



Korruptio ja eettisyys kunnassa

Helsinki 2018

Sisältö

Alkusanat	3
1 Korruptio käsitteenä ja sen ilmeneminen kuntasektorilla	5
1.1 Epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmä	5
1.2 Korruption esiintyminen Suomessa	6
1.3 Korruption riskikohteet kunnassa	6
1.3.1 Julkiset hankinnat	7
1.3.2 Maankäyttö ja rakentaminen	7
1.3.3 Poliittinen toimintaympäristö	7
1.4 Esimerkkejä eettisyyden arvioinnista käytännössä	7
1.5 Eettisyyden edistäminen kunnassa	9
2 Kunnan toiminnan valvonta	10
2.1 Kunnan toimintaympäristö	10
2.2 Laillisuusvalvonta ja valtion toteuttama valvonta	11
2.3 Kunnan valvontajärjestelmä	11
2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta	11
2.3.2 Sisäinen tarkastus	11
2.3.3 Eettisyyden arviointi	12
2.3.4 Väärinkäytösten raportointi	12
2.3.5 Ilmiantokanava	12
3 Kunnan eettiset periaatteet	13
3.1 Yleistä eettisistä periaatteista	13
3.2 Kunnallishallintoa sääntelevät lait	13
3.3 Hyvän hallinnon periaatteet	13
3.4 Kunnallishallinnon arvot	14
3.4.1 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo	14
3.4.2 Luottamus	15
3.4.3 Avoimuus	16
3.4.4 Puolueettomuus ja riippumattomuus	16
3.4.5 Asiakaslähtöisyys	17
3.4.6 Vastuullisuus	17
4 Lisätietoa	19
LIITE 1 Eettiset ohjeet	21
LIITE 2 Ammattiryhmien eettisiä ohjeistuksia	22

Alkusanat

Kunnallishallinnon etiikasta puhutaan silloin, kun lainsäädäntö ei yksiselitteisesti ratkaise kaikkia eteen tulevia ongelmia. Eettisyyden arviointi alkaa siitä, mihin laki loppuu, ja lainsäädäntö asettaa päätöksenteolle pelkästään reunaehdot. Eettisesti keskeinen kunnallinen päätöksenteko on sekä lainmukaista että yhdessä sovittuja arvoja toteuttavaa.

Eettiset kysymykset ovat entistä useammin julkisen keskustelun kohteena. Niiden merkitys on korostunut yhteiskunnallisten ja lainsäädännöllisten muutosten sekä digitalisaation myötä.

Eettiset ohjeistukset ovat kunnissa edelleen harvinaisia, ja kunnat ovat toivoneet Kuntaliitolta eettisyyttä käsittelevää julkaisua. Kuntaliitto toivoo tämän julkaisun myötä eettisten ohjeiden yleistyvän kunnissa.

Kunnassa tulisi käydä keskustelua yhteisistä arvoista ja päätöksenteon pelisäännöistä. Kunnan ei tulisi pelkästään määrittää omia eettisiä periaatteitaan vaan myös sitoutua näihin periaatteisiin ja seurata niiden toteutumista käytännössä. Eettisesti toimivassa organisaatiossa henkilöstö voi paremmin ja toiminta on tehokasta. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden resurssit suuntautuvat oikeisiin asioihin, eikä aika kulu eri suuntiin vetämiseen. Viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä onkin tärkeä asema eettisten periaatteiden toteuttamisessa käytännössä.

Kunnan toiminta ei rajoitu pelkästään sen sisäiseen hallintoon ja päätöksentekoon. Eettinen näkökulma tulee ottaa huomioon kaikessa kunnan toiminnassa, kuten esimerkiksi kunnan tytäryhteisöissä.

Julkaisussa tuodaan esiin kunnallishallinnon perusarvot sekä niistä johdetut kunnallisen päätöksenteon periaatteet. Julkaisu on tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön sekä luottamushenkilöiden käyttöön. Tekstissä käytetään nimityksiä *luottamushenkilöt* ja *viranhaltijat*. Ohjeet soveltuvat useimmiten myös muihin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin.

Ensimmäisessä luvussa käsitellään epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmiä sekä korruption ilmenemismuotoja kuntasektorilla. Eettisyyden arviointia käytännössä on havainnollistettu esimerkkitapauksilla omassa luvussaan. Toimenpiteitä eettisyyden edistämiseksi kunnassa käsitellään luvun lopussa.

