liittyvä tapaus, jossa oli osallisena korkea virkamies: korkein oikeus määräsi hiljattain sakkorangaistuksen entiselle valtakunnansyyttäjälle eturistiriita-asiassa, jossa valtakunnansyyttäjää syytettiin sukulaisten suosimisesta, kun hän oli hankkinut koulutuspalveluita sukulaisensa yritykseltä. Hallitus erotti valtakunnansyyttäjän virastaan.

Rikosoikeudelliset menettelyt ja syytesuoja

104. Perustuslaissa säädetään presidentin ja valtioneuvoston jäsenten syytesuojasta. Muut johtavat virkamiehet (kuten valtiosihteerit, ministeriöiden kansliapäälliköt, pysyvät alivaltiosihteerit ja ministereiden erityisavustajat) eivät ole syytesuojan tai muun oikeudellisen koskemattomuuden piirissä, vaan heitä koskevat samat säännöt ja määräykset kuin muitakin virkamiehiä.

105. Ministeriä vastaan voidaan nostaa syyte, jos hän on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta johtuen toiminut olennaisesti velvollisuuksiensa vastaisesti tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Päätöksen tekee eduskunta perustuslakivaliokunnan selvityksen jälkeen. Selvityksen yhteydessä ministerille annetaan tilaisuus selvittää toimintaansa, jolloin hänelle ilmoitetaan myös rikostutkinnan mahdollisuudesta. Syyteasiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta on päätösvaltainen, jos sen kaikki jäsenet ovat läsnä. Esitutkintaan (mukaan lukien erityisten tutkintamenetelmien käyttöä tai etsintöjä) ei voi ryhtyä ennen syytesuojan purkamista.

106. Jos edellä mainitussa tapauksessa syytesuoja puretaan, tapauksen tutkinta siirtyy valtakunnansyyttäjälle ja käsitellään valtakunnanoikeudessa. Valtakunnanoikeuden jäsenet ovat korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä sekä viisi eduskunnan parlamentaarisiin perustein valitsemaa jäsentä, joiden toimikausi on neljä vuotta. Sovellettavista oikeudenkäyntisäännöistä on säädetty laissa valtakunnanoikeudesta, minkä lisäksi sovelletaan rikoslain ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä. Valtakunnanoikeuden päätöksistä ei voi valittaa. Johtavia virkamiehiä vastaan ei ole viiden viime vuoden aikana aloitettu tai saatu päätökseen yhtään rikosoikeudenkäyntiä, eikä rekisteritietoja tai tilastoja asiasta ole (valtakunnansyyttäjää koskeva tapaus käsiteltiin raportin laatimisen jälkeen).

107. Edellä annetun kuvauksen perusteella arviointiryhmä toteaa aluksi, että ministeriä ei voi asettaa vastuuseen rikoslainsäädännön rikkomisen lisäksi mistään muustakaan väärinkäytöksestä virkatoimessa muuten kuin perustuslaissa säädetyllä erityismenettelyllä. Tässä menettelyssä ministerille ilmoitetaan etukäteen mahdollisesta rikostutkinnasta ja siinä edellytetään korkeampaa todistelun tasoa kuin muiden virkamiesten kyseessä ollessa esimerkiksi siitä, että jääväämistä koskevia säännöksiä on rikottu. Tavallisesti voisi ajatella,

että korkeassa virassa toimivalta voidaan odottaa myös tiukempien normien noudattamista, mutta nykyisessä kansallisessa järjestelmässä näin ei ole.

108. GRECON vuonna 2001 toteutetulla ensimmäisellä arviointikierröksellä tarkastelun kohteena oli tutkinta-, syyte- ja tuomiosuoja. Tuolloin arviointiryhmä katsoi käytössä olevan järjestelmän viittaavan siihen, että ministeriä olisi äärimmäisen vaikeaa asettaa syytteeseen epäillyistä korruptiorikoksista. Se, ettei asiasta vastaavalla syyttäjällä ole oikeutta pyytää käynnistämään tutkintaa, saattaa estää rikosoikeusjärjestelmää toimimasta kunnolla. Lisäksi eduskunnan valiokunta on itsessään poliittinen elin, joten poliittiset näkökohdat voivat vaikuttaa sen työhön. Vuonna 2001 tehty havainto, jonka mukaan ministerin asettaminen syytteeseen on vaikeaa, sai edelleen tukea Suomen viranomaisten virallisista vastauksista. Niistä kävi ilmi, että perustuslaissa säädettyjen ehtojen täyttyminen kaventaa ministerien vastuuta siten, että heidän vastuunsa on rajatumpi kuin tavanomainen vastuu virkarikoksista, jolloin säännöksen lisäehtojen vuoksi ministerit voivat toiminnassaan ottaa suurempia riskejä. Syytesuoja ja sen purkamismenettely tekevät tutkinnan aloittamisesta aina vaikeampaa etenkin siksi, että ne lisäävät riskiä siitä, että todisteita häviää ja rikollisin keinoin hankittuja varoja kätketään menettelyn näiden vaiheiden aikana. GRECO teki vuonna 2001 ainoastaan havainnon toimista, joita Suomen olisi syytä harkita. Syynä oli osittain se, että GRECO otti huomioon Suomen vähäisen epäiltyjen tai syytteeseen johtaneiden korruptiotapausten määrän sekä sen, että mikään ei viitannut siihen, että kuvattu järjestelmä olisi estänyt yhtään ministeriin kohdistuvaa tutkintaa tai syytettä korruptiorikoksista.

109. Suomen-vierailulla GRECOlle kerrottiin vuonna 2001 sattuneesta tapauksesta, jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että ministeri oli erittäin todennäköisesti rikkonut lakia, mutta kyse ei ollut niin vakavasta rikoksesta, että syytteeseen asettaminen olisi ollut perusteltua. Kun otetaan huomioon kasvava huoli siitä, että yksityistämisen myötä mahdollisuus virka-aseman väärinkäyttöön kasvaa ja julkisten palveluiden avoimuus heikkenee, **GRECO suosittelee, että Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruptiorikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa.**

V. KORRUPTION TORJUNTA LAINVALVONTAVIRANOMAISISSA

Lainvalvonta- ja poliisiviranomaisten organisaatio ja vastuullisuus

Lainvalvontaviranomaiset

110. Suomessa on muodollisesti kolme lainvalvontaviranomaista, jotka toimivat omilla vastuualueillaan: poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) säädetään toiminnallisista puitteista, joilla pyritään tehostamaan yhteistyötä viranomaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Konkreettinen käytännön esimerkki yhteistyöstä ovat päivittäin käytävät videoneuvottelut, joiden tarkoituksena on vaihtaa tietoa uusista rikostapauksista ja rikollisuuden ilmiöistä. Lainsäädäntöpuutteista huolimatta arviointiryhmälle kerrottiin, että viranomaisten välisessä ja jopa sisäisessä yhteistoiminnassa on ollut hyviä ja huonoja kausia, eikä tiedon jakaminen ole aina toiminut niin hyvin ja nopeasti kuin olisi suotavaa.

111. Suojelupoliisi (Supo) on sisäministeriön alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö. Sen ydintoiminta-alueita ovat terrorismintorjunta, turvallisuustyö ja vastatiedustelu. Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta.

112. Tässä raportissa päähuomion kohteena ovat poliisi ja Rajavartiolaitos, ja näiden lainvalvontaviranomaisten virkamiehiä kutsutaan yhteisellä nimityksellä LV-virkamiehet²². Kaikilla lainvalvontaviranomaisilla on omat, jäljempänä kuvatut säännöstönsä joissa lähinnä määritellään viranomaisten toimivalta ja se, miten toimivaltaa voi käyttää kansalaisten oikeuksien kunnioittamisesta tinkimättä. Suurin osa virkamiesuraa, integriteettiä ja ammattietiikkaa sekä kantelumenettelyjä koskevista säännöistä ja periaatteista on kuitenkin kirjattu valtion virkamieslakiin, joka tämän raportin muissa osissa kuvatulla tavalla koskee kaikkia valtion virkamiehiä kautta linjan. Rajavartiolaitoksen sotilaallisiin tehtäviin saatetaan lisäksi soveltaa puolustusvoimia koskevia säännöksiä.

113. Tässä raportissa poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteiset ominaispiirteet käsitellään yhdessä, mutta näissä viranomaisissa käytössä olevia järjestelyjä arvioidaan tarvittaessa erikseen, jotta eroavaisuudet, niin saavutukset kuin haasteetkin, tulevat selkeästi esiin.

- **Poliisi:** Poliisilla on yleiset valtuudet rikosten ehkäisemiseen ja tutkimiseen. Sen tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä syyteharkintaan saattaminen. Poliisin toimintaa säädellään poliisilaille (872/2011), lailla poliisin hallinnosta (110/1992) sekä valtioneuvoston asetuksella poliisista (1080/2013).

Poliisin toimintaa johtaa ja koordinoi Helsingissä toimiva Poliisihallitus. Valtioneuvoston nimittämä poliisiylijohtaja vastaa Poliisihallituksen sekä poliisin hallinnonalan työn johtamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Paikallisia

²² GRECO on sopinut, että hallinnolliset tullipalvelut tai veroviranomaiset eivät kuulu viidennen arviointikierron piiriin. Supon ei voida katsoa suorittavan ydinlainvalvontatehtäviä, minkä vuoksi sitä ei myöskään käsitellä tässä katsauksessa.

poliisilaitoksia on 11, minkä lisäksi poliisilla on kaksi valtakunnallista yksikköä, Keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu.

- **Rajavartiolaitos:** Rajavartiolaitos vastaa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä sekä r.osallistuu rajat ylittävän rikollisuuden, kuten laittoman maahantulon, torjuntaan. Rajavartiolaitosta johtaa sisäasiainministeriössä Rajavartiolaitoksen päällikkö. Päällikön alaisuudessa olevia hallinnollisia yksiköitä ovat Rajavartiolaitoksen esikunta, rajavartiostot, merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä Vartiolentolaivue. Rajavartiolaitoksen toiminnasta säädetään rajavartiolailla, rajavartiolaitoksen hallinnosta annetulla lailla (577/2005), sekä rajavartiolaitoksesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (651/2005).

LV-virkamiehet numeroina

	Henkilöstö yhteensä	Miehiä, %	Naisia, %
Poliisi	9 766	70,6	29,4
Rajavartiolaitos	2 747	86,1	13,9

114. LV-virkamiehet ovat toiminnassaan riippumattomia, eikä heille voi antaa luonteeltaan poliittisia ohjeita. Sisäministeriöllä on LV-virkamiesten ohjaus- ja valvontavastuu tässä raportissa jäljempänä kerrotuin ehdoin (ks. kohdat 160–161).

Tiedonsaanti

115. LV-virkamiesten hallussa olevat tiedot kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön piiriin. Poikkeukset koskevat asioita, joissa tietojen julkistaminen saattaa johtaa kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rikoksen ehkäisemisen tai tutkinnan vaarantumiseen. Oikeus tarkistaa itseään koskevat tiedot on myös taattu lailla, ja sitä rajoitetaan vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joista on säädetty laissa (koskien esimerkiksi epäiltyjen tietojärjestelmään, Europolin tietojärjestelmään tai suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään tallennettuja tietoja). Jos jotain edellä mainituista poikkeuksista oikeuteen tarkistaa itseään koskevat tiedot sovelletaan, tietosuojavaltuutetulla on oikeus rekisteröidyn pyynnöstä tutkia lainvalvontaviranomaisen hallussa olevien tietojen lainmukaisuus.

