

Hyväksytty: 29. lokakuuta 2020
Julkaistu: 11. joulukuu 2020

Julkinen
GrecoRC5(2020)2

VIIDES ARVIOINTIKIERROS

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

VAATIMUSTENMUKAISUUSRAPORTTI

SUOMI



GRECON
86. täysistunnon (26.–29. lokakuuta 2020) hyväksymä



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. JOHDANTO

1. GRECON viidennen arviointikierroksen aihe on ”Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (johtavat virkamiehet) ja lainvalvonnasta vastaavissa viranomaisissa”.
2. Tässä vaatimustenmukaisuusraportissa arvioidaan toimenpiteitä, joihin Suomen viranomaiset ovat ryhtyneet pannaan täytäntöön suositukset, jotka annettiin Suomea koskevan viidennen arviointikierroksen arviointiraportissa, joka hyväksyttiin GRECON 79. täysistunnossa (23. maaliskuuta 2018) ja julkistettiin 27. maaliskuuta 2018 Suomen luvalla ([GrecoEval5Rep\(2017\)3](#)).
3. Suomen viranomaiset toimittivat GRECON työjärjestyksen¹ edellyttämän tilanneraportin lisätoimenpiteistä, joihin on ryhdytty arviointiraportissa esitettyjen suositusten panemiseksi täytäntöön. Tämä raportti vastaanotettiin 20. joulukuuta 2019, ja se toimi yhdessä lisätietojen kanssa tämän vaatimustenmukaisuusraportin pohjana.
4. GRECO valitsi Ruotsin (valtionhallinnon ylimmät johtotehtävät) ja Slovenian (lainvalvonnasta vastaavat viranomaiset) nimeämään esittelijät vaatimustenmukaisuusmenettelyä varten. Nimetyt esittelijät ovat Monika OLSSON Ruotsin edustajana ja Vita HAJAN BARBORIČ Slovenian edustajana. GRECON sihteeristö avusti heitä vaatimustenmukaisuusraportin laadinnassa.
5. Vaatimustenmukaisuusraportissa arvioidaan kunkin yksittäisen arviointiraporttiin sisältyvän suosituksen täytäntöönpanoa ja esitetään yleisarvio siitä, kuinka jäsen on noudattanut näitä suosituksia. Mahdollisten täyttämättä olevien suositusten (pantu täytäntöön osittain tai ei pantu lainkaan täytäntöön) täytäntöönpano arvioidaan uuden tilanneraportin perusteella. Viranomaisten on toimitettava tämä tilanneraportti 18 kuukauden kuluttua nykyisen vaatimustenmukaisuusraportin hyväksymisestä.

II. ANALYYSI

6. GRECO esitti arviointiraportissaan Suomelle 14 suositusta. Seuraavassa käsitellään sitä, miten näitä suosituksia on noudatettu.

Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen valtionhallinnossa (ylimmissä johtotehtävissä)

7. Suomen viranomaiset viittaavat erilaisiin korruption vastaisiin toimenpiteisiin, joihin on ryhdytty eri aloilla viidennen arviointiraportin hyväksymisen jälkeen. Erityisesti korruption havaitsemista koskevaa suositusta koskien uusi [kansallinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma \(2020-2023\)](#) sisältää nimenomaisen korruption vastaisen osan, joka keskittyy korruption kannalta vaarallisia alueita koskevaan valistamiseen ja korruption vastaiseen työhön niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla (pk-yritykset), sekä menettelysääntöjen kehittämisen julkista sektoria varten. Lisäksi strategia yhdistää neljä kehityshanketta, jotka on tarkoitettu tehostamaan korruptionvastaista työtä. Ne ovat (i) tiedottaminen

¹ GRECON viidennen arviointikierroksen vaatimustenmukaisuusmenettely tapahtuu GRECON muutetun työjärjestyksen mukaisesti: 31 sääntö toinen tarkistus ja 32 sääntö toinen tarkistus.

korruption, harmaan talouden ja kartellien tuottamista vaaroista sekä keinoista niiden torjumiseksi kohdennetun koulutuksen keinoin, (ii) entistä parempi tietojen analysoinnin hyödyntäminen väärinkäytösten tunnistamiseksi ja entistä tehokkaamman riskiperustaisen valvonnan varmistamiseksi sekä keskus- että paikallishallinnossa ja paikallishallinnon järjestöissä, (iii) sen selvittäminen, pitäisikö viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia laajentaa koskemaan myös julkisen sektorin omistamia tai sen hallinnassa olevia oikeushenkilöitä, ja (iv) analyysi siitä, miten voidaan varmistaa, että raportointivelvollisuus ja tiedon julkinen saatavuus voitaisiin laajentaa koskemaan yliopistojen tutkimushenkilöstön sivutoimia ja muita taloudellisia intressejä.

8. Korruptiontorjuntatoimista kehitteillä on edelleen suunnitelmia ottaa käyttöön vuoden 2020 mennessä erityinen korruption vastainen strategia vuosille 2020–2023. Lisäksi suunnitelmiin kuuluu väärinkäytösten paljastamista koskevat Suomen lainsäädännön muuttaminen unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan uuden EU-direktiivin 2019/1937 (jäljempänä väärinkäytösten paljastajia koskeva direktiivi) mukaiseksi. Suomi suunnittelee myös lobbausrekisterin perustamista ja poliittista rahoituksen avoimutta parantavien täydentävien määräysten antamista. Tämä koskisi erityisesti ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamista ja valtionalouden tarkastusviraston tekemää tietojen ristiintarkistusta. Muita valistustoimenpiteitä tällä alalla ovat muun muassa korruptionvastaisen verkkosivuston perustaminen joulukuussa 2018, pysyvä korruptionvastainen kampanja (www.korruptiontorjunta.fi), virkamiehille tarkoitetun eettistä toimintaa ja korruption torjuntaa koskevan verkkokoulutustyökalun kehittäminen (katso myös kohta 17), korruption indikaattoreita ja typologiaa Suomessa koskeva tutkimus, avoimen hallinnon kansallisen toimintasuunnitelman julkaisemien vuosille 2019–2023 sekä oikeusministeriön marraskuussa 2019 tuomareille, syyttäjille ja lainvalvontaviranomaisille järjestämä korruptiorikoksia koskeva yhteinen koulutusseminaari.

Suositus i.

9. *GRECO suositteli, 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.*
10. Suomen viranomaiset selittävät, että valtiovarainministeriön nykyinen resurssipula tekee GRECON tätä koskevan suosituksen toteuttamisen haastavaksi ottaen huomioon asianmukaisen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädännön ja käytäntöjen muutokset. Esimerkiksi valtiovarainministeriön resurssit menettelysääntöjen valmistelua varten ovat vain kaksi henkilöä. Siitä huolimatta on saatu aikaan luonnos, joka yhdistää sovellettavat periaatteet ja lainsäädännön käytännönläheiseen lähestymistapaan, ohjeistukseen ja käytännön esimerkkeihin ja joka otetaan käyttöön arvion mukaan vuoden 2020 lopussa. Menettelysäännöt yhdistävät nykyiset ohjeet yhdeksi välineeksi. Se koskee kaikkia virkamiehiä ja sisältää erityisesti johtaville virkamiehille tarkoitetun osan, mutta se ei kuitenkaan koske ministereitä. Menettelysäännöissä käsiteltäviä asioita ovat esimerkiksi lahjat, sivutoimet, yhteydet kolmansiin osapuoliin (tämä osa on erityisen tarkkailun kohteena, sillä Suomi

valmistelee parhaillaan lakisääteistä lobbausrekisteriä), salassa pidettävän tiedon käsittely ym. Menettelysääntöjen rikkominen aiheuttaa (kurinpidollisia ja lopulta rikosoikeudellisia) seuraamuksia. Kun menettelysäännöt on otettu käyttöön, ne otetaan käyttöön kaikkialla valtionhallinnossa ja johtavien virkamiesten on edesautettava niiden omaksumista omalla esimerkillään.