Toisessa luvussa käydään läpi kunnan valvontajärjestelmää. Lisäksi kerrotaan, millaisilla sisäisen tarkastuksen välineillä kunnan eettisten periaatteiden noudattamista voidaan seurata ja millaisia välineitä on olemassa väärinkäytösten raportoimiseen.

Kolmannessa luvussa käsitellään kunnan eettisiä periaatteita. Kunnallishallinnon eettiset periaatteet voidaan johtaa pitkälti lainsäädännöstä, joka määrittää kuntien toiminnalle vähimmäiskriteerit.

Neljännessä luvussa on listattuna aineistoa ja nettisivuja, joista löytyy lisätietoa eettisyydestä ja korruptiosta.

Lopussa on liitteenä eettisten ohjeiden malli, jonka avulla jokainen organisaatio voi luoda omat eettiset ohjeensa. Liitteenä on myös lista jo olemassa olevista eri ammattikuntia koskevista eettisistä periaatteista ja ohjeista.

Tässä julkaisussa ei käsitellä tarkemmin etuuksien vastaanottamista ja vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä. Kuntaliitto on julkaissut aihetta koskevan yleiskirjeen Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (21.6.2017).

Julkaisun kirjoittamisesta on vastannut Saija Haapalehto. Sisällön työstämiseen ovat osallistuneet Kuntaliiton korruptionvastaisen työryhmän jäsenet.

Helsingissä 4.10.2018

Saija Haapalehto

1 Korruptio käsitteenä ja sen ilmeneminen kuntasektorilla

1.1 Epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmä

Etiikka selvittää ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä tai tuomittavuutta. Pohjimmiltaan etiikassa on kysymys moraalista eli valinnoista oikean ja väärän, hyvän ja pahan, oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Etiikka määrittelee sen, miten toimia oikein.

Korruption määritelmä on varsin laaja, ja sillä voidaan tarkoittaa monia eri asioita. Korruptiolla tarkoitetaan vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä; lainvastaista, moitittavaa ja *epäeettistä* toimintaa. Laajan määritelmän mukaan korruptiota on myös esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönti ja huono johtaminen. Kaikki korruptioksi määriteltävä toiminta ei ole rikoslain mukaan rangaistavaa. Korruption erilaisia esiintymismuotoja voivat olla esimerkiksi:

- Virka-aseman väärinkäyttö, lahjonta, lahjusten ottaminen ja pyytäminen
- Petos, kavallus, varastaminen, yhteisten varojen väärinkäyttö
- Uhkailu ja väkivallalla pakottaminen
- Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- Suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito
- Lakien ja määräysten kiertäminen
- Tosiasioiden vääristely
- Laiton seuranta ja tarkkailu
- Velvollisuuksien laiminlyönti ja asioiden viivyttely
- Huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- Välinpitämätön johtamistyö
- Epäreilujen ja epäasiallisten keinojen käyttäminen alaisiin.

Joskus kuulee puhuttavan myös *rakenteellisesta korruptiosta*. Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto, joka hyödyntää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia. Rakenteellisen korruption piirteitä esiintyy esimerkiksi poliittisissa virkanimityksissä, poliittisessa rahoituksessa, julkisissa hankinnoissa sekä epävirallisissa päätöksentekoverkostoissa (ns. hyvä veli -verkostot).

Korruptiolla on yhteiskunnalle useita haitallisia seurauksia. Korruptio heikentää kansalaisten perusoikeuksia, lisää eriarvoisuutta ja hidastaa taloudellista kehitystä. Korruptio vähentää ihmisten luottamusta demokratiaan ja päätöksentekijöihin.

1.2 Korruption esiintyminen Suomessa

Tutkimusten mukaan Suomi on yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Korruption vähäisyyttä Suomessa on selitetty muun muassa oikeusjärjestelmämme luotettavuudella, demokratialla, poliittisella vakaudella, päätösten muutoksenhakukelpoisuudella ja laajalla sananvapaudella. Hallintoamme ohjaavat oikeusperiaatteet, kuten avoimuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja objektiivisuus.