116. Poliisi ja Rajavartiolaitos julkaisevat vuosittaiset toimintakertomukset, joissa on muun muassa tietoa toiminnasta ja taloudesta ja jotka ovat saatavilla kyseisten viranomaisten verkkosivustoilla. Poliisi on kiinnittänyt erityishuomiota sosiaalisen median rooliin yhteydenpidossaan kansalaisiin ja yhteistyössä heidän kanssaan. Poliisin vuorovaikutus yleisön kanssa sosiaalisen median avulla on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi, kun kyseeseen on tullut yksittäisten LV-virkamiesten lausuntojen asiallisuus. Haasteiden vuoksi on ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin, esimerkiksi päivitetty sosiaalisen median käyttöä koskevia ohjeita, ja asia on huomioitu myös Poliisihallituksen johtamissa oikeudenmukaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita koskevissa sisäisissä arvokeskusteluissa.

117. Arviointiryhmä toteaa, että sosiaalisen median käytöstä voi olla hyötyä niin tiedustelu- ja tutkintatyökaluna kuin LV-viranomaisten yhteistyössä omien yhteisöjensä kanssa, mutta siihen voi liittyä myös ilmeisiä riskejä, joita on ymmärrettävä ja osattava hallita. Sosiaalisen median epäasianmukainen käyttö voi esimerkiksi horjuttaa organisaation mainetta (kuten

edellä mainittu tuore tapaus osoittaa) tai liittyä tietovuotoihin. LV-virkamiehille on tarjottava ohjeistusta esimerkiksi siitä, mikä on hyväksyttävää käytöstä internetissä, tai miten pidetään erillään viranomaisena ja yksityishenkilönä tehdyt julkaisut. Tämä on selkeästi osa-alue, joka kuuluu suositeltujen eettisten menettelysääntöjen/-vaatimusten piiriin (suositus viii, kohta 132).

Kansalaisten luottamus lainvalvontaviranomaisia kohtaan

118. Poliisi mittaa kansalaisten poliisia kohtaan tuntemaa luottamusta joka toinen vuosi tehtävällä Poliisibarometri-tutkimuksella. Vuosien mittaan saadut tulokset osoittavat, että kansalaisten luottamus poliisi-instituutiota kohtaan on suurta (vuonna 2016 tehdyssä viimeisimmässä tutkimuksessa vastaajista 96 prosenttia ilmoitti luottavansa poliisiin). Myönteistä kuvaa vahvistavat toiset, kansainvälisen tason tutkimukset. Esimerkiksi Transparency Internationalin vuoden 2013 Global Corruption Barometer-raportin mukaan vain viisi prosenttia vastaajista katsoi poliisin toiminnan olevan korruptoitunutta. Vuonna 2013 tehdyssä korruptiota koskevassa Eurobarometri-tutkimuksessa todettiin, että poliisi on Suomen luotetuin instituutio: tutkituista 80 prosenttia valittaisi havaitsemastaan korruptiosta poliisille (EU:n keskiarvo 57 prosenttia), ja vain kolme prosenttia oli sitä mieltä, että lahjonta ja vallan väärinkäyttö ovat poliisissa laajalle levinneitä ilmiöitä (EU:n keskiarvo 36 prosenttia). Yleisön Rajavartiolaitosta kohtaan tuntemasta luottamuksesta ei ole tiedossa tutkimuksia.

Ammatti- ja toimialajärjestöt

119. Suomessa on kolmentasoisia ammattijärjestöjä: paikallisia ammattiyhdistyksiä, valtakunnallisia ammattiliittoja sekä keskusjärjestöjä. Ammattijärjestöt ovat keskeisiä valtionhallinnon vastapuolia, sillä valtionhallinnossa laaditaan ammattiryhmiä koskevia politiikka- ja strategia-asiakirjoja. Ammattijärjestöillä on keskeinen rooli työmarkkina-asioissa. Työmarkkinakeskusjärjestöt laativat keskenään valtakunnalliset työehtosopimukset. LV-viranomaiset ovat pääasiassa seuraavien ammattijärjestöjen jäseniä: Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL (8 500 poliisivirkamiestä), Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL (300 poliisivirkamiestä, pääasiassa vartijoita sekä 45 Rajavartiolaitoksen siviilihenkilöä), Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO (300 pääasiassa asiantuntija- ja päällikkötehtävissä toimivaa poliisivirkamiestä sekä pääasiassa 318 upseeria), Palkansaajajärjestö Pardia (15 poliisivirkamiestä), Rajaturvallisuusunioni RTU (1 783 raja- ja merivartijaa), Päälystöliitto PL (233 pääasiassa opistoupseeria, Suomen konepäällystöliitto SKL (60 pääasiassa Rajavartiolaitoksen teknisen alan asiantuntijoita), Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL (50 pääasiassa siviilihenkilöä).

Korruptiontorjunta- ja integriteettilinjaukset

Linjaukset, suunnittelu ja institutionaaliset toteutusmekanismit

120. LV-virkamiehiä varten ei ole erillistä korruptiontorjuntalinjausta. Lainvalvontaviranomaisten henkilökunta kuuluu kuitenkin virkamiehiä koskevien eettisten toimintaohjeiden piiriin, kuten jäljempänä kerrotaan. Lisäksi viranomaisille on omat strategia-asiakirjansa, joissa käsitellään niiden ydintehtävää ja visiota (esimerkiksi poliisin strategia 2017–2020 – Kaikkien aikojen turvaaja). Nämä asiakirjat ovat palvelu- ja käyttäjälähtöisiä toiminnan tehokkuuteen, avoimuuteen ja ammattimaisuuteen kohdistuvien vaatimusten

osalta. LV-virkamiehiä koskee myös kansallinen korruption vastainen strategia, jonka laatiminen on saatu päätökseen, mutta jota ei ole vielä hyväksytty poliittisella tasolla.

Eettiset ohjeet

121. Viranomaisilta saadun tiedon mukaan LV-virkamiesten yleisenä oikeudellisina menettelysääntöinä toimivat valtion virkamieslain säännökset. Valtiovarainministeriöllä on kokonaisvastuu ohjeistuksen laatimisesta tässä asiassa, ja se on keskeinen viranomainen, jonka puoleen käännetään, kun tarvitaan ohjeistusta integriteettiasioissa. Poliisilta saadun tiedon mukaan käytössä on myös muita välineitä, kuten hyvän poliisitoiminnan julistus, joka koostuu 15:stä poliisin työssä sovellettavasta eettisestä periaatteesta (kuten rehellisyys, oikeudenmukaisuus ja tehokkuus), Poliisihallituksen vuosina 2015–2016 julkaisemat nimenomaan poliisia varten laaditut ohjeet lahjoista, lahjoituksista ja matkoista, sekä poliisin virassa aloitettaessa annettava eettinen vala, joka on ollut käytössä vuodesta 2000. Osana Rajavartiolaitoksen 2027 strategiaa arvoiksi on määritelty ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyökyky. Poliisin hallinnosta annetussa laissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa on molemmissa erityissäännös käyttäytymisestä virantoimituksessa ja sen ulkopuolella.

Riskinhallintatoimenpiteet korruptiolle alttiilla aloilla

122. Viranomaiset raportoivat, että korruptiota ja väärinkäytöksiä estetään rakenteellisin työkaluin, esimerkiksi henkilökunnan kierrättämisellä korruptioherkissä tehtävissä (tosin tämä ei ole systemaattinen käytäntö suomalaisille LV-virkamiehille), rekisterilokien tarkastuksilla, kahden käsittelijän periaatteella, lähipoliisitoiminnalla sekä painottamalla esimiesten vastuuta huolehtia alaisten asiallisesta käytöksestä. Riskinarviointeja suorittamalla ja erilaisin toimenpitein pyritään puuttumaan havaittuihin riskeihin, ja toimintaa valvotaan jälkikäteen sisäisin ja ulkoisin valvontamenettelyin. Arviointiryhmän näkemys on, että riskinhallintatoimia poliisissa voidaan tehostaa. Jäljempänä annetaan tarkempia ohjeita siitä, kuinka toimintaa voidaan kehittää nykyisten rakenteiden sisällä, sekä kohdennettu suositus valvonnan tiukentamisesta (suositus xii, kohta 163).

Peitetoiminta sekä yhteydenpito ilmiantajiin ja todistajiin

123. Poliisin pakkokeinojen käyttämiselle on laadittu säännöt²³, mutta Helsingin poliisilaitoksessa (ks. alaviite 24) kyteneen järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption ilmitulo osoitti, että tarkastus- ja valvontajärjestelmää on syytä kehittää ja parantaa entisestään. Työ onkin saatu jo käyntiin.

124. LV-virkamiehillä on oikeus salata luottamuksellisen tiedon lähteenä toimivien henkilöllisyys sekä salaiset taktiset ja tekniset menetelmät. Tuomioistuimien saattaa silti määrätä julkistamaan nämä tiedot, jos niiden salaaminen voi loukata asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja syyttäjän nostamat syytteet koskevat rikosta, josta rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

²³ Pakkokeinoina nojalla poliisilla on valtuudet ottaa kiinni, pidättää ja vangita epäiltyjä. Henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavien pakkokeinojen lisäksi pakkokeinoja ovat muun muassa takavarikko, tutkittavan paikan eristäminen, omaisuuden siirtämisen rajoittaminen, kotietsintä tai toimitiloissa suoritettava etsintä, henkilön etsiminen, televiestinnän kuuntelu ja seuraaminen sekä tekninen valvonta.

Neuvonta, koulutus ja valistus

125. Kaikki LV-virkamiesten peruskoulutukset sisältävät etiikkaa käsittelevän osion, ja palveluksessa aloittamisen jälkeen virkamiehillä on mahdollisuus suorittaa ammattietiikkaa käsitteleviä kursseja. Poliisimiesten koulutuksesta vastaa oma yksikkö, Tampereella sijaitseva Poliisiammattikorkeakoulu, joka vastaa myös tutkimustoiminnasta. Rajavartiolaitoksen virkamiehille on tarjolla etiikkaa koskevaa koulutusta osana perehdytyskoulutusta, minkä jälkeen kertauskoulutusta eettisistä asioista tarjotaan kymmenen vuoden välein.

126. Arviointiryhmä toteaa, että Suomen poliisi on erittäin arvostettu sekä kansalaisten parissa, että kansainvälisesti. Äskettäin Helsingin poliisilaitoksessa ilmi tullut korruptiotapaus olikin useimmille yllätys, jonka seurauksena ryhdyttiin kiireellisesti ja hyvin aiheellisesti arvioimaan uudelleen valvontajärjestelmiä ja esimiesten tehtäviä sekä yleisesti koko poliisissa käytössä olevia korruptiontorjuntamekanismeja²⁴. Riskialttiit osa-alueet käytiin järjestelmällisesti läpi, minkä jälkeen hyväksyttiin toimintasuunnitelma, jota toteutetaan parhaillaan. Poliisi tiedotti useista toteutetuista toimenpiteistä, joita ovat esimerkiksi rikostutkintayksikön organisaatiouudistuksen aloittaminen, vaatimus noudattaa säädettyä menettelyä hankintaprosesseissa ja rikostutkintayksikön laillisuusvalvonnan vahvistaminen, syyttäjien ja pääkaupunkiseudun huumausainerikosten tutkintayksiköiden välisen yhteistyön tiivistäminen, ilmiantajien hyödyntämismenettelyiden uudistaminen sekä esimiesten tehtävien ja vastualueiden eriyttäminen.