11. Valtioneuvoston kanslia vastaa ministereiden eettistä toimintaa koskevan materiaalin kehittämisestä: [Ministerin käsikirja](#) päivitettiin kesäkuussa 2019 ja valmisteilla on ministereille tarkoitettu ohjeistus lahjojen vastaanottamisesta ja siihen liittyvästä ilmoitusmenettelystä.
12. Viranomaiset korostavat, että johtavat virkamiehet saavat tarvittaessa luottamuksellista neuvontaa integriteettiin liittyvissä asioissa omista organisaatioistaan. He voivat myös pyytää neuvoja valtiovarainministeriön Valtionhallinnon kehittämisosastolta. Uusissa menettelysäännöissä muistutetaan johtavia virkamiehiä tästä mahdollisuudesta.
13. GRECO mainitsee, että sekä ministereille tarkoitettun (valtioneuvoston kanslia) että johtaville virkamiehille tarkoitettun (valtiovarainministeriö) eettisiä asioita koskevan materiaalin jatkokehitystyö on saatu alkuun. Vaikuttaa siltä, että nykyisten sääntöjen kirjaaminen lakiin tapahtuu samassa yhteydessä sen kanssa, että sääntöjä laajennetaan koskemaan nykyisten sääntöjen epäselviksi jättämiä seikkoja ja seikkoja, joita nykyiset säännöt eivät koske (esimerkiksi lahjoja, lobbausta tai salassa pidettävän tiedon käsittelyä). GRECO odottaa ilmoitettujen luonnosten hyväksymistä ja täytäntöönpanoa, mukaan lukien käytännön neuvonta-, valvonta- ja vastuullisuusmekanismit. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on varattava riittävät resurssit.
14. Lisäksi ministereitä koskevia integriteetti- ja vastuullisuusjärjestelmiä on tehostettava (katso myös suositus vi), tällä alalla tarvitaan lisää edistystä. GRECO huomioi, että viranomaiset ovat päättäneet käsitellä ministereitä koskevia eettisiä seikkoja erikseen (erillisinä johtavia virkamiehiä ja muita virkamiehiä koskevista eettisistä säännöistä). On välttämätöntä, että sekä säännöt että niiden täytäntöönpano (myös neuvonta-, valvonta- ja toimeenpanomekanismien kautta) muodostavat tiiviit, lujat ja kattavat puitteet ministerien toiminnan ohjaamiseksi.
15. GRECO toteaa, että suositus i on pantu osittain täytäntöön.

Suositus ii.

16. *GRECO suositteli, että (i) Suomi antaa kaikille keskushallinnon johtaville virkamiehille ja ministereille näiden toimikauden alkaessa erityistä, pakollista integriteettikoulutusta, jossa käsitellään sellaisia aiheita kuin etiikka, eturistiriidat ja korruption ehkäiseminen: ja (ii) lisäksi vaatii näitä johtohenkilöitä osallistumaan säännölliseen integriteettikoulutukseen koko toimikautensa ajan.*
17. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on luonut verkkokurssin virkamiesetiikasta. Se julkaistiin huhtikuussa 2019 eOppiva-verkkokoulutusympäristössä. Kurssi on kaksiosainen Ensimmäisessä osassa käsitellään yleisiä kysymyksiä virkamiesetiikasta ja arvoista. Toisessa yksityiskohtaisessa osassa käsitellään korruption torjuntaa, eturistiriitoja, lahjoja ja etuja ym. Johtavia virkamiehiä

kehotetaan suorittamaan tämä koulutus, vaikka se tällä hetkellä onkin vapaaehtoista. On myös mahdollista seurata, kuka on suorittanut koulutuksen.

18. Lisäksi on tehty päätös lisätä integriteettiin liittyvien aiheiden painotusta johtohenkilöiden koulutuspäivissä ja johtavien virkamiesten erityisryhmien tapaamisissa (joita valtiovarainministeriö järjestää). Näitä erityisryhmiä on neljä ja niissä on kussakin noin 10 jäsentä. Ryhmät kokoontuvat neljä kertaa vuodessa.
19. Valtiovarainministeriö perusti uuden virkamiesetiikan verkoston syksyllä 2018. Tämä verkosto on valmistellut uutta ”etiikkapäivää”, jossa käsitellään korruption torjuntaa, lahjojen vastaanottoa koskevia sääntöjä, sivutoimia, eturistiriitoja ja muita vastaavia seikkoja. Lisäksi johtavien virkamiesten oletetaan osallistuvan omissa organisaatioissaan järjestettäviin etiikkapäiviin ja sitoutuvan niiden toteuttamiseen. Etiikkapäivän ohjelma lyötiin lukkoon marraskuussa 2019. Sen mukaisesti valtiovarainministeriön Valtionhallinnon kehittämisosasto järjesti etiikkapäivän pilottitapahtuman 26. marraskuuta 2019.
20. GRECO huomioi ilmoitetun virkamiesten etiikkaa koskevan valistuksen kehittymisen. Näistä myönteisistä toimista huolimatta viranomaisten toimittamasta päivityksestä käy ilmi, ettei korkea-arvoisille virkamiehille ole tällä hetkellä nimenomaan heille tarkoitettua pakollista integriteettikoulutusta. Lisäksi GRECO muistuttaa viidennen arviointikierroksen arviointiraportissa kuvatusta tilanteesta: vaikka koulutusta (mukaan lukien etiikkaa ja menettelytapoja koskevaa) oli tarjolla valtionhallinnon työntekijöille, johtavat virkamiehet, kuten ministerit, valtiosihteerit tai muut johtavat virkamiehet, eivät useinkaan osallistu tällaiseen koulutukseen. Tämän vuoksi suosituksessa ii nimenomaan kehotetaan antamaan kaikille johtohenkilöille pakollinen koulutus heidän toimikautensa alussa ja edellytetään heidän osallistuvan säännölliseen integriteettikoulutukseen koko toimikautensa ajan.
21. GRECO toteaa, ettei suositusta ii ole pantu täytäntöön.

Suositus iii.

22. *GRECO suositteli, 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.*
23. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että johtaville virkamiehille on tarvittaessa tarjolla jonkin verran neuvontaa. Lisäksi Suomen järjestelmä perustuu virkamiesten vastuulle omista toimistaan eikä kolmanteen osapuoleen (esimerkiksi esimieheen tai koulutettuun arvioijaan) nojautuminen poista yksittäisen virkamiehen vastuuta. Viranomaiset kuitenkin myöntävät, että suosituksen iii asianmukainen täytäntöönpano edellyttää lisätoimenpiteitä.
24. GRECO ottaa huomioon viranomaisten ilmoitetun aikomuksen ottaa entistä suurempia askeleita tällä alalla, mutta pitää valitettavana tähänastisen todellisen edistyksen puutetta ja toteaa, ettei suositusta iii ole pantu täytäntöön.

Suositus iv.