Korruptiosta vapaita maita ei kuitenkaan ole, ja tämä pätee myös Suomeen. Suomessa esiintyvistä korruptiosta tiedetään melko vähän. Korruptio on pääosin piilorikollisuutta, ja tarkastelemalla pelkästään poliisin tilastoja ei saada riittävän kattavaa kuvaa maamme korruptiotilanteesta.

Korruptiota esiintyy yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä monella alalla. Tutkimusten mukaan keskeisimmät riskialueet ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen rahoitus ja päätöksenteko.

Näkyvää ns. katutason korruptiota (kuten lahjontaa) ei Suomessa juurikaan ilmene. Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti. Tyypillisimpiä korruption muotoja ovat suosinta, hyvä veli -verkostot, luottamusaseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuusrikkeet.

Hyvä veli -verkostolla tarkoitetaan epäeettistä verkostoitumista, jossa ajetaan kohtuuttomia keskinäisiä etuja. Verkoston toiminta muuttuu salaiseksi ja vastuullista asemaa käytetään väärin. Verkoston jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan. Epäeettinen verkostoituminen voi liittyä esimerkiksi kartelleihin tai julkisista tarjouskilpailuista sopimiseen.

Eettiseen kehitystyöhön, koulutukseen ja organisaatiokohtaisten hyvien käytänteiden määrittämiseen kannattaa panostaa alhaisen korruption maissa. Avainasemassa korruption ehkäisemisessä ovat avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tietoisuuden lisääminen, valvonnan ja raportoinnin tehokkuus sekä eettiset ohjeistukset.

1.3 Korruption riskikohteet kunnassa

Kuten todettu, riskialueita korruptiolle ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen rahoitus ja päätöksenteko. Kaikki edellä mainituista toimialoista koskevat myös kuntasektoria. Seuraavissa kappaleissa on lueteltu tilanteita, jotka voivat aiheuttaa epäeettistä tai korruptiivista toimintaa eri toimialoilla kunnassa.

1.3.1 Julkiset hankinnat

- Kilpailuttamatta jättäminen
- Hankinnan kohteen määrittely siten, että tiettyä tarjoajaa suositaan vailla perusteluja
- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Päätöksentekijät pyrkivät saamaan etuja itselleen tai lähipiirilleen osana kilpailutusta
- Esteellisyysilanteiden huomiotta jättäminen
- Hankintasopimuksen laajentaminen tai muuttaminen ilman perustetta
- Tilaukset tai lisälaskut ilman todellista tilaustarvetta
- Kilpailun välttäminen tarjouskartellitilanteessa

1.3.2 Maankäyttö ja rakentaminen

- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Maanomistajien epäasiallinen suosiminen (esim. kaavoitusaloitteet, tontinluovutus)
- Ammattivalittajat ja kunnan/rakennuttajan kiskonta
- Esteellisyys ja päätöksentekijän omat intressit päätöksenteossa
- Lisätyöt

1.3.3 Poliittinen toimintaympäristö

- Poliittiset virkanimitykset ja virkojen kelpoisuusehtojen räätälöinti tietyille henkilöille sopivaksi
- Päättäjiä siirtyy politiikasta suoraan liike-elämän palvelukseen (ns. pyöröovi-ilmiö)
- Peitelty vaalirahoitus
- Päättäjien kaksoisroolit

1.4 Esimerkkejä eettisyyden arvioinnista käytännössä

- Hankintaprosessin aikana tai muuten sen yhteydessä yksi tarjouksen jättäjästä antaa hankinnasta päättävälle viranhaltijalle viinipullon ja konvehtirasian.

HUOMIOITAVAA:

- » Onko lahja arvokas?
- » Lahja annetaan kesken kilpailutusprosessin.
- » Antajana on hankintaprosessiin osallistuva toimija.
- » Lahja annetaan hankinnasta päättävälle viranhaltijalle.
- » Millaisen vaikutelman lahjojen vastaanottaminen antaa?
- » Luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen saattaa horjua.

- Valtuutettu ei periaatteellista syistä halua osallistua kunnan kouluverkkoa koskevaan päätöksentekoon ja ilmoittaa poissaolostaan puheenjohtajalle.

HUOMIOITAVAA:

- » Valtuutetulla ei ole tosiasiallista estettä osallistua kokoukseen.
- » Valtuutettu ei ole päätöksenteossa esteellinen.