127. Arviointiryhmä uskoo edellä mainitun tapauksen olevan poikkeuksellinen organisaatiossa, jonka integriteetti on aina ollut moitteetonta ja henkilöstö rehellistä ja työhönsä erittäin sitoutunutta. Kun kuitenkin otetaan huomioon luottamuksen rikkomisen vakavuus, arviointiryhmä toteaa, että edessä on vielä paljon työtä, ennen kuin käyttöön saadaan mielekkäät välineet, joilla estetään lahjusten ottamista ja muita väärinkäytöksiä tapahtumasta ennen kuin maineelle aiheutetaan vielä vakavampaa vahinkoa. Helsingin poliisilaitoksen korruptiotapaus osoitti, kuinka huonosti asiat voivat mennä, jos luottamusta arvostetaan yli kaiken jopa siinä määrin, että riittävä valvonta laiminlyödään. Helsingin poliisilaitoksen tapauksen seurauksena on paitsi uudistettava täysin kyseisen yksikön toiminta, myös sisäistettävä opetukset muissa poliisilaitoksissa ja lainvalvontaviranomaisissa.

128. Mikään järjestelmällinen, merkittävä korruptiotapaus ei ole tahrannut Rajavartiolaitoksen mainetta, mutta totuus on, että laitton maahantulo tekee rajaseuduista erityisen alttiita korruptiolle ja muulle laittomalle toiminnalle. Rajavartiolaitoksen uudessa strategiassa vuosille 2017–2027 keskitytään kolmeen osa-alueeseen: rajaturvallisuuteen, turvallisuuteen merialueilla sekä alueelliseen koskemattomuuteen ja puolustusvalmiuteen. Rajavartiolaitoksessa korostettiin, että korruption torjuntaa lähestytään avoimuus- ja kurinpitokysymyksenä, missä tukeudutaan suuressa määrin perinteisiin sotilaallisiin komentoketjurakenteisiin ja -menettelyihin Arviointiryhmä ymmärtää, että malli on havaittu hyväksi aikojen kuluessa, mutta kannustaa silti Rajavartiolaitosta käyttämään hyväkseen

²⁴ Helsingin huumeepoliisin entinen päällikkö, eräs Suomen merkittävimmistä poliisivirkamiehistä, todettiin vuonna 2016 syylliseksi useisiin huumausaine- ja korruptionrikoksiin (noin 30 eri rikossyytettä koskivat muun muassa törkeitä huumausainerikoksia, lahjontaa, virka-aseman väärinkäyttöä, todistajien uhkailua, oikeuskäsittelyn estämistä, petosta, sääntöjenvastaisuuksia julkisissa hankinnoissa, tietojen hävittämistä ja ilmiantajien yhteystietojen kirjaamatta jättämistä), joista hänet tuomittiin 13 vuodeksi vankeuteen. Tämän katsauksen laatimishetkellä tuomiota käsiteltiin hovioikeudessa. Kolmasosa Helsingin huumeepoliisin työntekijöistä on siirretty toisiin tehtäviin vapaaehtoisesti tai vastoin tahtoaan.

tilaisuuden käydä myös osallistavaa vuoropuhelua eri komentoportaiden kesken. Näin saataisiin mahdollisuus pohtia integriteettilinjauksia tarkemmin sekä keskustella saaduista kokemuksista, tulossa olevista riskeistä ja haasteista sekä jatkosuunnitelmista.

129. Arviointiryhmä katsoo, että nyt on sopiva hetki LV-virkamiesten omien organisaatioiden kuntotarkastukselle ja sille, että korruption torjuntatyökalut otetaan laajamittaisesti käyttöön organisaatioiden toimintalinjauksissa ja strategioissa. LV-virkamiehet tarvitsevat tukea kohdatessaan korruptiota ja epäeettistä käytöstä. Tätä varten organisaatioissa olisi oltava eettinen infrastruktuuri, ja arviointiryhmän näkemys on, että Suomella olisi tässä asiassa paljon parantamisen varaa. Toimenpiteen – johon kuuluisi ilman muuta myös osallistava kuulemismenettely kummankin lainvalvontaviranomaisen sisällä – tuloksena olisi laadittava kohdennettu korruptiontorjuntastrategia, joka täydentää oikeusministeriön johtamaa laajemman korruption vastaisen strategian laatimista, mutta joka voidaan hyväksyä itsenäisesti ja erikseen ensisijaisena toimenpiteenä. Strategian tavoitteena olisivat kohdennetut toimenpiteet, mukaan lukien tässä raportissa annettujen suositusten toteuttaminen. **GRECO suosittelee, että poliisi ja Rajavartiolaitos kehittävät korruption vastaiset strategiat / toimintapolitiikat, joista tiedotetaan suurelle yleisölle.**

130. Arviointiryhmä muistuttaa myös, että selkeät eettiset normit tai ammattieettiset ohjeet ovat arvokas väline, jolla rakennetaan organisaatioon vahva eetos ja palautetaan usko siihen, että LV-virkamiehet ovat sitoutuneet toiminnassaan lahjomattomuuden periaatteeseen. Arviointiryhmä ymmärtää, että kaikkia julkisen sektorin virkamiehiä koskevat normit ovat käyttökelpoisia myös LV-virkamiehille, mutta arviointiryhmän näkemys on, että yleisö odottaa LV-virkamiehiltä erityisen korkeaa moraalialia, kun otetaan huomioon heidän toimivaltuutensa sekä mahdollisuus päättää itse näiden valtuuksien käytöstä. Poliisilla tai Rajavartiolaitoksella ei ole omia menettelysääntöjä, ja arviointiryhmän näkemys on, että eettisissä asioissa ei anneta koulutusta riittävän järjestelmällisesti ja säännöllisesti. Tästä syystä arviointiryhmä katsoo, että LV-virkamiehille laadittavat omat menettelysäännöt voisivat olla arvokas apuväline, joka ohjaisi virkamiehiä eettisissä kysymyksissä, mutta auttaisi myös tiedottamaan noudatettavista normeista yleisölle. Asiakirjan perustana voivat olla kummankin organisaation arvot, mutta siinä on otettava riittävällä ja johdonmukaisella tavalla huomioon myös eräät LV-virkamiehiä koskevat korruptionriskit, ja niitä varten on erityisesti laadittava joko itse asiakirjaan tai sitä täydentävään ohjeistukseen kirjalliset ohjeet, joissa käsitellään eettisiä ongelmia ja tarjotaan niille ratkaisuja. Säännöt olisi laadittava läheisessä yhteistyössä johdon, työntekijöiden, ammattiliittojen ja muiden asianosaisten kanssa. Kun säännöt on hyväksytty, ne on esiteltävä asianmukaisesti kaikille työntekijöille käytännön keskusteluiden, työpajojen ja tapaustutkimusten kautta. Olennaisen tärkeää on huolehtia eettisissä asioissa tarjotun tuen jatkuvuudesta. Tässä olisi epäilemättä apua siitä, että organisaatiossa olisi asemaltaan vakiintunut luottamuksellisen neuvonnan ja tiedon lähde, esimerkiksi eettinen neuvonantaja tai komitea tai debriefing-tilaisuuksia, joissa käydään läpi eteen tulleita tilanteita.

131. LV-virkamiehet luottavat yleensä valvontaan ja hierarkiaan (esimerkiksi Rajavartiolaitoksen organisaatio noudattaa tyypillistä armeijan komentoketjua), minkä vuoksi esimiesten on ehdottomasti näytettävä itse esimerkkiä. Päällikkötason virkamiehillä on merkittävä rooli alaistensa koko urakehityksessä nimityksestä erottamiseen, mutta myös silloin, kun on kyse esimerkiksi neuvonnasta eettisissä asioissa, ylennyksistä, sivutoimiluvan myöntämisestä tai etuuksista. Esimiesten on ehdottomasti ymmärrettävä, mitkä osa-alueet ovat erityisen herkkiä, ja näytettävä esimerkkiä siinä, miten eettisiin haasteisiin reagoidaan.

Tässä keskiössä on näkyvä johtajuus, jossa asiallisesta käytöksestä pidetään tinkimättä kiinni. Esimerkillä johtamisella voi olla ratkaiseva vaikutus alaisten toimintaan, ammattimaisuuteen ja organisaatiokulttuuriin. Tästä syystä on huolehdittava, että esimiehille ryhdytään kehittämään erityistä, jatkuvaa koulutusta, josta he saavat paremmat valmiudet toimia omien tiimiensä johtajina eettisissä kysymyksissä, eturistiriitojen ehkäisyssä ja muissa integriteetti- ja korruptiontorjunta-asioissa. Tällaisella koulutuksella paitsi lisätään tietoisuutta, myös vahvistetaan eettisiä toimintatapoja.

132. GRECO suosittelee, että Suomi i) laatii poliisille ja Rajavartiolaitokselle menettelysäännöt / -vaatimukset, jotka saatetaan yleisön helposti saataville; ii) täydentää näitä sääntöjä / vaatimuksia käytännön täytäntöönpanotoimilla, etenkin luottamuksellisella neuvonnalla sekä erityisellä, pakollisella perehdyttämällä ja täydennyskoulutuksella. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä eettiseen johtamiskoulutukseen.

133. Helsingin poliisissa ilmi tullut korruptiotapaus on selkeästi osoittanut, miten läpitunkeva vaikutus korruptoituneella johdolla on koko järjestelmään. Sen vuoksi on erittäin tärkeää, että esimiehiä koskevat mahdollisimman korkeat henkilökohtaiset ja ammatilliset normit (joista he ovat myös tietoisia) ja he näyttävät esimerkkiä muille. Toisaalta menettelyiden on oltava valmiina siltä varalta, että esimiehet epäonnistuvat. Tässä raportissa annetaan jäljempänä konkreettisia suosituksia siitä, miten näitä menettelyitä on joko tehostettava tai ne on alusta alkaen rakennettava nykyisiin järjestelmiin.

Palvelukseen ottaminen, ura ja palvelussuhteen ehdot

Palvelukseen ottamista koskevat vaatimukset ja nimittämismenettely

134. LV-virkamiehet ovat valtion virkamiehiä, minkä vuoksi heitä koskevat perustuslaissa säädetyt julkisten virkojen yleiset periaatteet sekä valtion virkamieslain määräykset. Vaadittu pätevyys perustuu siis taitoihin, osaamiseen ja siviilielämässä osoitettuihin ansioihin. Myös muutetun turvallisuuspalveluslain säännökset pätevät hakijoiden integriteettiä tarkasteltaessa, minkä lisäksi oppilaitoksissa (Poliisiammattikorkeakoulu/Raja- ja merivartiokoulu) järjestetään etiikkaa ja ammattinormeja koskevaa koulutusta. Yhdenvertaisuuslain (23 §) ja naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (11–12 §) säädöksillä pyritään takaamaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutuminen. Jos yhdenvertaisuuden periaatetta loukataan palvelukseen ottamismenettelyssä, korvauksen hakemista varten on olemassa valmiit menettelyt. Jos lisäksi nimitysmenettelyssä rikotaan lakia tai toimitaan muuten moitittavasti, asiasta voi tehdä hallintokantelun oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Poliisi koosti vuonna 2017 henkilöstön kehittämisen alan aloitteet yhteen. Aloitteita olivat henkilöstöstrategia, osaamisen kehittämisstrategia, opiskelijarekrytointistrategia, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sekä päivitetty arvot.