25. *GRECO suositteli, 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) laatii standardit ja menettelytavat, joita valtion ylimmän johdon on noudatettava toiminnassaan johtotehtävänsä päättyttyä.*
26. Suomen viranomaiset viittaavat vuoden 2017 määräykseen [Karenssisopimus ja tehtävien järjestäminen palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä](#) (jäljempänä 'pyöröviohjeistus'). Näiden ohjeiden mukaan virkamiehen suhde aiempaan työnantajaan ja siitä mahdollisesti aiheutuva esteellisyys tulee ottaa huomioon virkamiehen palvelussuhteen alkaessa. Edellä olevan perusteella virkamiehen ei tule käsitellä sellaisia edellisen työnantajansa, eikä tämän kumppanille tai kilpailijalle kuuluvia asioita, jotka vaarantavat luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen. Virkamiehen tehtävien järjestämisessä otetaan huomioon suhde edelliseen työnantajaan vähintään puolen vuoden ajan palvelussuhteen alkamisesta. Mikäli henkilöllä on paluuoptio entiseen tehtäväänsä, siitä tulee ilmoittaa viranomaiselle ja henkilön tulee pidättäytyä osallistumista taustatyönantajaa koskeviin asioihin paluuoption voimassaolon ja sen päättymisen jälkeisen karenssin ajan. Virkamiehen tehtävät tulee tällöin järjestää siten, ettei virkamies käsittele näitä tahoja koskevia asioita paluumahdollisuuden voimassaolon, eikä välittömästi sen jälkeen alkavan puolen vuoden aikana.
27. Edellä esitettyjen sääntöjen lisäksi viranomaiset ovat parhaillaan laatimassa luonnosta valtion virkamieslain 44 a pykälän uudistamiseksi. Luonnoksessa esitetään korkea-arvoisimpien virkamiesten ja ministerien eritysavustajien karenssin pidentämistä 12 kuukauteen (nykyisen kuuden kuukauden sijaan). Lakiesitystä valmistellaan valtiovarainministeriössä ja sen odotetaan tulevan eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2020. Lisäksi selvitetään, onko tarvetta lakimuutoksille, jotka antaisivat virkamieseettiselle neuvottelukunnalle jonkinlaisen neuvoa antavan roolin ennen karenssista päättämistä. Tämä mahdollisuus tuo kuitenkin mukanaan tiettyjä käytännön toteutukseen ja lainsäädäntöön liittyviä haasteita, joita tutkitaan parhaillaan. Lisäksi harkitaan lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka käsittelevät aiemman yksityisen toiminnan aiheuttamia eturistiriitoja, joita voi ilmetä, kun henkilö tulee yksityiseltä sektorilta valtion palvelukseen ylimpään johtoon. Valtioneuvoston kanslia laatii parhaillaan ministerien karensseja koskevaa [lakiesitystä](#).
28. Viranomaiset kertovat kokemuksista, joita on kerätty johtavien virkamiesten kanssa solmituista karenssisopimuksista: karenssisopimukset on tehty kaikkien nykyisen hallituksen valtiosihteerien ja eritysavustajien kanssa. Lisäksi valtiovarainministeriö lähetti eri laitoksille toukokuussa 2020 kyselyn (vastausaika kesäkuun puoliväliin 2020 mennessä), jonka tarkoituksena oli kerätä tietoja karenssisopimuksista (esim. tehtyjen karenssisopimusten määrä, karenssijaksojen määrä) ja analysoida saadut vastaukset lisätoimenpiteiden perustaksi.
29. GRECO ottaa huomioon toimitetun päivityksen, erityisesti pyöröviohjeistuksen käytännön kokemuksia koskevan, sekä karenssien tarkempaa sääntelyä ja

virkamieseettiselle neuvottelukunnalle annettavaa neuvoa antavaa roolia koskevat lakimuutosluonnokset. Ne ovat kaikki myönteisiä merkkejä siitä, että viranomaiset ovat ryhtyneet toimiin pyörövi-ilmion aiheuttamien erilaisten ongelmien korjaamiseksi sekä teoriassa että käytännössä, mukaan lukien nykyisten sääntöjen toteuttamisesta kokemuksia keräävän kyselylomakkeen lähettäminen. Se voi olla arvokas mittari arvioitaessa, miten eri instituutiot tekevät päätöksiä tässä tärkeässä asiassa. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että pyöröviohjeistuksen toteuttaminen on kyseisen hallintoelimen omassa harkinnassa ja se päättää itse, onko elimen palvelukseen tulevalle henkilöllä pääsy sellaisiin tietoihin, että karenssi on tarpeen. Lisäksi laki antaa hallintoelimelle täyden harkintavallan karenssin pituuden suhteen.

30. GRECO toistaa kantansa siitä, kuinka tärkeää on pyörövi vaatimusten yhdenmukainen toteuttaminen kaikille johtaville virkamiehille riippumatta kulloisenkin hallinnon käytännöistä tai sidoksista. Virkamieseettisen neuvottelukunnan rooli antaa asiaa koskevaa yksilöllistä neuvontaa kaikille voisi olla tässä suhteessa tärkeä voimavara, ja GRECO pitää tervetulleena sitä, että viranomaiset ovat ryhtyneet pohtimaan asiaa. Kaiken kaikkiaan viranomaisten suunta on oikea, kuten erilaiset ilmoitetut toimenpiteet osoittavat.
31. GRECO toteaa, että suositus iv on pantu osittain täytäntöön.

Suositus v.

32. *GRECO suositteli, 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 päivittämiseksi asetetaan määräajat); sekä (ii) harkitsee mahdollisuutta laajentaa ilmoitusten alaa siten, että niissä annetaan tiedot tietyn kynnsarvon ylittävistä lahjoista, taloudellisista intresseistä, sivutoimista sekä puolison ja huollettavien perheenjäsenten veloista (jolloin näitä lähisukulaisten tietoja ei välttämättä tarvitse julkistaa).*
33. Suomen viranomaiset ilmoittavat suosituksen v ensimmäisen osan kohdalla, että valtion virkamieslain 8 a §:ään (ylimpien valtion virkamiesten velvollisuudesta antaa selvitys omistuksistaan ja muista ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan) tehdään muutoksia, jotka varmistavat, että sidonnaisuusilmoitusten vaatimuksista tehdään standardisoidut ja täsmälliset. Lakiesitystä valmistellaan valtiovarainministeriössä eikä sitä ole vielä annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Esitys on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle helmi–maaliskuussa 2021.
34. Suosituksen toista osaa harkittiin, mutta nykyiset säännöt arvioitiin riittäviksi. Erityisesti arvioitiin, että tietyn kynnsarvon ylittävien lahjojen ilmoitusvelvollisuus saattaisi antaa sen virheellisen vaikutelman, että tietyt lahjat ovat hyväksyttäviä. Näin ei kuitenkaan ole, sillä arvoltaan vähäisetkin lahjat voivat vaarantaa virkamiehen puolueettomuuden ja/tai kansalaisten luottamuksen julkishallinnon puolueettomuuteen. Sen vuoksi viranomaiset selittävät, että he aikovat selventää asiaa lahjoja koskevalla lisäohjeistuksella suosituksessa i esitetyllä tavalla (katso kohta 10). Viranomaisten näkemys lähisukulaisten taloudellisten tietojen ilmoittamisesta on, että nykyiset

esteellisyyssäädökset torjuvat riittävässä määrin tämän korruptiovaaran (hallintolaki, 27 §).

35. GRECO pitää myönteisenä suosituksen ensimmäisen osan mukaisten määräysten laatimista. Tämä prosessi on kuitenkin vasta alkuvaiheessa. Mitä tulee suosituksen toiseen osaan, GRECO ymmärtää viranomaisten esittämät perustelut, että he aikovat käsitellä lahjojen ilmoittamisen eettisten määräysten kautta sen sijaan, että ne liitettäisiin omistusilmoituksiin. GRECO ei kuitenkaan ole nähnyt (korkea-arvoisille virkamiehille / ministereille annettuja) lahjoja tai niiden ilmoittamista koskevien määräysluonnosten sisältöä. Lähisukulaisten taloustietojen ilmoittamisen suhteen viranomaiset viittaavat esteellisyyssäädöksiin, jotka olivat voimassa jo viidennen arviointikierroksen aikana. GRECO olisi toivonut syvempää/laajempaa harkintaprosessia, jossa olisi asianmukaisesti käsitelty sen esittämiä huolenaiheita.
36. GRECO pitää valitettavana sitä, ettei tällä osa-alueella ole saatu mitään todellisia tuloksia, ja toteaa, ettei suositusta v ole pantu täytäntöön.

Suositus vi.