- Kunta on yrityksen kanssa tehdyssä sopimuksessa sopinut, että sopimus on kokonaan salassa pidettävä, eikä siitä luovuteta tietoja ulkopuolisille.

HUOMIOITAVAA:

- » Viranomainen ei voi julistaa asiakirjaa tai sen osaa salassa pidettäväksi, vaan salassapitoon on oltava laintasoinen peruste.
- » Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden salassapidosta ole säädetty laissa.

- Kunnalla on lakimiehen virka avoinna. Viraston päällikkö mainitsee asiasta serkulleen ja kehottaa häntä hakemaan tehtävää. Viraston päällikön serkku valitaan virkaan.

HUOMIOITAVAA:

- » Oliko valittu henkilö pätevä tai pätevin ehdokas?
- » Oliko viraston päällikkö mukana päättämässä rekrytoinnista?
- » Vaikuttiko päällikkö muulla tavalla rekrytointiprosessiin?

- Perhetuttu tai sukulainen ottaa yhteyttä päiväkodin johtajaan ja ilmoittaa hoitopaikan tarpeesta ja kyselee tietoja ”hyvistä päiväkodeista”. Päiväkodin johtaja järjestee asiat siten, että hakija saa paikan sieltä, mistä haluaa, haluttuna ajankohdantana ohittaen muita vastaavaan toimipisteeseen hakeneita.

TAI

Lautakunnan jäsen haluaa lapsensa tiettyyn kouluun. Lautakunnan jäsen pyytää muista kuntalaisista poikkeavaa päätöksentekoa asemansa perusteella, tai koulunmääräytymisperusteita muokataan siten, että toiveen mukainen koulupaikka järjestyy.

HUOMIOITAVAA:

- » Onko toiminta puolueetonta?
- » Toteutuuko lasten yhdenvertainen kohtelu?
- » Onko noudatettu toimintaa koskevaa lainsäädäntöä?
- » Onko toimintatapa kunnan ohjeiden ja periaatteiden mukainen?

1.5 Eettisyyden edistäminen kunnassa

Eettinen hallinto ei toimi ilman yhdessä sovittuja arvoja. Organisaation johdolla on korostunut rooli yhteisten arvojen toteuttajana. Organisaation ylimmän johdon tulee luoda organisaatioon johtamisfilosofia, joka on myös perusta organisaatiossa noudatettaville arvoille. Johdon tulisi huolehtia eettisten näkökulmien esille tuomisesta ja säännöistä sopimisesta, väärinkäytöksiin puuttumisesta ja seurauksista.

Seuraavilla toimenpiteillä voidaan edistää eettisesti kestävää toimintaa organisaatiossa:

- Johdon omalla käytöksellään antama esimerkki ja johtamisosaamisen lisääminen
- Henkilöstön ja luottamushenkilöiden kouluttaminen
- Sisäinen tarkastus
- Eettisistä periaatteista keskusteleminen
- Arvojen määrittäminen ja niistä tiedottaminen
- Eettisten ohjeiden laatiminen
- Etiikasta vastaavan henkilön nimeäminen organisaatiossa.

Eettisten periaatteiden jalkautus organisaatiossa voi tapahtua koulutuksen kautta tai esimerkiksi henkilöstölle tehtävänä tenttinä. Eettisten periaatteiden ja toimintaohjeiden tulee olla henkilöstön saatavilla, ja ne on pidettävä ajan tasalla.

2 Kunnan toiminnan valvonta

2.1 Kunnan toimintaympäristö

Kuntakonserni sisältää kunnan oman organisaation mukaan lukien kunnan liikelaitokset sekä yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta.

Kuntakonserniin kuuluvat myös yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Esimerkiksi kunnan kokonaan omistaman energiaosakeyhtiön perustama ja omistama jakeluyhtiö kuuluu kuntakonserniin. Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät.

Valtuusto päättää kunnan omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Hallitus vastaa kunnan toiminnan omistajaohjauksesta. Konsernijohto vastaa kuntakonsernissa konserniohjauksesta eli omistajaohjauksen toteuttamisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä valtuuston päätösten mukaisesti. Konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset.

Omistajaohjauksella tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus tapahtuu.