135. Turvallisuuspalvelut tehdään järjestelmällisesti ja turvallisuuspalveluslain vaatimuksia sovelletaan. Turvallisuuspalveluslakia muutettiin hiljattain ja siihen lisättiin säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi turvallisuuspalveluksen säännöllisin väliajoin tapahtuvaa nuhteettomuusseurantaa. Selvitys tehdään eri tasoisena tehtävän arkaluonteisuuden mukaisesti (esimerkiksi laaja turvallisuuspalvelus tehdään virkamiehille, jotka käsittelevät korkeamman suojaustason tietoja). Suoritettavassa selvityksessä otetaan huomioon eri rekistereistä kerätyt tiedot, kuten poliisin rekisterit, Suojelupoliisin tiedot,

rikosrekisterit ja liiketoimintakiellot. Sisäisen tarkastuksen yksiköissä työskenteleville virkamiehille ei ole erillistä turvallisuus selvitystä.

136. Palvelukseen ottavan viranomaisen harkinnan mukaan voidaan edellyttää, että myös hakijan sukulaisista ja muista läheisistä tehdään turvallisuus selvitys. Näistä henkilöistä voidaan tehdä turvallisuus selvitys vain, jos selvityksen kohde on antanut sille kirjallisen etukäteissuostumuksensa. Selvityksen tuloksiin sisältyviä tietoja ei saa käyttää muihin kuin hakemuksessa ilmoitettuihin tarkoituksiin.

Suoritusarvioinnit, ylennykset, siirrot muihin tehtäviin ja palvelussuhteen päättäminen

137. Suomessa vuosittaiset suoritusarvioinnit ovat keskeinen väline julkisessa tehtävässä ylenemisessä etenkin siksi, että niitä painotetaan palkankorotuksista päätettäessä. Palkka lasketaan pääasiassa työtehtävien monimutkaisuutta mittaavan tehtävän vaatimusarvioinnin sekä henkilökohtaisen suoritusarvioinnin perusteella. Suoritusarviointeja käytetään periaatteessa koko julkishallinnossa, ja henkilökohtainen palkanlisä saa olla enintään 50 prosenttia kullekin tehtävälle määritetystä palkasta. Suoritusarvioinnin tekee lähin esimies. Palkan tarkistamista koskevista päätöksistä voi valittaa ensin paikallisessa sopimismenettelyssä, joka käydään työnantajan ja luottamusmiehen välillä, ja viime kädessä tuomioistuimeen.

138. Muihin tehtäviin siirtämisissä ja irtisanomisissa sovelletaan valtion virkamieslakia. Siirroista päättää henkilön palvelukseen ottanut viranomainen, ja ne edellyttävät viranhaltijan suostumusta (tarkennus: Rajavartiolaitoksen virkamiehillä siirtymisvelvollisuus) (valtion virkamieslain 5 §). LV-virkamiehen virkasuhde voidaan purkaa painavasta syystä esimerkiksi rikostuomion, vankeustuomion tai virkavelvollisuuksien törkeän rikkomisen tai laiminlyönnin vuoksi (valtion virkamieslain 25 ja 33 §). Virkamies voi valittaa virkasuhteen purkamisesta hallinto-oikeuteen (valtion virkamieslain 53 §).

139. Arviointiryhmä toteaa, että LV-virkamiesten osalta sovelletaan hierarkkista komentoketjuperiaatetta. Arviointiryhmän näkemyksenä onkin, että juuri tästä syystä on keskeistä, että urakehitykseen liittyvien prosessien muodostamisessa ei unohdeta integriteettikysymyksiä, vaan huolehditaan tarkastuksista ja valvonnasta, jonka avulla estetään ketään yksittäistä henkilöä pääsemästä asemaan, jossa hän voi asiattomasti vaikuttaa prosessin kulkuun. Muutoksenhaku- ja valitusjärjestelmien on myös oltava valmiina asiattoman käytöksen varalta. Vierailun aikana tehdyistä haastatteluista kävi ilmi, että nimitys-, ylennys- ja siirtomenettelyt olivat suuressa määrin lähimmän esimiehen varassa, eikä kummallakaan lainvalvontaviranomaisella ollut omaa sisäistä muutoksenhaku- tai sovittelukanavaa.

140. Vaikka mahdollisuus viranomaisen ulkopuoliseen muutoksenhakuun on aina olemassa (tuomioistuimessa tai oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen kautta), LV-virkamiehet eivät luultavasti mielellään käytä tätä mahdollisuutta, sillä kielteinen vaikutus urakehitykseen saattaa olla huomattava. Eduskunnan oikeusasiamies mainitsi lisäksi, että Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien virkamiehet olivat tehneet 30 nimityksiä tai siirtoja koskevaa kantelua. Rajavartiolaitoksesta selvennettiin myöhemmin, että kanteluista vain kaksi oli virkamiestennimitys- tai siirtoasioissa vuosina 2012–2017 tekemiä. Arviointiryhmälle kerrottiin, että nykyisen järjestelmän puutteena on se, että useimpien kanteluiden aiheena olevia asioita ei voi korjata eduskunnan oikeusasiamiehelle mahdollisilla toimenpiteillä, koska

asian riittävä arviointi edellyttäisi muutakin kuin kirjallista menettelyä ja koska asiaa käsittelevän viranomaisen päätökseen liittyy varsin laaja harkintavara. **GRECO suosittelee, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen uraprosesseissa i) käytetään asianmukaisia tarkastuksia ja valvontaa, joilla estetään yksittäisen henkilön asiaton vaikuttaminen prosessiin, ja ii) järjestelmään rakennetaan sisäiset valitus-/sovittelumekanismit.**

141. Tehtäväkierto ei sinänsä koske kaikkia LV-virkamiehiä. Valtion virkamieslain nojalla tietyntasoisten tehtävien kesto on kuitenkin määräaikainen (viisi vuotta). Esimerkiksi poliisissa poliisiylijohtajan sekä poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden nimitykset ovat vuodesta 2014 saakka olleet määräaikaisia. Poliisista ilmoitettiin myös, että tätä käytäntöä ryhdytään soveltamaan entistä useammin myös muihin tehtäviin ennen kaikkea henkilöstön valmiuksien kehittämiseksi. Myös Rajavartiolaitoksessa käytetään säännöllistä tehtäväkiertoa korruptioherkissä tehtävissä. Arviointiryhmän näkemys on, että tehtäväkierto on paitsi eräs tapa, jolla ylin johto voi toimia esimerkkinä – ja tämän käytännön luontaista arvoa on jo painotettu toisaalla tässä raportissa –, se voi olla myös keskeinen tapa estää korruptiolle liian hedelmällisen maaperän muodostumista, sillä sen avulla estetään salakavaliien pitkäaikaisten suhteiden syntyminen ja vähennetään houkutusta toimia epäeettisesti. Arviointiryhmä kannustaa viranomaisia tutkimaan tarkemmin mahdollisuutta käyttää tehtäväkierron periaatetta korruption estämiseksi etenkin, kun on kyse tehtävistä, jotka ovat korruptiolle erityisen herkkiä niiden mahdollistamien laittomien ansainta- tai hyötymistapojen vuoksi.

Palkat ja edut

142. Keskimääräiset bruttovuosipalkat ovat 40 000–50 000 euron luokkaa (noin 3 000–4 000 euroa bruttona kuukaudessa). Lisäksi voidaan maksaa muita etuja, esimerkiksi lounas- tai liikuntaseteleitä.

143. Merkillepantavaa on, että vallitsevan talouskriisin vuoksi julkisissa palveluissa on tehty (ja tehdään jatkossakin) merkittäviä supistuksia. Poliisille esitetään huomattavia leikkauksia, jotka vaikuttavat alaan, jolla resurssit ovat jo valmiiksi niukat verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa yhteiskuntarakenteen ja turvallisuustilanne ovat samankaltaiset.

Eturistiriidat

144. Kuten edellä selvitettiin, esteellisyyttä koskevien sääntöjen huomioon ottaminen on osa kaikkien virkamiesten, myös LV-virkamiesten, työruutiineja (esteellisyyden perusteista ks. kohta 60). Selvä on, että lainvalvontaviranomaisten erityisluonne ja niiden integriteetin ja puolueettomuuden suuri vaikutus yleiseen luottamukseen edellyttää, että näissä viranomaisissa työskentelevien virkamiesten toiminnan on oltava erityisen moitteetonta.

Tietyn toiminnan kieltäminen tai rajoittaminen

Yhteen sopimattomat tehtävät, sivutoimet ja taloudelliset omistukset sekä virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat rajoitukset

145. Valtion virkamieslain 18 §:n mukaan virkamies ei saa harjoittaa sivutointa ilman lupaa, ja hänellä on velvollisuus ilmoittaa sivutoimestaan hänet palvelukseen ottaneelle

viranomaiselle. Sivutoimilupa on aina peruutettavissa, ja sen myöntämisen perusteena on arviointi, jossa tutkitaan, vaikuttaako sivutoimi virkamiehen puolueettomuuteen tai asianmukaiseen tehtävien hoitamiseen. Poliisien sivutoimia koskevat lisäksi eräät lisä- ja erityisrajoitukset. Hallituksen esityksen 266/2004 mukaan poliisin ei pitäisi työskennellä yksityisissä turvallisuusalan yrityksissä tai toimia niissä osakkaana tai johtavassa asemassa. Poliisi ei voi myöskään toimia epäillyn avustajana tai asiamiehenä (paitsi jos epäilty on lähisukulainen, puoliso tai kumppani, kunhan tämä ei muodosta eturistiriitaa asiamiehen tehtäviin nähden) eikä lautamiehenä käräjäoikeudessa.

146. LV-virkamiehen on pyydettävä sivutoimilleen tai tilapäiselle tehtävälleen esimiehensä lupa. Sivutoimia ovat esimerkiksi työskentely ja tehtävät muualla kuin omassa viranomaisessa, muut työsuhteet sekä tehtävät yksityisessä yrityksessä. Pääsääntöisesti työskentelyn sekä ammatin tai liiketoiminnan harjoittaminen kattaa kaikenlaisen elinkeinotoiminnan, johon virkamies osallistuu aktiivisesti. Osakkaan aktiivinen osallistuminen yrityksen toimintaan katsotaan myös sivutoimeksi. Sivutoimen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on varmistettava, ettei virkamies ole sivutoimen vuoksi kykenevä hoitamaan tehtäviään eturistiriidan vuoksi tai siksi, että kyseinen toimi vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa.