37. *GRECO suositteli, että Suomi ryhtyy määrätietoisesti toimiin varmistaakseen, etteivät nykyiset menettelyt syytesuojasta ja sen purkamisesta vaikeuta tai estä korruptiorikoksista epäiltyihin ministereihin kohdistuvaa esitutkintaa.*
38. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että oikeusministeriön toteuttaman asiantuntija-arvion perusteella tultiin siihen tulokseen, ettei nykyinen järjestelmä estä tai haittaa ministerivastuuasioita koskevien esitutkimusten aloittamista tai suorittamista. Lisäksi viranomaiset viittaavat erityyppisiin ei-rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on parantaa ministerien toiminnan avoimuutta, integriteettiä ja vastuullisuutta, mukaan lukien esimerkiksi tiedonsaanti, taloustietojen ilmoittaminen ja esteellisyyksymykset.
39. GRECO muistuttaa, että Suomessa ministeri voidaan asettaa vastuuseen hänen virassa tekemästään väärinkäytöksestä, muistakin kuin rikosoikeudellisista rikkomuksista, vain perustuslain säätämässä erityismenettelyssä. Tämän menettelyn mukaisesti päätöksen syytteiden nostamisesta ministeriä vastaan tekee eduskunta perustuslakivaliokunnan selvityksen jälkeen. Selvityksen yhteydessä ministerille annetaan tilaisuus selvittää toimintaansa, jolloin hänelle ilmoitetaan myös rikostutkinnan mahdollisuudesta. Tällaista asiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta on päätösvaltainen, jos sen kaikki jäsenet ovat läsnä. Esitutkintaan (mukaan lukien erityisten tutkintamenetelmien käyttö tai etsinnät) ei voi ryhtyä ennen syytesuojan purkamista. GRECON näkemyksen mukaan se, ettei asiasta vastaavalla syyttäjällä ole oikeutta pyytää käynnistämään tutkintaa, saattaa estää rikosoikeusjärjestelmää toimimasta kunnolla. 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. Lisäksi eduskunnan valiokunta on itsessään poliittinen elin, joten poliittiset näkökohdat voivat vaikuttaa sen työhön.
40. Tämän perusteella GRECO toteaa, että tässä menettelyssä ministerille ilmoitetaan etukäteen mahdollisesta rikostutkinnasta ja siinä edellytetään korkeampaa todistelun

tasoa kuin muiden virkamiesten kyseessä ollessa esimerkiksi siitä, että jääväämistä koskevia määräyksiä on rikottu. GRECON näkemyksen mukaan korkeassa virassa toimivalta voidaan odottaa myös tiukempien normien noudattamista. Tämä tilanne oli huolenaiheena sekä ensimmäisellä arviointikierroksella (2001) – jolloin tämä havainto tehtiin – että viidennellä arviointikierroksella (2018), jolloin annettiin varsinainen suositus. Viidennen arviointikierroksen yhteydessä viranomaiset itsekin myönsivät, että syytteiden nostaminen ministeriä vastaan on vaikeaa. Vuonna 2001 sattui tapaus, jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että ministeri oli erittäin todennäköisesti rikkonut lakia, mutta kyse ei ollut niin vakavasta rikoksesta, että syytteeseen asettaminen olisi ollut perusteltua (viidennen arviointikierroksen raportti, kohta 108).

41. Edellä mainittujen seikkojen johdosta GRECO pitää valitettavana, ettei korruptiorikoksista epäiltyjen ministerien syytesuojamenettelyn suhteen ole tapahtunut mitään todellista edistystä, ja toteaa, ettei suositusta vi ole pantu täytäntöön.

Korruption ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen lainvalvontaviranomaisissa

42. Viranomaiset korostavat, että seuraavassa kuvattujen GRECON suositusten täytäntöönpanoa varten toteutettujen kohdennettujen toimenpiteiden lisäksi sekä poliisi että Rajavartiolaitos ovat ryhtyneet moniin toimiin vahvistaakseen omia integriteettijärjestelmiään. Poliisi mainitsee erityisesti aloitteet maalituksen (eli virkamiesten ja työntekijöiden häirinnän ja solvaamisen verkossa) vastustamiseksi, sekä laajemmin viranomaisten käyttöön kehitteillä olevat toimenpiteet että poliisin omat tai poliisille itselleen tarkoitetut kohdennetut toimenpiteet, etiikkaa ja korruption torjuntaa koskevan valistuskampanjan laatimiseksi – mukaan lukien [video](#) integriteetistä poliisivoimissa, Poliisihallituksen työjärjestyksen laajentamiseksi esimerkiksi johtamisen hallinnalla ja vastuullisuudella sekä lahjoja ja muita etuja koskevien tarkkojen ohjeiden laatimiseksi. Myös rajavartiolaitos on alkanut tehostaa integriteettitoimintaansa alkamalla virallisesti kehittää konkreettisia toimia, joiden oletetaan tulevan käyttöön vuonna 2020 korruption vastaisen kansallisen strategian hyväksymisen jälkeen, sekä toteuttamalla IT-hankkeen, jonka tarkoitus on edistää entistä systemaattisempaa, virtaviivaisempaa ja holistisempaa lähestymistapaa korruption torjunnassa.

Suositus vii.

43. *GRECO suositteli, että poliisi ja Rajavartiolaitos kehittävät korruption vastaiset strategiat / toimintapolitiikat, joista tiedotetaan suurelle yleisölle.*
44. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että poliisissa toteutetaan korruptiotapausten estämisen toimintasuunnitelma (2017), jonka seurannasta vastaa Poliisihallitus. Toimintasuunnitelmaan sisältyy monia tavoitteita: poliisin käyttämiin pakkokeinoihin ja niiden valvontaan liittyviä toimenpiteitä, rikosilmoitusten kirjaamiseen, siirtämiseen ja tutkinnan lopettamiseen liittyviä menettelyjä, tietojärjestelmien käyttöön liittyviä toimenpiteitä, epäiltyjen poliisirikosten tutkintaan liittyviä menettelyjä, johtajuutta, eettistä toimintaa, tehtäväkiertoa, materiaalihallintaa, riskienhallintaa ja viestintää. Edellä mainittujen toimenpiteiden tavoitteena on lisätä avoimuutta, varmistaa poliisin toiminnan ja johtamisen eettisyys sekä korostaa johtamiseen liittyvää valvontaa: nämä kaikki ovat osa poliisin sisäistä korruption torjuntaa.

45. Toimintasuunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat myös osa poliisiyksiköiden vuosien 2019–2023 tulossopimuksia. Lisäksi etiikkaan ja toimintaan liittyviä seikkoja käsiteltiin perusteellisesti Poliisin strategia 2020–2024 -suunnitelmassa, ja parhaillaan kehitetään saavutusmittareita, joihin kuuluu myös poliisin integriteettiin ja korruption torjuntaan liittyviä toimenpiteitä. Lopuksi mainitaan, että riskinarviointia ja sisäisen valvonnan mekanismeja vahvistettiin merkittävästi vuonna 2018 (katso kohdat 74–76). Vaikka riskienhallinnan tarkka sisältö ei ole julkista tietoa (salassapito- ja turvallisuusyistä), poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin tiedottaakseen suurelle yleisölle toimenpiteistä integriteetin kehittämiseksi ja korruption torjunnan vahvistamiseksi poliisissa, esimerkiksi vuosikertomuksen (vuoden 2019 kertomuksessa mainitaan uuden riskienhallintamallin käyttöönotto) kautta tai julkaisemalla menettelysäännöt verkossa.
46. Rajavartiolaitos odottaa Suomen korruption vastaisen strategian hyväksymistä ennen oman ohjeen laatimista tältä alalta. Tällä välin he kuitenkin ovat kehittäneet omia integriteettijärjestelmiään esimerkiksi ottamalla käyttöön menettelysäännöt ja tehostamalla toukokuusta 2020 alkaen eettisiä seikkoja koskevaa täydennyskoulutusta. On odotettavissa, että vuoden 2020 loppuun mennessä kaikki virkamiehet ovat suorittaneet asiaa koskevan verkkokoulutuksen.
47. GRECO ottaa huomioon korruptiotapausten estämisen toimintasuunnitelmaa koskevat lisätiedot ja selitykset. GRECO pitää myönteisenä sitä, että poliisi on täydentänyt sitä lisätoimenpiteillä, jotka valtavirtaistavat korruption torjuntaa organisaation muihin strategioihin ja käytäntöihin. Vaikka korruption vastaista strategiaa ei tarkkaan ottaen ole vielä hyväksytty, aiempaa kohdennetumpi integriteettipolitiikka on kuitenkin muodostumassa. Sen osoittavat monet riskinarviointiin, sisäiseen valvontaan ja suoritusarviointiin liittyvät parannukset sekä eettisten sääntöjen laatiminen ja niihin liittyvät täytäntöönpanotoimet sääntöjen juurruttamiseksi poliisissa. Tarpeen mukaan kehitetään lisätoimenpiteitä, jos laajemman kansallisen korruption vastaisen strategian hyväksyminen niin edellyttää. Tästä huolimatta GRECO ei voi arvioida, että suositus olisi pantu kokonaan täytäntöön, sillä integriteettipaketin monien osien pitäisi olla tehokkaasti käytössä ja monet edellä mainituista integriteettiin liittyvistä toimenpiteistä ovat vielä suunnittelu- tai käyttöönottoaiheessa. Sama koskee Rajavartiolaitosta: korruption vastaista strategiaa ei ole vielä hyväksytty, menettelysäännöt on julkistettu ja niihin liittyvä koulutus on edelleen valmisteilla.
48. GRECO toteaa, että suositus vii on pantu osittain täytäntöön.