Säätiöt eivät ole yhteisöjä. Kunnalla voi kuitenkin olla oikeus nimittää tai erottaa enemmistö säätiön toimielimen jäsenistä, ja siten kunnalla voi olla määräysvalta myös säätiössä. Kunnan tytäryhteisöjä koskevia säännöksiä sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluviin säätiöihin.

Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan.

2.2 Laillisuusvalvonta ja valtion toteuttama valvonta

Kunnan hallintoon kohdistuva yleinen valtionvalvonta perustuu pääasiassa kunnallisvalitukseen sekä yleisten laillisuusvalvojien, eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimintaan. Aluehallintovirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti.

Erityislainsäädännössä on kunnan eri hallinnonaloja koskevia tarkempia säännöksiä, joissa valtion viranomaisen toimivalta ulottuu pidemmälle kuin kuntalaissa. Kunnan eri hallinnonaloilla valtion viranomaisilla on oikeus ohjata ja valvoa kunnan ja sen viranomaisten toimintaa. Ohjaus- ja valvontavallan on tällöin perustuttava nimenomaiseen säännökseen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä ja poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettelystä on säädetty erikseen kuntalaissa.

2.3 Kunnan valvontajärjestelmä

2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta

Kunnalla itsellään on lähtökohtaisesti vastuu valvonnan järjestämisestä. Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. *Ulkoinen valvonta* on kunnan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa, kun taas *sisäinen valvonta* on kiinteä osa jatkuvaa toiminnan ja talouden ohjausta ja seurantaa.

Ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista, jonka apuna johto voi käyttää sisäistä tarkastusta.

Sisäinen valvonta on johtamisen ja hallinnon osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sisäisen valvonnan päätavoitteena on niiden riskien hallinta, jotka uhkaavat toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä on kuntalain mukaisesti vastuussa kunnanhallitus.

2.3.2 Sisäinen tarkastus

Sisäisen valvonnan toteuttamisessa johto voi käyttää apunaan sisäistä tarkastusta, jolla varmistetaan sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle, onko organisaation toiminta tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista. Sisäinen tarkastus tukee toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä. Sisäisellä tarkastuksella on myös tärkeä rooli kunnan eettisyyden arvioinnissa.

2.3.3 Eettisyyden arviointi

Sisäisellä tarkastuksella on mahdollista eettisyyden arvioinnissa teettää kysely henkilöstölle tai organisaation eri tasoille. Arviointimuotona käytetään toteamuksia, joihin vastaaja ottaa kantaa. Arviointi voi kohdistua tiettyyn sisäisen tarkastuksen osioon, esimerkiksi johtamistapaan ja valvontakulttuuriin, johtamisen vastuullisuuteen, henkilöstöön jne.

2.3.4 Väärinkäytösten raportointi

Väärinkäytösten selvittäminen on ensisijaisesti esimiesten tehtävä. Henkilöstön on raportoitava havaitsemansa merkit mahdollisista väärinkäytöksistä tai rikkomuksista esimiehelleen tai muulle organisaation osoittamalle taholle.

2.3.5 Ilmiantokanava

Väärinkäytösten paljastumisen helpottamiseksi kunnassa on mahdollista ottaa käyttöön ilmiantokanava, jossa väärinkäytöksistä voi raportoida. Ilmiantokanava toimii kunnan sisäisen tarkastuksen työkaluna. Kanava voidaan ottaa käyttöön pelkästään henkilöstön sisäisesti tai organisaation ulkopuolisillekin avoimena toimintona. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan esimerkiksi puhelimitse, sähköpostitse, nettisivujen kautta tai henkilökohtaisesti etukäteen nimetylle henkilölle.

Ilmiantokanavan etuna voidaan pitää sitä, että sen avulla mahdollisista väärinkäytöksistä voidaan saada tehokkaammin tietoa ja mahdollisesti myös aikaisemmassa vaiheessa. Kanavaa perustettaessa kunnan tulee kuitenkin varata riittävät henkilöstöresurssit ilmoitusten käsittelyyn. Ilmoitusten käsittelyprosessien tulee olla ennalta määriteltyjä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on linjannut, että henkilötietoja käsitellessä ilmoitajajärjestelmien yhteydessä rekisterinpitäjän tulee tehdä Euroopan yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi.