147. Sivutoimilupa myönnetään tai evätään kirjallisella hallinnollisella päätöksellä, ja päätöksen mukana on annettava tarkat ohjeet muutoksenhausta. Sivutoimilupa voidaan myöntää määräajaksi (enintään viideksi vuodeksi), ellei sen kesto rajoiteta muusta syystä. Päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

148. Virkamiehillä on velvollisuus ilmoittaa kaikista sivutoimista luonteessa, laajuudessa tai kestossa tapahtuvista muutoksista oma-aloitteisesti työnantajalleen. Muussa tapauksessa esimies tarkistaa päätökset vuosittain, ja lupa on uusittava aina tehtävien vaihtuessa. Sivutoimen harjoittamisessa ilman lupaa tai ilmoitusta on kyse virkavelvollisuuden rikkomisesta, josta rangaistaan joko hallinnollisella (jos kyse on vähäisestä rikkomuksesta) tai rikosoikeudellisella rangaistuksella (rikoslain 40 §).

149. Sivutoimiluvista pidetään kirjaa keskitetyissä sähköisissä rekisterissä (ACTA), ja yleisö voi tutustua niihin pyynnöstä. Sisäisiä tarkastuksia voidaan kohdistaa erityisesti tähän aiheeseen.

Poliisin sivutoimet (2016)²⁵

Voimassa olevia sivutoimilupia oli kaikkiaan 637, ja sivutoimilupailmoituksia oli annettu yhteensä 112. Yleisimmät sivutoimet (27 prosenttia kaikista sivutoimista) liittyivät konsultointiin, ja ammattinimikkeitä olivat esimerkiksi opettaja, kouluttaja, oikeudellinen neuvonantaja, sosiaalipalveluiden konsultti sekä erilaiset teknisten tai tekniikkaan liittyvien palveluiden tarjoajat. Toiseksi suurin sivutoimien ryhmä (22 prosenttia) liittyi palveluntuotantoon ja myyntityöhön, ja nimikkeitä olivat esimerkiksi myymäläapulainen, palvelu- ja hoivatyöntekijä, malli, tuote-esittelijä, palomies tai vapaapalokunnan jäsen, ovimies, hätäkeskustyöntekijä ja geriatrinen sairaanhoitaja. Kolmanneksi suurimpaan sivutoimien ryhmään (17 prosenttia) kuuluivat muut luokittelemattomat tehtävät, kuten muusikko tai urheilija tai muut urheiluun liittyvät toimet.

²⁵ Ammattinimikkeet vastaavat Tilastokeskuksen käytössä olevia luokkia/nimikkeistöä.

150. LV-virkamiehiä koskevat samat virkasuhteen päättymisen jälkeisiä toimia koskevat rajoitukset, joita sovelletaan kaikkiin virkamiehiin (tarkemmin ks. kohdat 75–76). LV-virkamiehille ei ole asiasta omia sääntöjä. Kuten edellä on selvitetty, lainsäädäntö tällä alalla on vielä melko tuoretta ja sen käytännön soveltamista on vielä kehitettävä, sillä virkamiehen palvelukseen ottaneen viranomaisen vastuulla on harkita ja päättää, edellyttävätkö virkatehtävät karensisopimuksen laatimista eli sellaisesta määräajasta sopimista, jonka kestäessä oikeutta siirtyä yksityisen sektorin palvelukseen on eturistiriitojen välttämiseksi rajoitettu.

151. Arviointiryhmä toteaa, että eräs osa-alue, jolla LV-virkamiesten integriteettiasioiden kehittämistä selvästi kaivataan, on eturistiriitojen käsittely. Etenkin poliisin kyseessä ollessa parantamisen varaa on vielä lupamenettelyiden yhtenäistämässä ja niiden toimivassa valvonnassa. Tällä hetkellä lupien myöntämiseen ei ole keskitettyä järjestelmää, vaan niiden myöntämisestä vastaavat esimiehet. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö tarkasti sivutoimia vuonna 2016 ja suositteli yksinkertaistetun järjestelmän perustamista sivutoimilupien myöntämistä varten muun muassa siksi, että sekä myönteisiin että kielteisiin päätöksiin saataisiin näin enemmän johdonmukaisuutta. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan se, että sivutoimia koskevien lupien myöntäminen on lähimmän esimiehen harkinnassa, saattaa olla ongelmallista organisaation päätöksenteon johdonmukaisuuden kannalta. Arviointiryhmä kiinnittää myös huomiota epäjohdonmukaisuuden riskiin yksiköiden välillä, kun yksi esimies voi hyväksyä sivutoimen, jolle toinen ei myönnä lupaa, eivätkä kaikki esimiehet ole tietoisia päätöksistä (tai yksittäisten päätösten taustalla olevista ajatuskuluista tai syistä), joita saman talon toiset esimiehet tekevät. Tärkeää on myös seurata järjestelmällisesti myönnettyjä lupia, jotta voidaan varmistaa, että hyväksytyjen hakemusten olosuhteet eivät ole muuttuneet ja että kieltäviä päätöksiä on noudatettu. **GRECO suosittelee, että Suomi kehittää virtaviivaisen järjestelmän poliisin sivutoimilupia varten ja kytkee tähän järjestelmään tehokkaan seurannan.**

152. Tammikuussa 2018, eli tehdyn Suomen-vierailun jälkeen, Rajavartiolaitoksessa otettiin käyttöön keskitetty sivutoimilupamenettely, ja luvat käsittelee nykyään henkilöstöosasto. Sivutoimilupia koskevissa päätöksissä sovellettavien kriteerien osalta viranomaiset ilmoittivat, että oikeuskäytännössä kehoitetaan johdonmukaisuuteen asiaa koskevissa päätöksissä. Arviointiryhmälle ei kuitenkaan juurikaan löytänyt yhdenmukaisia kriteerejä poliisin tai Rajavartiolaitoksen olemassa olevasta ohjeistuksista. Nähtäväksi jää vielä sekin, kuinka virkasuhteen jälkeisiä karenssiaikoja tulkitaan LV-virkamiesten osalta, sillä asiassa sovellettava, kaikkia virkamiehiä koskeva sääntö on vielä varsin tuore ja siinä siirretään vastuu toteutuksesta viranomaiselle, jonka palveluksessa henkilö on. **GRECO suosittelee, että poliisille ja Rajavartiolaitokselle kehitetään ohjausta niistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita virkamiesten on noudatettava muodostaessaan sidonnaisuuksia tai ottaessaan vastaan sivutoimia ja neuvotellessaan tulevasta työsuhteesta, johon siirtyvät lakattuaan työskentelemästä poliisin tai Rajavartiolaitoksen organisaatiossa.**

Lahjat

153. LV-virkamiehiin sovelletaan valtiovarainministeriön yleistä ohjeistusta lahjoista ja eduista (ks. kohta 69). Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat antaneet asiasta täydentäviä lisäohjeita, jotka koskevat muun muassa näille organisaatioille annettavia yksittäisiä lahjoituksia ja testamenttilahjoituksia (ja niiden kirjaamista asianhallintajärjestelmään) sekä muiden palvelussuhteessa saatavien etujen, kuten lentoyhtiöiden bonuspisteiden, vastaanottamista.

Kirjaimellisesti tulkittuna säännöt ovat tiukat, ja arviointiryhmä sai tietää, että yksittäisiä virkamiehiä on joutunut niiden rikkomisesta jopa rikossyytteeseen. Arviointiryhmä muistuttaa, että lahjarekisteri voisi olla hyödyllinen toistuvien väärinkäytöstapausten havaitsemisessa, ja viittaa tässä asiassa kohdan 163 suositukseen xii, josta kerrotaan tarkemmin jäljempänä.

Julkisten varojen väärinkäyttö

154. Julkisten varojen väärinkäytön rikosnimikkeenä on kavallus (rikoslain 28 luku, 4–6 §) tai luottamusaseman väärinkäyttö (rikoslain 36 luku, 5 §). Julkisten varojen väärinkäyttö on myös virkavelvollisuuden rikkomista (rikoslain 40 luku). Esimerkiksi Rajavartiolaitos on antanut lisäohjeita siitä, miten työnantajan varoja saa käyttää edustamiseen ja miten tällaisista menoista laaditaan selvitys (tilaisuuden luonne, osallistujat, lasku). Poliisi on laatinut sisäiset ohjeet varojen väärinkäytön valvomisesta ja ilmoittamisesta. Ohjeiden mukaan oman virkamiesaseman tai työnantajan koneiden, laitteiden tai muiden palveluiden hyödyntäminen sivutoimessa on kiellettyä.

Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö

155. Luottamuksellisen tiedon väärinkäytön rangaistavuudesta säädetään rikoslain 38 luvussa, jossa nimikkeenä on salassapitorikos (1 §) tai salassapitorikkomus (2 §), sekä rikoslain 40 luvussa, jossa nimikkeenä on virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (5 §). Arviointiryhmä toteaa, että eräs ilmeinen kaikkia lainvalvontaviranomaisia koskeva korruptiouhka liittyy tiedon epäasianmukaiseen julkistamiseen. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksessa tämä riski toteutui, ja seurauksia käsitellään edelleen. Arviointiryhmä painottaa, että poliisin tietokoneille tallennettujen aineistojen tietoturvan valvonnalla on ratkaiseva merkitys korruptiotapauksia koskevien tutkintojen turvaamisessa ja luvattoman tietoihin pääsyn estämisessä. Tästä syystä arviointiryhmä kehottaa viranomaisia kiinnittämään asiaan erityistä huomiota samassa yhteydessä, kun poliisi kehittää edelleen riskinhallinnan ja sisäisen valvonnan työkalujaan (suositus xii, kohta 163).

Varojen, tulojen, velkojen ja omistusten ilmoittaminen

Ilmoittamista koskevat vaatimukset

156. Ilmoittamista koskevia vaatimuksia sovelletaan vain lainvalvontaviranomaisten korkeimpiin virkamiehiin eli poliisiylijohtajaan ja Rajavartiolaitoksen päällikköön. Asiassa sovelletaan aiemmin tässä raportissa kuvattua ilmoitusmenettelyä (ks. kohdat 87–92). Poliisissa harkitaan parhaillaan sääntöjen tiukentamista etenkin siten, että myös poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden olisi ilmoitettava taloudellisista sidonnaisuuksistaan.

Tarkistusjärjestelmät

157. Käytössä ei ole erityisiä mekanismeja varoista ja omistuksista annettavien ilmoitusten täydellisyyden ja paikkansapitävyyden tarkistamiseksi.

158. Arviointiryhmä on jo toisaalla tässä raportissa tarkastellut vastaavan sidonnaisuusilmoitusjärjestelmän puutteita (suositus iii, kohta 65 ja suositus v, kohta 95). Arviointiryhmän tiedossa on, ettei ole mitenkään poikkeuksellista, että taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisveloitteet on rajattu koskemaan vain ylimpiä virkamiehiä, jotka altistuvat korruptiolle (vähäarvoisia lahjuksia lukuun ottamatta) enemmän kuin alaisensa. Tästä huolimatta saattaa olla muitakin korruptioherkkiä tehtäviä, joissa taloudellisista sidonnaisuuksista ilmoittamisella saattaa olla tehokas ehkäisevä vaikutus esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisia hankintoja käsittelevistä virkamiehistä²⁶. Jos taloudellisista sidonnaisuuksista ilmoittamista laajennetaan joskus koskemaan kaikkia poliisin ja Rajavartiolaitoksen henkilöstötasoja, ilmoittamista ei pitäisi ajatella vain virkamiehiä koskevana velvollisuutena, vaan mahdollisuutena auttaa estämään sellaisten tilanteiden syntymistä järjestelmässä, jotka voivat lopulta johtaa korruptioon. Jos henkilö on esimerkiksi velkaantunut, hänelle voidaan maksaa toimeentulotukea, jos tilanne tunnistetaan ajoissa.