Suositus viii.

49. *GRECO suositteli, että (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.*
50. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että Poliisihallitus on vuonna 2018 perustanut työryhmän, jonka tehtävä on valmistella poliisille eettinen säännöstö, sekä päättää toimenpiteistä, joilla se saadaan juurrutettua koko poliisiin. Työryhmän tehtäviin kuului lisäksi säännöstöstä tiedottaminen muille sidosryhmille ja yleisemmin suurelle yleisölle.

Luonnos kävi läpi kattavan sisäisen konsultointiprosessin, jossa kaikkia poliiseina toimivia pyydettiin kertomaan näkemyksensä työryhmän ehdotuksesta. Säännöstö heijastaa organisaation arvoja, joita ovat laillisuus, tasavertaisuus, avoimuus, puolueettomuus, esimerkiksi johtaminen, yhteistyö, tehokkuus ym. Säännöstö hyväksyttiin elokuussa 2019 (poliisiylijohtajan päätöksellä) ja käännettiin heti sen jälkeen ruotsiksi ja englanniksi.

51. Säännöstön yleiseen käyttöönottoon tähtäävä työ on parhaillaan meneillään eikä käytännön toimintasuunnitelmaa ole vielä saatu valmiiksi. Alustavissa ehdotuksissa mainitaan tarkoitukseen varattu koulutus (joko henkilökohtaisena tai verkko-opetuksena), opastusmateriaalien ja tapaustutkimusten julkaiseminen (nykyisten lahjoja, kestityksiä, sivutoimia ym. koskevien ohjeiden lisäksi) sekä ryhmäkeskustelut. Lisäksi eettinen säännöstö on sisällytetty vuoden 2020 tulossopimukseen, jotka ohjaavat poliisiyksiköiden vuosittaista toimintaa. Eettistä johtamiskoulutusta ei ole vielä aloitettu ja se on tällä hetkellä valmisteluvaiheessa. Tarkoitus on, että Poliisiammattikorkeakoulun edustaja osallistuu koulutusohjelman kehittämiseen. Neuvontamekanismeista mainitaan, että kunkin poliisilaitoksen lakiyksiköt vastaavat muun muassa lakiasioita ja toimintaa koskevasta neuvonnasta. Kuukausittain järjestetään lakiyksiköiden ja Poliisihallituksen välisiä kokouksia, joissa analysoidaan ja käsitellään eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden päätöksiä kansallisella tasolla ja pyritään löytämään yhteisymmärrys ja yhteinen näkemys. Eettiseen säännöstöön liittyvää neuvontaa ei tällä hetkellä ole.
52. Myös rajavartiosto on laatinut eettisen säännöstön, josta on kerrottu henkilöstöorganisaatioille. Säännöstö on julkisesti nähtävissä Rajavartiolaitoksen internet- ja intranetsivustoissa. Säännöstöön on yhdistetty sitä koskevaa koulutusta, myös esimiehille tarkoitettua koulutusta. Korruption torjuntaan / integriteettiin (eettinen säännöstö mukaan lukien) liittyvä koulutus aloitettiin toukokuussa 2020 ja odotettavissa on, että vuoden 2020 loppuun mennessä kaikki virkamiehet ovat suorittaneet asiaa koskevan verkkokoulutuksen.
53. GRECO pitää myönteisenä poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa aloitettua velvollisuuseettisten kysymysten pohdintaa ja eettisen säännöstön laatimista kummallekin organisaatiolle. Myös integriteetikysymyksiä koskeva koulutus (perehdyttäminen ja jatkokoulutus) on aloitettu ja siinä on kiinnitetty erityistä huomiota eettisen johtamiskoulutukseen. Tämä työ on vielä kesken ja on varmistettava, että tarjolla on kertauskoulutusta säännöllisin väliajoin ja että eettisten kysymysten jatkuvalla käsittelyllä käytännönläheisellä tavalla avautuu väyliä sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksessa. On ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin kanavan perustamiseksi eettisiä kysymyksiä koskevaa luottamuksellista neuvontaa varten.
54. GRECO toteaa, että suositus viii on pantu osittain täytäntöön.

Suositus ix.

55. *GRECO suositteli, 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.*

56. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että poliisin työvoimapolitiikassa noudatetaan samoja käytäntöjä kuin muidenkin virkamiesten eikä heillä ole käytössä ylenemisjärjestelmää. Poliisihallitus vastaa uusien virkojen perustamisesta ja tehtävänimikkeiden muutoksista kaikissa poliisiyksiköissä. Työnkuvaan ei ole mahdollista tehdä oleellisia muutoksia (esimerkiksi siirtoa asiantuntijasta esimieheksi) millään muulla tavalla. Jos merkittäviä muutoksia ilmenee, toimi on asetettava avoimeen hakuun ja siitä on järjestettävä normaali rekrytointiprosessi. Nimityspäätökset on siirretty lähimmiltä esimiehiltä keskitetyksi ylemmälle johdolle. Ainoat linjaesimiehen hallinnassa olevat alueet ovat suoritusarvioinnit ja koulutustarpeiden selvittäminen, mutta ne ovat osa yleistä työntekijän ja hänen esimiehensä välistä vuoropuhelua. Kunkin poliisiyksikön henkilöstöhallinto on vastuussa nimityksiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä, kuten nimityksen sisällön varmistamisesta ja valmistelutöistä. Lisäksi henkilöstöhallintoa voidaan pyytää osallistumaan rekrytointiprosessiin. Myös ammattiliitoilla on vahva rooli työehtosopimusten noudattamisen valvonnassa. Tehtäväkierto on vapaaehtoinen prosessi, jonka tarkoitus on osaamisen kehittäminen. Näin ollen se on jokaisen omassa harkinnassa.
57. Viranomaiset lisäävät, että osana henkilöstöpolitiikan kehittämistä poliisi selvittää parhaillaan, mitä tehtäviä (ylimpien johtotehtävien lisäksi) täytetään määräaikaistena. Lopuksi mainitaan, että vuonna 2019 hakijoilla, jotka ovat hakeneet valtionhallinnossa vakituista toimea tai määräaikaista toimea, jonka kesto on vähintään kaksi vuotta, on oikeus valittaa nimityspäätöksestä. Valitus tehdään hallinto-oikeuteen, joka voi hylätä valituksen, palauttaa nimityksasian uudelleen käsiteltäväksi tai kumota nimityspäätöksen.
58. Rajavartiolaitos käy parhaillaan läpi työsuhteisiin liittyviä sisäisiä sääntöjään ja menettelytapojaan. Tämä tapahtuu samanaikaisesti henkilöstöpolitiikkaohjeen päivittämisen kanssa. Työsuhteisiin liittyvien prosessien tarkistuksia lisätään muun muassa vuosittaisilla tarkistuksilla ja valvonnan suunnittelulla. Työsuhteisiin liittyviä valitus- ja sovittelumekanismia tarkastellaan tarpeen mukaan. Lisäkehitystä on odotettavissa ennen vuoden 2020 loppua.
59. GRECO huomioi annetut poliisin työsuhteiden prosesseja koskevat selvennykset. Uusista selityksistä käy ilmi, että tätä osa-alueita koskevat päätökset tehdään pääsääntöisesti keskushallinnossa eikä yksittäisen henkilön/linjaesimiehen harkinnan perusteella. GRECO kuitenkin huomioi, että suoritusarvioinnit ja koulutus päätökset ovat linjaesimiehen päätettävissä. GRECO muistuttaa, että suoritusarvioinnit ovat Suomessa olennainen tekijä julkisen sektorin urakehityksessä erityisesti siksi, että niillä on suuri merkitys palkankorotusten kannalta. Viranomaiset eivät ole antaneet mitään tietoja mahdollisista tarkistus- ja valvontamekanismeista, joilla pyrittäisiin estämään epäoikeudenmukaiset päätökset edellä mainituissa tapauksissa. Lisäksi suosituksen ix toiseen osaan liittyen GRECON näkemys on, että poliisissa on mahdollista ryhtyä lisätoimenpiteisiin sisäisten valitus-/sovittelumekanismien kehittämiseksi, jotta saataisiin aikaan hienovaraisempi tapa käsitellä alaisen ja esimiehen välisiä erimielisyyksiä. Vaikka viranomaiset mainitsevat vuonna 2019 käyttöön tulleet uudet säännöt, joiden mukaan työsuhdetta koskevat valitukset voidaan käsitellä hallinto-oikeudessa, GRECO suositteli sisäisiä toimenpiteitä, joita ei ollut silloin eikä ole