Suomessa ei ole ilmiantokanavaa koskevaa erityislainsäädäntöä, joten ilmiantokanavaa perustettaessa tulee ottaa huomioon voimassa oleva lainsäädäntö. Kunnan käsittelemiin ilmoituksiin ja niiden tekijöihin sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuuslakia. Mikäli ilmoittaja on jättänyt ilmoitukseen yhteystietonsa, tiedot ilmoittajasta on annettava asianomaiselle pyydettyä.

Komissio antoi 23.4.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Direktiivin tavoitteena ovat yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset unionin jäsenvaltioissa niiden henkilöiden suojelulle, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä. Direktiivissä säädettäisiin myös kuntatoimijoiden ja yritysten velvollisuudesta luoda oma sisäinen ilmiantokanavansa.

3 Kunnan eettiset periaatteet

3.1 Yleistä eettisistä periaatteista

Kunnallishallinnon eettiset periaatteet voidaan johtaa pitkälti lainsäädännöstä, joka määrittää kuntien toiminnalle vähimmäiskriteerit. Lainsäädäntö muodostaa kuitenkin vain raamit eettiselle toiminnalle kunnassa.

Eettisillä ohjeilla tuodaan esiin kunnallishallinnon perusarvot sekä niistä johdetut kunnallisen päätöksenteon periaatteet. Arvolla tarkoitetaan tärkeänä pidettyä asiaa tai päämäärää. Etiikka tarkoittaa asioiden hyvyyden ja tekojen oikeellisuuden arvioinnin periaatteita. Eettiset periaatteet ovat päätöksenteko- ja hallintotoiminnan ratkaistavana olevia arvovatkaisuja.

Eettisten periaatteiden lisäksi kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimintaa ohjaavat mm. virkamiesetiikka ja eri ammattiryhmien ammattietiikka (ks. liite), hyvän hallinnon periaatteet, Kuntaliiton laatimat ohjeet (mm. suositus hyvästä hallintustyöskentelystä, ohjeet sisäistä valvonnasta ja tilintarkastuksesta) sekä kuntastrategioissa mainitut arvot ja periaatteet. Myös kansainväliset toimijat, kuten EU, OECD ja YK, ovat laatineet eettisiä julkistuksia ja ohjeita.

3.2 Kunnallishallintoa sääntelevät lait

Kunnallishallinnon päätöksenteon rajat on asetettu lainsäädännössä. Perustuslaissa on säädetty oikeudesta hyvään hallintoon, joka konkretisoituu hallintolain säännöksillä. Kunnallishallinnon eettiset periaatteet linkittyvät muun muassa perustuslakiin, kuntalakiin, hallintolakiin, rikoslakiin, julkisista hankinnoista annettuun lakiin ja lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

3.3 Hyvän hallinnon periaatteet

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- Yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- Tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- Objektiviteettiperiaate, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- Suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää
- Luottamuksensuojaperiaate, joka on ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös:

- Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus
- Neuvontavelvollisuus
- Hyvän kielenkäytön vaatimus
- Viranomaisten yhteistyövelvoite.

Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti.

3.4 Kunnallishallinnon arvot

Kunnallishallinnon arvot perustuvat edellä selostetun mukaisesti kunnan viranomaisten toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Myös kuntalain 1.2 § asettaa tietynlaisen arvoperustan kunnallishallinnolle: *”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.”* Kunnissa tulisi tämän lisäksi olla kunnan omien käytäntöjen mukaisia arvoja. Kuntastrategialla onkin kunnan oman arvoperustan määrittelyssä keskeinen merkitys.

3.4.1 Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

Kunta kohtelee kuntalaisia yhdenvertaisesti. Päätöksiä tehdessä samanlaisten tapauksien tulee johtaa samanlaiseen ratkaisuun.

Kunta ei aseta ketään perusteettomasti eri asemaan toisiin nähden syntymäperän, kansalaisuuden, uskonnon, sukupuolen, iän tai poliittisen tai ammattiyhdistystoi-

minnan tai näihin verrattavan syyn vuoksi. Kunta kunnioittaa eri väestöryhmiin kuuluvien oman kielen ja kulttuurin säilyttämistä sekä kaikkien asukkaiden kulttuurisia oikeuksia.