Sisäiset valvontamekanismit

159. Sisäistä valvontaa on pääasiassa kahta lajia: laillisuusvalvontaa sekä sisäisiä tai ulkoisia tarkastuksia. Molemmissa tapauksissa valvonnan riippumattomuus varmistetaan sillä, että valvonta toimii suoraan ylimmän johdon alaisuudessa ja että se on organisatorisesti autonominen ja erillinen operatiivisista toiminnoista.

160. Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että julkisen vallan käyttö perustuu aina lakiin. Se koostuu seuraavista toimista: viranomaiselle saapuneiden hallintokanteluiden ja kansalaisyksiköiden käsittely, omana aloitteena käynnistetyt selvitykset, henkilötietojen käsittelyn valvonta, laillisuusvalvontatarkastukset sekä raportointi laillisuusvalvonta-asioista. Sisäministeriö laatii vuosittain laillisuusvalvontakertomuksen.

161. Sisäisen tarkastuksen tarkoituksena on arvioida järjestelmällisesti riskinhallinta- ja valvontaprosessien sekä sisäisen hallinnon prosessien toimivuutta. Sisäisessä tarkastuksessa noudatetaan kunkin toimielimen itse laatimia sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteita. Sisäisen tarkastuksen toiminnolla ei ole mitään operatiivista valtaa eikä todellista päätösvaltaa, vaikka suoritettujen tarkastusten pohjalta annettuja suosituksia käytännössä noudatetaankin. Sisäisiä tarkastusmenettelyitä täydennetään sisäministeriön ohjaamalla ulkoisilla tarkastuksilla, jonka suorittavat tarkoitusta varten palkatut yksityiset ulkoiset tarkastajat säännöllisin väliajoin eli viiden vuoden välein.

162. Helsingin poliisilaitoksen maineikkaan osaston vakavan korruptiotapauksen paljastuminen oli vielä tuore asia, joten Suomen-vierailun aikana esitettiin useaan kertaan epäilyjä poliisin valvontarakenteiden tehokkuudesta ja toimivuudesta. Kyseisessä tapauksessa ilmenneistä lukuisista sääntöjenvastaisuuksista – esimerkiksi lahjonnasta, virka-aseman väärinkäytöstä, eturistiriidoista, puutteellisesta tiedonhallinnasta ja todistajien uhkailusta – on kerrottu tarkemmin tämän raportin useissa kohdissa. Ne havainnollistavat, miten huonosti asiat voivat mennä, kun luottamus yksittäistä henkilöä kohtaan pettää, ja miten vahingollisia seurauksia koko organisaation maineelle tällä saattaa olla. Petoksen kohteeksi joutuneen organisaation rehellisiltä työntekijöiltä vaatii huomattavasti enemmän aikaa ja vaivaa rakentaa rikottu luottamus uudelleen. Helsingin poliisilaitoksessa tämä työ on nyt aloitettu,

²⁶ On syytä muistaa, että Helsingin poliisin tapaus nosti esiin selkeitä puutteita julkisten hankintojen hallinnassa poliisin sisällä, sillä tuomittu poliisimies omisti osan pienestä teknologiayrityksestä, joka toimitti seurantalaitteita Helsingin poliisille.

mutta olennaisen tärkeää on, etteivät muutokset rajoitu vain kyseiseen poliisilaitokseen tai laitoksen siihen osastoon, jossa korruptiotapaus ilmeni, vaan että tapauksesta otetaan opiksi ja koko organisaation valvontaprosesseja kehitetään.

163. Arviointiryhmä katsoo, että poliisin sisäistä valvontaa ja riskinhallintatyökaluja on kehitettävä voimakkaammin esimerkiksi keskittämällä päätöksentekoa organisaatiossa entistä pidemmälle (esimerkiksi sivutoimilupia käsiteltäessä; asiasta on annettu jo suositus kohdassa 151) sekä tarkistamalla eri rekisterit niin etu- kuin jälkikäteenkin (koskien esimerkiksi lahjoja, liiketoimintaintressien ja sivutoimien hyväksyntää koskevia hakemuksia, kulukorvauspyyntöjä, ylityökorvauksia sekä tavaroiden ja palvelujen hankintaa). Esimiehiä koskevien rekistereiden seurannan on oltava erityisen tehokasta. Tämä johtuu paitsi niistä vakavista seurauksista, joita tällä tasolla ilmenevien riskien toteutumisesta voi olla, myös lainvalvonnasta vastaavien organisaatioiden ja niiden päätöksentekomallien hierarkkisesta rakenteesta, minkä vuoksi toisten virkamiesten on erityisen vaikeaa antaa ilmi oman esimiehensä väärinkäytökset. Tästä syystä on tärkeää huolehtia järjestelmistä, joilla valvotaan ja tarkistetaan, että kaikilla organisaation tasoilla noudatetaan sääntöjä. Ensiarvoisen tärkeää on sekin, että rekisterit ovat ajan tasalla. Hyvä käytäntö on verrata rekistereitä korruption torjuntaan liittyvään tiedustelutietoon (muun muassa tietoon korruptiotapauksista, joissa on ollut mukana poliiseja; ks. myös asiasta kohdassa 183 tehdyt huomautukset) sekä tietoihin kanteluista ja väärinkäytöksistä. **GRECO suosittelee, että i) poliisin riskienhallintaa tehostetaan edelleen laatimalla suunnitelma tiedonkeruusta korruption ehkäisemiseksi; ja ii) mahdollistetaan nykyistä tiukempi sisäinen valvonta säännöllisten ristiin tarkistusten ja rekisterien tarkastusten avulla.**

Ilmoittamisvelvollisuus ja ilmiantajien suojeleminen

164. Kuten GRECON Suomea koskevassa toisen arviointikierroksen raportissa mainittiin, valtion virkamieslaissa ei ole erityisiä säännöksiä väärinkäytöksistä tai korruptiosta ilmoittamisesta. Vakavan rikoksen ilmoittamatta jättäminen on rikoslain nojalla rangaistava teko (rikoslain 15 luku, 10 §), mutta rikoksissa, joihin tässä säännöksessä viitataan, ei mainita korruptiota. GRECON suosituksen perusteella valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2005 käsikirjan ”Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka”. Kirjan tarkoituksena on edistää eettisten normien noudattamista julkisessa elämässä, ja siinä painotetaan, että ”*toimintayksiköissä esiin tulleet korruptioepäilyt on ilmoitettava viranomaisen tietoon*”. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 §:ssä säädetään, että valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. Ilmoittaminen voi tapahtua sisäisesti (jolloin ilmoitetaan esimiehelle tai kyseisen viranomaisen lakiosastolle) tai ulkoisesti, jolloin ilmoitus tehdään sisäministeriölle (laillisuusvalvonnasta vastaavalle yksikölle tai ministerille), eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

165. Virastojen ja toimialojen yhteinen työryhmä perustettiin oikeusministeriön alaisuuteen arvioimaan, tarvitaanko alalla lisätoimia. Tämän pohdinnan johtopäätös oli, että ilmiantajien suojeleminen sääntelemistä varten ei tarvita muuta lainsäädäntöä (tässä yhteydessä todettiin, että vaikka nykyinen lainsäädäntö on melko hajanaista ja vaikeaselkoista, se on ilmiantajien suojeleminen kannalta riittävää), ja työryhmä suuntasikin sen sijaan huomionsa nimettömien ilmoittamiskanavien perustamiseen. Kansallisen tason työryhmä perustetaan todennäköisesti keväällä 2018 pohtimaan asiaa tarkemmin.

166. Poliisi on kehittämässä eettistä kanavaa, jonka kautta voi tehdä nimettömiä ilmiäntojo organisaation sisällä, ja parhaillaan kanavaa pilotoidaan kahdessa poliisin yksikössä. Rajavartiolaitos on ilmoittanut, että sillä on käytännön kokemusta tältä alalta: palvelussuhteessa tapahtuneita väärinkäytöksiä on ilmiannettu kahdesti, ja ilmoitusten perusteella Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto ryhtyi toimenpiteisiin. Molemmat tapaukset osoittautuivat vähäisiksi, ja asiaan osalliset virkamiehet saivat lopulta vain hallinnollista ohjeistusta.

167. Arviointiryhmä toteaa ensinnäkin, että useat kansainväliset tarkkailijat (GRECO, OECD, UNODC)²⁷ sekä Transparency Internationalin Suomen-osasto²⁸ ovat kritisoineet Suomea ilmiäntajien asianmukaisen suojelun puutteesta. Yksittäiset säännökset ovat hajallaan eri säädöksissä sen sijaan, että ne muodostaisivat ilmiäntajien johdonmukaisen suojelujärjestelmän. Suomella on tässä asiassa vielä paljon tehtävää, ja eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti korostanut, että asiaan puuttumisella on kiire. Arviointiryhmä kehottaa viranomaisia tuomaan eduskunnan käsittelyyn asianmukaista ilmiäntajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä, mikä on eräs valmisteilla olevan korruption vastaisen strategian avaintoimenpiteistä.

168. Ilmiäntajien suojelu on ehdottoman tärkeää LV-virkamiesten kannalta hierarkkisissa organisaatioissa mahdollisesti epävirallisesti vallitsevan vaikenemisen lain (vääränlaisen solidaarisuuden) vuoksi. Jälleen kerran painotetaan, että johtajilla ja esimiehillä on tässä suhteessa kaikkein tärkein tehtävä, sillä he voivat paitsi näyttää esimerkkiä, myös pyrkiä estämään epäeettistä käytöstä omassa tiimissään ja luomaan turvallista ilmapiiriä ilmiäntajille. Jos organisaatiossa noudatetaan vaikenemisen lakia, mahdollisuus tuomita väärinkäytökset ja korruptio näyttävät ilmiäntajan kannalta merkityksettömältä, vaikka se olisikin olemassa paperilla. **GRECO suosittelee, että i) poliisit ja rajavirtioviranomaisetvelvoitetaan ilmoittamaan korruptiosta ja että ii) ilmiäntajien suojelua tehostetaan tältä osin.** GRECON näkemys on, että etenkin edellä olevan suosituksen ii toisen osan osalta ongelmaan puututtaisiin ottamalla käyttöön vakiomuotoiset, toimivat ilmiäntajien suojelujärjestelmän puitteet koko valtionhallinnossa.