vieläkään. Viidennen arviointikierroksen raportissaan GRECO mainitsi, että ulkoisten kanavien käyttö oli mahdollista, mutta niin ei mielellään toimita, sillä se voi haitata urakehitystä.

60. Hierarkkisen komentoketjun periaate koskee erityisesti Rajavartiolaitosta, ja siksi GRECO kehottaa Rajavartiolaitosta ryhtymään päättäväisempiin toimenpiteisiin suosituksen ix kumpaakin osaa koskevissa asioissa. Vaikka näitä seikkoja on ryhdytty pohtimaan, mitään konkreettisia tuloksia ei toistaiseksi ole.
61. GRECO toteaa, että suositus ix on pantu osittain täytäntöön.

Suositus x.

62. *GRECO suositteli, että Suomi kehittää virtaviivaisen järjestelmän poliisin sivutoimilupia varten ja kytkee tähän järjestelmään tehokkaan seurannan.*
63. Suomen viranomaiset esittelevät voimassa olevat sivutoimilupia koskevat säännöt: (i) jos kyseessä on Poliisihallituksen poliisiylijohtaja, keskusrikospoliisin johtaja tai suojelupoliisin johtaja, sivutoimiluvan myöntää sisäministeri; (ii) jos kyseessä on poliisilaitoksen johtaja, sivutoimiluvan myöntää Poliisihallitus; ja (iii) kaikissa muissa tapauksissa (muut poliisit) sivutoimiluvan myöntää kyseinen poliisilaitos. Viimeksi mainitussa tapauksessa lähin esimies lähettää pyynnön laitoksen johtajalle / yksikön päällikölle ja edelleen päätöksen tekijälle. Sivutoimia koskeva virallinen päätöksenteko on määriteltävä menettelytapasäännöissä. Viranomaiset korostavat, että edellä esitetyn menettelyn mukaisesti lähin esimies ei yksin tee sivutoimilupia koskevia päätöksiä.
64. Viranomaiset lisäävät, että esimiehiä on ohjeistettu valvomaan alaistensa sivutoimia vuosittain (muun muassa tiedottamalla asiasta uusille poliiseille perehdytyksen yhteydessä ja muistuttamalla henkilöstölle sivutoimilupien anomisesta/uusimisesta). Sivutoimen vaihtaminen edellyttää uutta anomusta/lupaa, ja sivutoimen päättymisestä on ilmoitettava.
65. Poliisihallitus tutkii mahdollisuutta kehittää valtakunnallinen järjestelmä sivutoimien kirjaamiseksi asianhallintajärjestelmään, jotta poliisiyksiköt pääsevät näkemään kaikki poliisissa tehdyt päätökset yksittäisten poliisien sivutoimista. Viranomaisten mukaan tällainen järjestelmä tekisi sivutoimilupia koskevasta päätöksenteosta valtakunnallisesti yhdenmukaista. Lisäksi viranomaiset pohtivat mahdollisuutta täydentää lainsäädäntöä siten, että luotaisiin keskitetty valtakunnallinen järjestelmä poliisien sivutoimilupien myöntämistä varten.
66. GRECO huomauttaa, että kuvatut voimassa olevat säännöt ovat samat kuin tarkastuskäynnillä esitellyt ja analysoidut. GRECO myöntää, että joistakin sivutoimien seurantaan tehostavista toimenpiteistä on ilmoitettu, ja vastuu muutosten seurannasta on asetettu sekä esimiehille että työntekijöille itselleen. Se ei kuitenkaan ole poistanut järjestelmän suurinta heikkoutta: ei ole olemassa virtaviivaista järjestelmää, joka tekisi päätöksenteosta (hyväksymisestä tai hylkäämisestä) ja sen jälkeisestä seurannasta yhdenmukaisempaa. GRECO huomioi poliisin aiheet selvittää sääntelymuutosten tarve ja ryhtyä joka tapauksessa jatkotoimiin valtakunnallisen järjestelmän kehittämiseksi sivutoimiin liittyviä tietoja varten. Tämä on tervetullut suunnitelma, joka kuitenkin vaatii

tehokasta toteuttamista. Kaiken kaikkiaan GRECON näkemys on, ettei suosituksen olennaista sisältöä ole käsitelty, sillä ilmoitetut seuranta koskevat toimenpiteet eivät hyödyllisyydestään huolimatta riittävästi varmista yhdenmukaista toimintatapaa tällä osa-alueella.

67. GRECO toteaa, ettei suositusta x ole pantu täytäntöön.

Suositus xi.

68. *GRECO suositteli, 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.*
69. Suomen viranomaiset muistuttavat jo arviointikäynnin aikana voimassa olleista säännöistä, jotka koskevat sivutoimia virkasuhteen aikana ja joissa esitetään esimerkkejä sopimattomista sivutoimista (ohje POL-2014-17024) sekä karensseja (valtion virkamieslain 44 a § ja valtiovarainministeriön vuoden 2017 pyöröviohjeistus – katso lisätietoja kohdasta 26). Nykyiset poliisin ohjeet vanhenivat 30.6.2020 ja niitä käydään läpi parhaillaan. Sen perusteella harkitaan, tarvitaanko tällä alalla lisää sääntelytoimia.
70. Rajavartiosto tarkasti järjestelmällisesti sivutoimia ja karensseja koskevat sisäiset määräyksensä ja ohjeensa. Sen tuloksena Rajavartiolaitoksen ohjesääntö virkamiesten sivutoimista päivitettiin 1. tammikuuta 2020. Siihen on koottu kaikki asiaa koskevat säännöt, viittaukset muihin asiaan liittyviin määräyksiin ja ohjeisiin sekä käytännön esimerkkejä asiasta. Ohjeen jakelu tapahtuu intranetin (Compass) kautta ja osana koulutusmateriaalia.
71. GRECO huomioi poliisin ilmoittamat suunnitelmat, jotka eivät kuitenkaan vielä ole realisoituneet käytännössä. GRECO pitää myönteisenä Rajavartioston toimia, jotka käytännössä panevat täytäntöön suosituksen: se on systematisoinut voimassa olevat sivutoimia ja karensseja koskevat säännöt yhdistämällä ne yhdeksi välineeksi, johon on liitetty opastusta ja käytännön esimerkkejä. Lisäksi aiheesta tarjotaan koulutusta vuoden 2020 puolivälistä alkaen.
72. GRECO toteaa, että suositus xi on pantu osittain täytäntöön.

Suositus xii.