Kunta edistää toiminnallaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Henkilöstöä palkattaessa pääsääntö on, ettei ketään suosita sukupuolen perusteella vaan pätevyys ja soveltuvuus tehtävään ratkaisevat. Kunnallisissa ja kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä (lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja) on sekä naisia että miehiä kumpaakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Kunnan työpaikoilla ei sallita työpaikkakiusaamista, sukupuolista, rasistista tai seksuaalista häirintää eikä muutakaan sopimatonta käytöstä.

Kunnan tehtävänä on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja alueen kestävää kehitystä demokraattisia menettelytapoja noudattaen. Päätöksenteossa otetaan huomioon kustannus- ja ympäristövaikutukset. Kunnan toimialaan ei kuulu yritysriskien ottaminen eivätkä sitoumukset, jotka vaarantavat kunnan toiminnan jatkuvuuden.

Yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti. Kunta kohtelee sidosryhmiään yhdenmukaisten periaatteiden mukaan ja pitää lähtökohtana, että myös ne kunnioittavat kunnan hyväksymiä eettisiä periaatteita. Viranomaistoimintaa ei käytetä hyväksi kunnan oman liiketoiminnan edistämiseksi.

3.4.2 Luottamus

Viranomainen käyttää toimivaltaansa yksinomaan siihen tarkoitukseen, johon se on annettu. asiat valmistellaan ilman että jonkin yksittäisen henkilön, yrityksen tai yhteisön etua korostetaan yleisen edun kustannuksella. Viranomaisen toiminnan ja hallintopäätösten ratkaisujen tulee olla objektiivisesti ja asiallisesti perusteltavissa. Päätökset perustuvat tosiasioihin, ja tosiasiat arvioidaan puolueettomasti.

Kunta pyrkii toiminnallaan lisäämään kuntalaisten luottamusta päätöksenteon asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Kunnan toiminnan tulee objektiivisesti arvioiden täyttää hyvän hallinnon vaatimukset.

Päätöksenteossa huolehditaan asioiden riittävästä selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta. Päätökset perustellaan ja ilmoitetaan, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainitaan sovelletut säännökset.

Hallintotoimen ankaruusaste sopeutetaan toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi.

Kunnan henkilökunta on ammattitaitoista ja asiantuntevaa. Henkilöstöä valittaessa tavoitteena on löytää kuhunkin tehtävään paras ja kyvykkäin henkilö. Henkilökunnan

tulee hoitaa tehtävänsä asianmukaisella tavalla ja viivytyksettä. Toiminnan ja laadun tulee olla kilpailukykyistä.

Esimiesten tehtävänä on huolehtia, että jokainen tietää, mitä häneltä työssään edellytetään. Ylimmillä virkamiehillä on vastuu yksikkönsä tulostavoitteiden toteutumisesta.

Luottamushenkilöt edistävät kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimivat luottamus-tehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

3.4.3 Avoimuus

Kunnan viestintä on avointa, ajankohtaista, ennakoivaa ja totuudenmukaista, ja sen tulee antaa kuntalaisille, joukkoviestimille, viranomaisille ja muille sidosryhmille riittävät tiedot päätöksenteosta ja palveluista.

Kunnan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Ainoastaan laissa säädettyt tiedot ovat salassa pidettäviä. Kunta huolehtii asiakirjojen ja tietojen asianmukaisesta saatavuudesta. Kuntalaisten ja asiakkaiden tiedot käsitellään niitä koskevien säädösten mukaisesti yksityisyyden suojaa kunnioittaen.

Kunnan organisaation sisällä lähtökohtana on hyvä tiedonkulku. Avoin keskustelu edistää asioiden ja epäkohtien ratkaisemista. Palautteen antaminen ja vastaanottaminen ovat osa avoimuutta.

Kunnan viestinnän sosiaalisessa mediassa tulee olla suunnitelmallista ja säännöllistä, eikä viestinnän tule olla riippuvainen pelkästään yksittäisestä työntekijästä.

Kunnallisten toimielinten kokoukset valtuustoa lukuun ottamatta ovat kunnassa lähtökohtaisesti suljettuja. Suljetun kokouksen keskustelut ovat aina luottamuksellisia. Hyvän hallintokäytännön mukaista ei ole paljastaa ulkopuolisille suljetussa kokouksessa käytyjä keskusteluja.