169. Juuri tästä syystä on kiinnitettävä erityistä huomiota LV-virkamiesten asemaan, kun suunnitellaan sisäisiä ja ulkoisia raportointikanavia, jotka tarjoavat riittävää suojaa niille, jotka hyvässä uskossa ilmoittavat korruptiota koskevista epäilyistään. Olennaisen tärkeää on myös huolehtia, että LV-virkamiehet tietävät näiden puitteiden olemassaolosta ja osaavat käyttää niitä ja että heitä kannustetaan luottamaan niihin ja käyttämään niitä tarvittaessa. Tähän liittyen arviointiryhmälle kerrottiin, että velvollisuus ilmoittaa korruptiota koskevista epäilyistä on LV-virkamiehille jonkin verran selvempi asia heidän rikosvastuun toteuttamiseen liittyvien valtuuksiensa vuoksi. Tämän väitetyn yleisen ilmiäntoivelvollisuuden sisäistämisen sekä sen, että eräät tarkastellut virastot (eli Rajavartiolaitos) ovat julkaisseet ilmiäntoivelvollisuutta koskevia sisäisiä määräyksiä, lisäksi ohjeistusta tämän velvollisuuden käytännön toteuttamisesta on hyvin vähän. **GRECO suosittelee, että Suomi antaa erityistä ohjausta ja koulutusta ilmoittajan suojelemisesta kaikilla hierarkiatasoilla poliisissa ja Rajavirtiolaitoksessa.**

²⁷ GRECON toinen arviointikierros, Suomea koskeva arviointikertomus (2004). [First Cycle UNCAC Country Review Report on Finland – Executive Summary](#), United Nations Office on Drugs and Crime (2011). [OECD:n lahjonnan vastaisen työryhmän neljännen maatarkastuskierroksen Suomea koskeva raportti](#) (2017)

²⁸ [National Integrity Assessment on Finland](#), Transparency International (2012)

Kansalaisten mahdollisuus hakea hyvitystä

Sisäinen hallintokantelumenettely

170. Jokainen henkilö, niin Suomen kuin muunkin maan kansalainen, voi tehdä hallintokantelun lainvalvontaviranomaiseen, jos hän kokee, että virkamies on toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa. Tästä käynnistyvästä menettelystä säädetään hallintolaissa (luku 8 a). Hallintokantelu on tehtävä kirjallisena. Suullinen kantelu hyväksytään vain poikkeustapauksissa (esimerkiksi terveydellisistä syistä). Nimettäviä kanteluita ei tutkita ilman erityistä syytä. Kantelun tutkinta on maksutonta. Kantelun voi tehdä myös ulkopuolinen henkilö, joka ei ole osallisena asiassa, jota kantelu koskee. Asian käsittelyssä luottamuksellista tietoa voidaan kuitenkin luovuttaa vain asianosaisille.

171. Hallintokanteluita kahta vuotta vanhemmista asioista ei tutkita ilman erityistä syytä. Vanhentumisajan lasketaan alkavan siitä, kun viranomaisen laittomaksi väitetty teko on tapahtunut. Merkitystä saattaa kuitenkin olla myös ajankohdalla, jolloin kantelija sai tiedon päätöksestä tai toimenpiteestä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton. Periaatteessa viittä vuotta vanhempia asioita ei oteta tutkittavaksi.

172. Kantelun käsittelee kyseisen virkamiehen esimies. Kaikki kantelut tutkitaan. Jos kantelua käsittelevä viranomainen toteaa, että laitonta tai virheellistä toimintaa on syytä epäillä, kyseiselle virkamiehelle annetaan mahdollisuus ilmaista näkemyksensä raportin muodossa. Kanteluun annetaan kirjallinen vastaus, joka lähetetään kantelun tekijälle sekä henkilölle, jota kantelu koskee.

173. Jos käy ilmi, että virkamies, jonka toimintaa kantelu koski, on tosiasiallisesti toiminut virheellisesti, kantelun käsitellyt viranomainen voi a) kiinnittää kantelun kohteen huomion hyvän hallinnon vaatimukseen tai ilmoittaa hänelle näkemyksensä laillisesta menettelystä, tai virheen tai laiminlyönnin vakavuudesta riippuen b) antaa kirjallisen varoituksen kyseiselle viranomaiselle tai virkamiehelle.

174. Kantelusta annetulla päätöksellä ei voi muuttaa tai kumota hallinnollista toimenpidettä tai päätöstä, josta kantelu tehtiin. Valvontaviranomainen ei myöskään voi välittömästi korjata työntekijöidensä työssä havaitsemiaan virheitä, eikä useimmissa tapauksissa voi edellyttää hallintokanteen kohteelta tietynlaista toimintaa. Kanteluista tehtävistä päätöksistä ei voi valittaa. Sen sijaan kantelija voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen (ks. tarkemmin kohta 176).

175. Jos hallintokantelumenettely antaa aiheen epäillä, että rikos on tapahtunut, kantelua käsittelevän viranomaisen on siirrettävä tapaus toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, joka voi arvioida, onko asiasta käynnistettävä esitutkinta (ks. tarkemmin jäljempänä).

Ulkoiset kantelumenettelyt

176. Suomessa käytössä olevat ulkoiset kantelumenettelyt ovat varsin vakiintuneita. Etenkin eduskunnan oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on kaikkia julkishallinnon yksiköitä koskevia valvontavelvollisuuksia, joiden piiriin kuuluvat myös lainvalvontaviranomaiset. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat ryhtyä tutkimaan tapausta pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, jos epäkohta on paljastettu esimerkiksi tiedotusvälineissä. Poliisin työtä koskevat asiat ja päätökset ovat eräs suurimmista eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston ja

oikeuskanslerin käsittelemistä tapausryhmistä. Näiden viranomaisten päätökset eivät ole merkityksellisiä vain yksittäiselle kantelijalle (jolle saatetaan maksaa päätöksen johdosta vahingonkorvausta) vaan ne ovat yleisesti keskeisiä lainvalvontatyön laillisuuskysymysten tulkinnaissa. Tietosuojavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu myös kansalaisten oikeuksien turvaaminen omilla vastuualueillaan.

Täytäntöönpano ja seuraamukset

Kurinpitomenettely

177. Valtion virkamieslain mukaan viranomainen voi ryhtyä hallinnollisiin toimenpiteisiin niitä palveluksessaan olevia virkamiehiä kohtaan, jotka eivät suorita tehtäviään asianmukaisesti. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa varoitus sekä virkasuhteen tilapäinen ja pysyvä irtisanominen. Toimenpiteistä voi valittaa tuomioistuimeen. Samanaikaisesti voi olla vireillä sekä rikosasia että virkamiesoikeudellinen asia. Rajavartiolaitoksessa sotilasvirassa palveleviin virkamiehiin sovelletaan lisäksi rikoslain 45 luvun sotilasrikoksista annettuja säädöksiä. Sotilasrikokset käsitellään sotilaskurinpitomenettelyssä tai sotilasoikeudenkäynnissä.

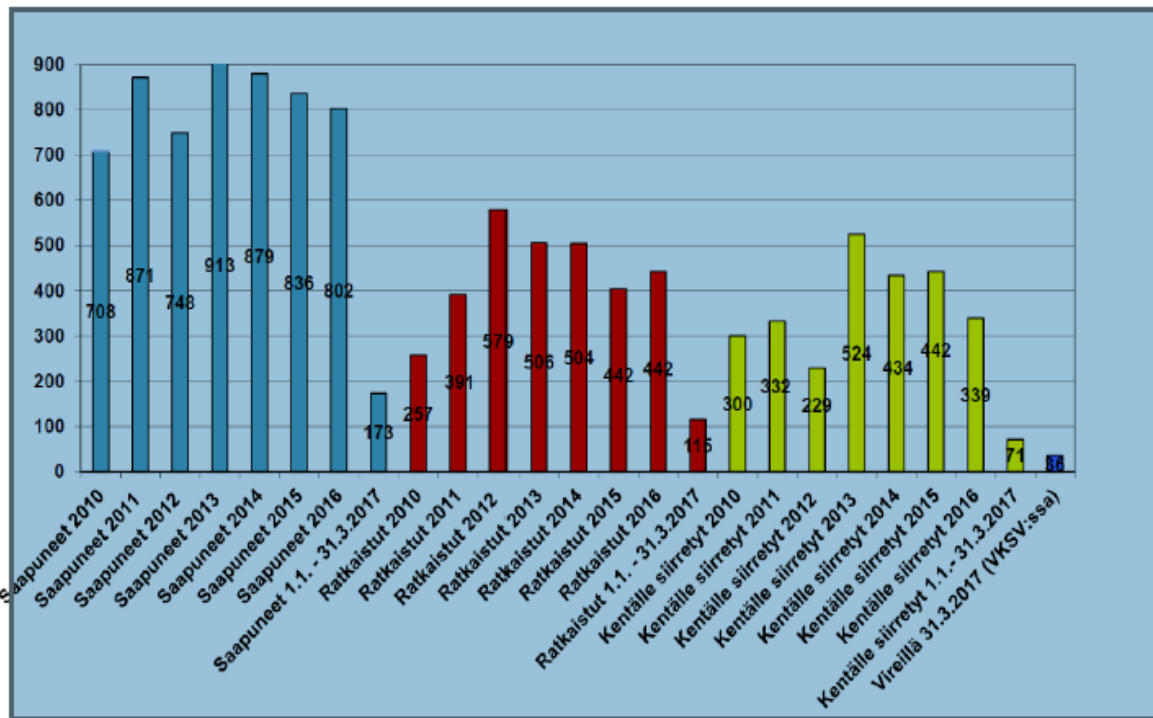
Rikosasioiden käsittely

178. LV-virkamiehet eivät nauti koskemattomuutta. Jos lainvalvontaviranomaisen epäillään syyllistyneen rikokseen, asiasta voi ilmoittaa poliisille. Ilmoitettu rikosasia siirretään välittömästi tutkinnasta vastaavan poliisin yksikön käsiteltäväksi, mistä se siirretään Valtakunnansyyttäjänvirastoon mahdollista esitutkintaa ja tutkinnanjohtajan nimittämistä varten.

179. Jos poliisin epäillään syyllistyneen rikokseen, vain syyttäjällä on valtuudet päättää, onko olemassa perusteita epäillä rikosta ja onko käynnistettävä esitutkinta, ellei kyse ole asiasta, joka on käsiteltävä sakkomenettelyssä. Syyteharkinta- ja tutkintamenettelyiden koordinoinnista on olemassa yksityiskohtaiset ohjeet niitä tapauksia varten, joissa poliisi on virantoimituksessa ollessaan tai sen ulkopuolella syyllistynyt rikokseen. Ohjeiden pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa tosiasioiden puolueeton ja tehokas tutkinta. Valtakunnansyyttäjänvirastolla on oma yksikkö tällaisten tapausten käsittelyyn, ja myös poliisilla on omat paikallisen ja keskustason kanavansa poliisin väärinkäytöksiä koskevan tiedon käsittelyä varten.

Tilastot

Poliisi (2010–2016) – rikostutkinnat, joissa mukana poliiseja (tietoja ei eritelty rikostyypeittäin)



180. Poliisihallitukselle tehtiin vuonna 2016 kaikkiaan 479 hallintokantelua tai muuta valitusta poliisista. Ne käsiteltiin Poliisihallituksessa tai siirrettiin kyseessä olevaan poliisin yksikköön. Poliisihallitukselle ja poliisin yksiköille tehtyjä kanteluita oli vuonna 2016 kaikkiaan 550. Suurin osa kanteluista koski rikostutkintaa (useimmiten kyse oli tyytymättömyydestä tutkinnan keston tai siihen, että tutkintaa ei ollut lainkaan aloitettu, tai siihen, että tutkinta oli päätynyt ilman, että asiaa olisi siirretty syyteharkintaan).