73. *GRECO suositteli, että (i) poliisin riskienhallintaa tehostetaan edelleen laatimalla suunnitelma tiedonkeruusta korruption ehkäisemiseksi; ja ii) mahdollistetaan nykyistä tiukempi sisäinen valvonta säännöllisten ristiintarkistusten ja rekisterien tarkastusten avulla.*
74. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että riskienhallintamalli esiteltiin vuonna 2018: riskien tunnistus perustuu kunkin poliisiyksikön riskien kartoitukseen, josta poliisiyksikkö raportoi Poliisihallitukselle. Viranomaiset korostavat lisäksi, että tärkein sisäisen

valvonnan muoto on päivittäinen esimiestyö. Toiminnan ja rahoituksen suunnittelussa on huomioitava sisäisen valvonnan järjestäminen ja mahdolliset riskit tavoitteiden saavuttamiselle. Niihin on sisällytettävä myös arviot siitä, kuinka todennäköistä riskin toteutuminen on ja kuinka vakava riski voi olla, sekä ehdotus riskienhallintatoimista. Poliisihallitus kokoaa poliisiyksiköiden raporttien pohjalta kunkin kalenterivuoden alussa yhteenvedon poliisin tärkeimmistä riskeistä. Sen jälkeen poliisin valtakunnallinen ohjausryhmä käsittelee koko poliisia koskevat kriittiset, merkittävät tai keskeiset riskihavainnot tarpeen mukaan (ei sidottu tiettyyn määräaikaan tai aikatauluun) vähintään kerran vuodessa. Raportit ovat luottamuksellista tietoa. Turvallisuuspäälliköiden ja tietoturvavastaavien valtakunnalliset verkostot järjestävät säännöllisesti tapaamisia vuoden aikana, mikä tukee poliisiyksiköiden riskinhallintatyötä. Vuonna 2019 sisäisen valvonnan kehitys keskittyi työntekijöiden vastualueiden määrittelyyn sekä yksiköiden välisen yhteistyön ja sisäisten valvontatoimien oikea-aikaisuuden ja yhdenmukaisuuden kehittämiseen.

75. Sisäisen valvonnan menettelyt on kuvattu yksityiskohtaisesti säännöissä (sisäisen valvonnan ohje, taloushallinnon määräykset, hankintaohje, riskienhallintakäytäntö ja niihin liittyvät menettelysäännöt ja ohjeet). Niitä täydentävät sisäisen tarkastuksen (joita suorittavilla on laajat oikeudet tarkistaa rekistereitä ja verrata niitä tarvittaessa toisiinsa) ja laillisuusvalvonnan prosessit. Viranomaiset korostavat, että tarkkaa sisäistä valvontaa (säännöllisen riskienhallinnan lisäksi) suoritetaan säännöllisesti ja määrättyjen suunnitelmien mukaisesti sekä laillisuusvalvonnan (paikalliset lakiyksiköt mukaan lukien) että sisäisen valvonnan kautta. Tähän kuuluu myös rekisterien ristiintarkistusta.
76. Vuosin 2018 ja 2019 suuri osa sisäisen tarkastuksen työstä on keskittynyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vahvistamiseen, mihin kuuluu myös esimiesvalvonnan (2018) sekä Poliisihallituksen (2019) rooli ja toiminta. Sisäisen tarkastuksen päätavoite vuonna 2020 on edistää osaamista ja laatua sisäisessä valvonnassa, johon sisältyvät myös esimiesten suorittama valvonta. Näillä osa-alueilla on tapahtunut lainsäädännöllisiä muutoksia vuosien 2019 ja 2020 välillä: uusi riskienhallintaohje tuli voimaan 1. joulukuuta 2019, sisäisen valvonnan ohje tarkastettiin ja päivitettiin ja se tuli voimaan 1. kesäkuuta 2020, laillisuusvalvonnan ohje otetaan käyttöön vuonna 2020. Erityistä huomiota on kiinnitetty covid-19-kriisin hallintaan, ja poliisiyksiköitä on pyydetty antamaan perusteelliset selonteot keväällä 2020 annettujen määräysten noudattamisesta ja valvonnasta.
77. Lopuksi viranomaiset ilmoittavat, että Poliisiammattikorkeakoulu on tuottanut opetusmoduuleihin (perehdytys ja jatkokoulutus kaikille hierarkiatasoille) niiden sisäistä valvontaa ja esimiestyötä koskevan sisällön. Tämän tarkoituksena on entisestään yhdenmukaistaa yleistä ymmärrystä käsitteistä, vastuista ja menettelytavoista kaikkialla poliisissa.
78. GRECO pitää myönteisenä ilmoitettuja toimenpiteitä, joka vahvistavat huomattavasti sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä muodostavat niille selkeät ja koordinoitut puitteet. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat tietojen kerääminen, rekisterien ristiintarkistus ja niiden jälkeinen kohdennettujen toimenpiteiden kehittäminen. Sisäisen valvonnan tukena ovat myös sisäinen tarkastus ja laillisuusvalvonta. Esimiestaso on valvonnan avainasemassa tässä järjestelmässä. Tätä tärkeää seikkaa koskevaa koulutusta on

tarjolla organisaation kaikilla tasoilla. Poliisissa tehdyt merkittävät parannukset tällä osa-alueella täyttävät käytännössä suosituksen xii molemmat osat.

79. GRECO toteaa, että suositus xi on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus xiii.

80. *GRECO suositteli, että (i) poliisit ja rajavartiolaitoksen viranomaiset velvoitetaan ilmoittamaan korruptiosta ja että ii) ilmiantajien suojelua tehostetaan tältä osin.*
81. Suomen viranomaiset ilmoittavat, että kaikilla poliiseilla on velvollisuus ilmoittaa kaikista rikosepäilyistä (esitutkintalaki, 3 luku, 1 §:n 2 momentti). Lisäksi taloushallintomääräysten mukaan poliisiyksikössä työskentelevän henkilön on havaitessaan yksikön taloushallinnossa epäasiallisia tai vaarallisia menettelytapoja, vaarallisia työmenetelmiä, huolimattomuutta, väärinkäyttöä tai rikollista toimintaa ilmoitettava viipymättä asiasta esimiehelleen. Viranomaiset selventävät, että vaikka määräysten pääasiallinen käyttökohde on taloushallinto, ilmoitusvelvollisuus koskee sen lisäksi myös muita toimintoja (joten sen kattaa kaikenlaisen korruptiotoiminnan ja korruptiotapaukset). Esimiehen on sen jälkeen ilmoitettava asiasta kyseisen poliisiyksikön päällikölle. Poliisiyksiköiden päälliköiden on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi ja ilmoitettava ongelmista heti poliisiylijohdajalle ilmoitusmenettelyä koskevien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen päällikölle on tiedotettava tällaisista ilmoituksista. Myös taloudellisista väärinkäytöksistä ja virheistä on ilmoitettava Poliisihallituksen hallintojohtajalle sekä suunnittelu- ja rahoituspäällikölle. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus arvioi, valvoo ja tarkastaa, että asianmukaisiin toimenpiteisiin ryhdytään.
82. Vuoden 2019 alkupuolella poliisissa otettiin käyttöön valtakunnallinen eettinen kanava, jonka tarkoitus on parantaa läpinäkyvyyttä poliisissa ja vahvistaa suuren yleisön luottamusta poliisiin. Eettisen kanavan kautta poliisin työntekijät voivat ilmoittaa, halutessaan nimettömänä, kaikesta epäilemästään epäeettisestä tai sisäisten määräysten vastaisesta toiminnasta tai toiminnasta, joka voi aiheuttaa riskejä tai vahinkoa poliisiorganisaatiolle tai sen maineelle. Kukin ilmoitus kirjataan poliisin asianhallintajärjestelmään ja käsitellään samalla tavalla kuin muutkin kantelut. Asioiden käsittelystä eettisellä kanavalla ja kanavan toiminnasta on valmistettu esitysmateriaali, joka on lähetetty poliisiyksiköihin. Lisäksi eettisen kanavan käytön helpottamiseksi siihen pääsee poliisin intranetin aloitussivulta.
83. Pysyväisohjeen Rajavartiolaitoksen sisäinen valvonta ja riskienhallinta (RVLPAK A.21) mukaisesti Rajavartiolaitoksen on ilmoitettava kaikesta epäilystä luvattomasta toiminnasta (vaikkei kyseessä ole erityisesti korruptiota koskeva velvoite, tämä yleinen vaatimus kattaa myös korruptiotapaukset). Ilmoitus on tehtävä esimiehelle tai tarvittaessa suoraan Rajavartiolaitoksen esikunnan lakiasiainosastolle aina, jos sisäisen valvonnan puutteita tai väärinkäyttöä on ilmennyt. Parhailaan kehitteillä on erityinen ilmoituskanava, joka on tarkoitus saada käyttöön vuoden 2021 alkupuolella. Ilmoituskanavan sisältö on valmis, mutta tekninen toteutus on vielä kesken, sillä rajavartiolaitoksen internetympäristöä (intranet mukaan lukien) uudistetaan ja ilmoituskanavan toteutus tehdään sen yhteydessä. Rajavartiolaitos aikoo myös julkaista ohjemateriaalia aiheesta. On todennäköistä, että Rajavartiolaitoksen esikunta vastaa

ilmiantajien raporttien käsittelystä, tutkimuksista ja suojaamistoimista. Sisäisiin sääntöihin ja määräyksiin on odotettavissa myös muita lisäyksiä (erityisesti laillisuusvalintaan liittyviä määräyksiä), jotka parantavat asiaa koskevaa sääntelyä.

84. Lopuksi viranomaiset ilmoittavat suunnitelmistaan laajentaa kansallista lainsäädäntöä ilmiantajien suojelusta sen harmonisoimiseksi EU:n säännösten kanssa.
85. GRECO huomioi sekä poliisia että Rajavartiolaitosta koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta annetut tiedot, jotka ovat suosituksen ensimmäisen osan mukaisia. GRECO huomioi lisäksi nimettömänä ilmoittamisen mahdollistavan erityisen ilmiantokanavan (nk. eettisen kanavan) perustamisen. Tämä kanava on jo toiminnassa poliisissa, mutta odottaa teknistä toteutusta Rajavartiolaitoksessa. GRECO:n kanta on, että suosituksen toinen osa edellyttää vielä lisätoimenpiteitä ilmiantajien suojelun tehostamiseksi sekä poliisissa että Rajavartiolaitoksessa. Mahdollisuus tehdä ilmoitus nimettömänä on toki edistysaskel, mutta sitä on täydennettävä asianmukaisilla tuki- ja suojelutoimilla. On tärkeää, että virkamiehet ovat tietoisia ilmoitusvelvollisuudestaan ja käytettävissä olevista ilmoituskanavista, mutta yhtä tärkeää on, että he voivat luottaa ilmoitusprosessiin ja erityisesti ilmoituksen seurauksena tehtäviin toimenpiteisiin. GRECO ymmärtää, että tällä osa-alueella on tulossa lisää muutoksia, kun ilmiantajia koskevan kansallisen lainsäädännön harmonisointi EU:n vuoden 2019 väärinkäytösten paljastajia koskevan direktiivin mukaiseksi saadaan valmiiksi.
86. GRECO toteaa, että suositus xiii on pantu osittain täytäntöön.

Suositus xiv.

87. *GRECO suositteli, että Suomi antaa erityistä ohjausta ja koulutusta ilmoittajan suojelemisesta kaikilla hierarkiatasoilla poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa.*
88. Suomen viranomaiset ilmoittava, että poliisissa on järjestetty äskettäin käyttöön otetusta ilmoituskanavasta (eettisestä kanavasta) kaksi koulutustilaisuutta Poliisihallituksessa sekä esityksiä poliisilaitosten koulutustilaisuuksissa. Näiden esitysten yhteydessä on jaettu esittelymateriaalia eettisen kanavan toiminnasta ja ilmoitusten käsittelystä, jotta kaikki poliisit olisivat tietoisia tästä työkalusta. Rajavartiolaitos on ottanut väärinkäytöksistä ilmoittamista koskevat asiat mukaan korruptiontorjunta-/integriteetikoulutukseensa (katso kohta 46). Lisäksi Rajavartiolaitos kertoo aikeistaan tarjota asiaa koskevaa neuvontaa. On myös nähtävissä, että tärkein vastuu tästä asiasta tiedottamisessa on esimiehillä.
89. GRECO huomioi toimenpiteet, joihin poliisissa on ryhdytty väärinkäytöksistä ilmoittavien poliisien suojelemiseksi, ja kehottaa poliisia jatkamaan asiaan koskevan neuvonnan tarjoamista (mikä on eri asia kuin koulutusmateriaalit). Rajavartiolaitos on ottanut väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun mukaan vuodesta 2020 alkaen tarjoamaansa korruptiontorjunta-/integriteetikoulutukseen. Tämä on tervetullut kehityskulku. GRECO huomioi Rajavartiolaitoksen suunnitelmat tarjota väärinkäytöksistä ilmoittamista koskevaa neuvontaa ja odottaa mielenkiinnolla materiaalin valmistumista.
90. GRECO toteaa, että suositus xiv on pantu osittain täytäntöön.

III. JOHTOPÄÄTÖKSET

91. **Edellä olevan perusteella GRECO toteaa, että Suomi on pannut tyydyttävästi täytäntöön yhden neljästätoista viidennen kierroksen arviointiraporttiin sisältyvästä suosituksesta.** Muista suosituksista kahdeksan on pantu täytäntöön osittain ja viittä ei ole pantu täytäntöön.
92. Suositus xii on pantu täytäntöön tyydyttävästi, suositukset i, iv, vii, viii, ix, xi, xiii ja xiv on pantu täytäntöön osittain ja suosituksia ii, iii, v, vi ja x ei ole pantu täytäntöön.
93. Suomessa on ryhdytty toimenpiteisiin viidennen arviointikierroksen seurauksena annettujen suositusten täytäntöönpanemiseksi, mutta koska monet ilmoitetuista integriteettiin liittyvistä asioista ovat edelleen suunnittelu- tai käyttöönottovaiheessa, työtä on tehtävänä vielä paljon. Vaikuttaa siltä, että päättäväisempiä toimenpiteitä tarvitaan, erityisesti korkea-arvoisia virkamiehiä koskevissa asioissa. Lainvalvontaviranomaisia (poliisia ja Rajavartiolaitosta) koskevien suositusten täytäntöönpanossa on yleisesti ottaen edistytty hyvin. Poliisissa on tapahtunut huomattavaa edistystä riskienhallinnassa ja sisäisen valvonnan järjestelmien vahvistamisessa. Vastaavasti poliisissa on muodostumassa aiempaa kohdennetumpi integriteettipolitiikka, minkä osoittavat monet suoritusarviointiin liittyvät parannukset, eettisen säännösten laatiminen ja siihen liittyvät täytäntöönpanotoimet sen periaatteiden ja määräysten juurruttamiseksi poliisissa. Esimiesten vastuuta on korostettu entisestään, ja joihinkin asiaa koskeviin konkreettisiin toimiin on ryhdytty ja joitakin on kehitteillä esimerkiksi koulutuksen kautta. Lisätoimenpiteitä tarvitaan eturistiriitojen hallintaan (erityisesti sivutoimien ja karenssien osalta) sekä poliisin sisäisten ilmiantajien suojeluun liittyen. Riittäviä toimenpiteitä on tehty myös Rajavartiolaitoksessa, joka on julkaissut omat menettelysääntönsä, lisännyt huomattavasti sivutoimia ja karenseja koskevaa neuvontaa ja tehostanut integriteettikoulutusta henkilöstölleen. Lisää parannustoimenpiteitä odotetaan työsuhteasioihin ja ilmiantajien suojelemiseen liittyen.
94. Edellä esitetyn perusteella GRECO toteaa, että jatkokehitys on tarpeen suositusten toteuttamiseksi hyväksyttävällä tavalla seuraavien 18 kuukauden aikana. Työjärjestyksensä 31 säännön toisen tarkistuksen 8.2 kohdan mukaisesti GRECO pyytää Suomen valtuuskunnan johtajaa lähettämään keskeneräisten suositusten, eli suositusten i–xi, xiii ja xiv, täytäntöönpanoa koskevat tiedot viimeistään 30 huhtikuuta 2022.
95. Lopuksi GRECO pyytää Suomen viranomaisia valtuuttamaan mahdollisimman pian raportin julkaisun, kääntämään sen maan kielelle ja julkaisemaan käännöksen.