181. Poliisilaitoksilta saatujen vuosittaisten tietojen mukaan poliisin yksiköissä tuli vuonna 2016 vireille kaikkiaan 276 virkamieslain piiriin kuuluvaa asiaa. Virkamieslain mukaisissa menettelyissä oli pääasiassa kyse poliisien tekemiksi väitettyihin rikoksiin liittyvistä asioista, kuten tehtävien laiminlyönnistä, tietosuojarikoksista sekä rattijuopumuksista. Varoitus annettiin vuonna 2016 kaikkiaan 35:ssä poliisipiirien ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tutkimassa tapauksessa. Kuudessa tapauksessa virkasuhde purettiin määräajaksi ja viidessä tapauksessa kokonaan.

Rajavartiolaitos (2012–2016) – tietoja ei eritelty rikostyypeittäin

Administrative complaints handled in the Border Guard					
	2012	2013	2014	2015	2016
Border Guard HQ	10	11	18	17	24
Other Administrative Units	14	13	9	20	18
Total	24	24	27	37	42

Sanctions imposed in administrative discipline procedure					
	2012	2013	2014	2015	2016
warning	5	7	7	3	1
temporary suspension	1	-	2	1	-
dismissal	-	3	2	3	1
cancellation	-	-	1	-	-

Military discipline punishments imposed in military discipline procedure					
	2012	2013	2014	2015	2016
reprimand	7	8	8	3	3
warning	2	4	5	8	3
disciplinary fine	-	-	-	-	1

182. Käräjäoikeudet käsittelevät vuosittain muutamia tapauksia, jotka koskevat Rajavartiolaitoksessa tapahtuneita sotilasrikkomuksia. Vuonna 2016 neljä rajavartiomiestä tuomittiin sakkoihin, ja yksi sai varoituksen. Tapauksista neljä liittyi tietosuojarikoksiin.

183. Arviointiryhmä toteaa, että poliisilla tai Rajavartiolaitoksella ei ole erillisiä tilastoja korruptioon liittyvistä tapauksista. Rajavartiolaitoksesta huomautettiin, että mahdolliset ilmi tulleet tapaukset ilmoitetaan ja julkaistaan vuosittain Rajavartiolaitoksen toimintakertomuksissa. Erillisiä tilastoja korruptioon liittyvistä tapauksista ei ole katsottu tarpeellisiksi, koska vuosien kuluessa on sattunut vain muutama yksittäistapaus. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan korruptioon liittyviä väärinkäytöksiä koskevien tarkkojen tilastojen laatimisesta on hyötyä, sillä niiden avulla voidaan havaita poikkeavaa käyttäytymistä ja nostaa nämä tapaukset esiin sisäistä valvontaa varten (ks. suositus xii, kohta 163). Kun väärinkäytöstapausten johdosta toteutetut toimet tehdään julkisiksi, korostetaan samalla sitä, miten tärkeää on sisäistä integriteettiä liittyvät vaatimukset ja noudattaa niitä. Tämä on sopusoinnussa myös sen tärkeän näkökulman kanssa, että kansalaiset voivat luottaa korjaavan toimenpiteen todella tapahtuneen.

VI. SUOSITUKSET JA JATKOTOIMET

184. Raportin päätelmien pohjalta GRECO antaa Suomelle seuraavat suositukset:

Keskushallinnon johtavien virkamiesten ja ministereiden osalta GRECO suosittelee, että

- i. i) Suomi antaa ja julkaisee ministereille ja muille keskushallinnon johtaville virkamiehille tarkoitetut menettelysäännöt, ja että sääntöjä täydennetään ohjauksella ja luottamuksellisella neuvonannolla eturistiriidoista ja muista lahjomattomuuteen liittyvistä asioista (lahjoista, sivutoimista, yhteyksistä kolmansiin osapuoliin ja salassa pidettävän tiedon käsittelystä), ja ii) näihin

menettelysääntöihin kytketään uskottavat ja tehokkaat valvonta- ja sanktiomekanismit (kohta 46);

- ii. i) Suomi antaa kaikille keskushallinnon johtaville virkamiehille ja ministereille näiden toimikauden alkaessa erityistä, pakollista integriteetikoulutusta, jossa käsitellään sellaisia aiheita kuin etiikka, eturistiriidat ja korruption ehkäiseminen; ja ii) lisäksi vaatii näitä johtohenkilöitä osallistumaan säännölliseen integriteetikoulutukseen koko toimikautensa ajan (kohta 48);
- iii. Suomi perustaa tai tehostaa yhtä tai useampaa virallista järjestelmää, jossa arvioidaan ministerien ja muiden ylimpien johtohenkilöiden sidonnaisuusilmoituksia ja että koulutetut arvioijat antavat saatujen ilmoitusten perusteella yksilöllistä neuvontaa esteellisyyttä, sivutoimia ja -tehtäviä sekä lahjoja koskevien sääntöjen soveltamisesta (kohta 65);
- iv. i) Suomi käsittelee kysymystä eturistiriidoista, joita voi syntyä aiemman yksityisen toiminnan vuoksi, kun henkilö tulee yksityiseltä sektorilta valtion palvelukseen ylimpään johtoon, ja tulevan yksityisen toiminnan vuoksi, kun henkilö tahtoo neuvotella tulevasta valtion palveluksen jälkeisestä työtehtävästä, ja että Suomi ii) ottaa käyttöön standardeja, menettelyjä ja tarvittaessa lainsäädäntöä, joita valtion ylimmän johdon on noudatettava toiminnassaan johtotehtävänsä päätyttyä (kohta 82);
- v. Suomi kaikkien ylimpien johtohenkilöiden osalta (ministereiden erityisavustajat mukaan lukien) i) standardisoi ja täsmentää sidonnaisuusilmoituksia koskevien vaatimusten sisällön ja ajankohdan (eli ilmoittaja ei miltään osin päättä, mikä on merkityksellistä hänen asemansa kannalta, ja tietojen ilmoittamiselle ja päivittämiselle asetetaan määräajat); sekä ii) harkitsee mahdollisuutta laajentaa ilmoitusten alaa siten, että niissä annetaan tiedot tietyn kynnyksarvon ylittävistä lahjoista, taloudellisista intresseistä, sivutoimista sekä puolison ja huollettavien perheenjäsenten veloista (jolloin näitä lähisukulaisten tietoja ei välttämättä tarvitse julkistaa) (kohta 95);
- vi. Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruptiorikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa. (kohta 109).

Lainvalvontaviranomaisten (poliisin ja Rajavartiolaitoksen) osalta GRECO suosittelee, että

- vii. poliisi ja Rajavartiolaitos kehittävät korruption vastaiset strategiat / toimintapolitiikat, joista tiedotetaan suurelle yleisölle (kohta 129);
- viii. i) Suomi laatii poliisille ja Rajavartiolaitokselle menettelysäännöt / -vaatimukset, jotka saatetaan yleisön helposti saataville; ii) täydentää näitä sääntöjä / vaatimuksia käytännön täytäntöönpanotoimilla, etenkin luottamuksellisella neuvonnalla sekä erityisellä, pakollisella perehdyttämällä ja täydennyskoulutuksella. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä eettiseen johtamiskoulutukseen (kohta 132);
- ix. poliisin ja Rajavartiolaitoksen uraprosesseissa i) käytetään asianmukaisia tarkastuksia ja valvontaa, joilla estetään yksittäisen henkilön asiaton vaikuttaminen prosessiin, ja ii) järjestelmään rakennetaan sisäiset valitus-/sovittelumekanismit (kohta 140);
- x. Suomi kehittää virtaviivaisen järjestelmän poliisin sivutoimilupia varten ja kytkee tähän järjestelmään tehokkaan seurannan (kohta 151);
- xi. poliisille ja Rajavartiolaitokselle kehitetään ohjausta niistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita virkamiesten on noudatettava muodostaessaan sidonnaisuuksia tai ottaessaan vastaan sivutoimia ja neuvotellessaan tulevasta työsuhteesta, johon siirtyvät lakattuaan työskentelemästä poliisin tai Rajavartiolaitoksen organisaatiossa (kohta 152);
- xii. i) poliisin riskienhallintaa tehostetaan edelleen laatimalla suunnitelma tiedonkeruusta korruption ehkäisemiseksi; ja ii) mahdollistetaan nykyistä tiukempi sisäinen valvonta säännöllisten ristiintarkistusten ja rekisterien tarkastusten avulla (kohta 163);
- xiii. i) poliisit ja rajavirtoviranomaiset veloitetaan ilmoittamaan korruptiosta ja että ii) ilmiantajien suojelua tehostetaan tältä osin (kohta 168);
- xiv. Suomi antaa erityistä ohjausta ja koulutusta ilmoittajan suojelemisesta kaikilla hierarkiatasoilla poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa (kohta 169).

185. GRECO kehottaa työjärjestyksensä 30 säännön 2 kohdan mukaisesti Suomen viranomaisia toimittamaan raportin edellä esitettyjen suositusten täytäntöön panemiseksi toteutetuista toimista 30. syyskuuta 2019 mennessä. GRECO arvioi näitä toimia vaatimustenmukaisuusmenettelynsä avulla.

186. GRECO kehottaa Suomen viranomaisia sallimaan tämän raportin julkaisun ensi tilassa, kääntämään raportin kansalliselle kielelle ja asettamaan käännöksen julkisesti saataville.

Tietoa GRECOsta

Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) valvoo, että sen 49 jäsenvaltiota noudattavat Euroopan neuvoston korruption torjuntaa koskevia asiakirjoja. GRECON valvontaan kuuluu arviointimenettely, joka perustuu kyselylomakkeeseen annettuihin maakohtaisiin vastauksiin ja tutustumiskäynteihin, ja sen jälkeen tehtävä vaikutusten arviointi (vaatimustenmukaisuusmenettely), jonka yhteydessä tarkastellaan maakohtaisiin arviointeihin pohjautuvien suositusten täytäntöön panemiseksi toteutettuja toimia. Käytössä on keskinäiseen arviointiin ja vertaispaineeseen perustuva dynaaminen prosessi, jossa yhdistyy arviointityötä tekevien käytännön toimijoiden ja täysistuntoon osallistuvien valtion edustajien asiantuntemus.

GRECON työn seurauksena on hyväksytty lukuisia raportteja, joissa on runsaasti faktatietoa korruption torjuntaan liittyvistä toimintaperiaatteista ja käytännöistä Euroopassa. Raporteissa käsitellään kansalliseen lainsäädäntöön, määräyksiin, toimintaperiaatteisiin ja institutionaalisiin rakenteisiin liittyviä saavutuksia ja puutteita. Lisäksi niissä esitetään suosituksia, joiden tavoitteena on parantaa valtioiden kykyä torjua korruptiota ja edistää lahjomattomuutta.

GRECON voivat liittyä sekä Euroopan neuvoston jäsenvaltiot että sen ulkopuoliset valtiot. GRECON hyväksymiin arviointi- ja vaatimustenmukaisuusraportteihin sekä muihin GRECOa koskeviin tietoihin voi tutustua osoitteessa www.coe.int/greco.