Kunnan henkilökunta ja luottamushenkilöt ovat vaitiolovelvollisia tehtävässään tietoonsa tulleista salassa pidettävistä tiedoista ja asiakirjoista.

3.4.4 Puolueettomuus ja riippumattomuus

Kunnan luottamushenkilöt ja henkilöstö toimivat yleisen edun mukaisesti eivätkä tavoittele omaa yksityistä etua.

Päätöksenteon tulee tapahtua ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasa-
puolisten periaatteiden mukaan. Jos käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy seikka, joka voi aiheuttaa puolueettomuuden vaarantumisen, henkilö on esteellinen eikä voi osal-

listua asian käsittelyyn. Henkilöllä on ensisijaisesti itsellään vastuu esteellisyytensä arvioimisessa. Esteellinen henkilö ei voi ottaa osaa päätöksenteon mihinkään käsittelyvaiheisiin.

Läpinäkyvyyttä edistetään kaikessa taloudellisessa toiminnassa korruption ja lahjonnan ehkäisemiseksi. Henkilökohtainen etu ei saa vaikuttaa millään tasolla päätöksentekoon. Toiminnan hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, miltä toiminta näyttää ulkopuolisen silmin.

Kunnan henkilökuntaan kuuluvan tulee välttää sellaisia henkilökohtaisia sivutoimia tai toimintaa, jotka voivat olla ristiriidassa heidän velvollisuuksiensa kanssa kuntaa kohtaan. Kunnallishallinnon ylimmille viranhaltijoille on asetettu suuremmat vaatimukset riippumattomuuden ja puolueettomuuden suhteen.

Luottamusta turvaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan kuntalain mukaisesti. Henkilön tulee itse huolehtia siitä, että hänen tekemänsä sidonnaisuusilmoitus on ajantasainen.

3.4.5 Asiakslähtöisyys

Kunnan tavoitteena on palvelujen korkea laatu, vaikuttavuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Kunta kerää ja ottaa vastaan palautetta ja arvioi säännöllisesti palvelujensa laadun.

Päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä asukkaiden näkemykset otetaan huomioon. Kunta huolehtii siitä, että asukkailla on keinoja näkemystensä esiin tuomiseen. Kunta huolehtii, että kuntalaisilla ja palvelujen käyttäjillä on monipuoliset mahdollisuudet osallistua kunnan toimintaan.

Viranhaltija neuvoo kuntalaista julkisten palvelujen käytössä ja viranomaisen käsiteltävänä olevissa asioissa. Asiakkaita kohdellaan kunnioittavasti ja asianmukaisella tavalla. Asiakirjojen ja päätösten kieli on selkeää ja ymmärrettävää. Viestinnässä otetaan huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Asiakasta informoidaan asian käsittelystä. Asiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä.

3.4.6 Vastuullisuus

Virkavastuu tarkoittaa, että viranhaltija ja luottamushenkilö vastaavat toimiensa lainmukaisuudesta. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä.

Päätöksentekijän on oltava kulloinkin selkeästi todettavissa. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen työnjaon tulee olla selkeä.

Luottamustoimen hoitaminen ja päätöksentekoon osallistuminen on luottamushenkilön virkavelvollisuus. Ainoastaan este tai esteellisyys oikeuttaa henkilön jättämään luottamustoimen hoitamatta. Toimielimen jäsenen ollessa estynyt tai esteellinen luottamustointa hoitaa varajäsen. Luottamushenkilön on ilmoitettava mahdollisesta poisolostaan varajäsenelle, toimielimen puheenjohtajalle tai esittelijälle kunnan hallintosäännössä määrättyllä tavalla.

Kunnan toiminnassa ei sallita minkäänlaisia väärinkäytöksiä tai vilpillistä toimintaa, eikä kunnan omaisuutta tai varoja saa käyttää oman edun tavoitteluun.

Kunnan työntekijä ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa. Luottamus voi vaarantua, vaikka taloudellinen tai muu etu ei tosiasiallisesti vaikuttaisikaan henkilön toimintaan, jos se kuitenkin ulkopuolisen silmin saattaisi vaikuttaa niihin. Kielletyn etuuden rahallista arvoa ei ole määritetty. Esimiesten on huolehdittava, että työntekijät tuntevat kunnan ohjeet ulkopuolisten kustantamien matkojen ja muiden taloudellisten etujen vastaanottamisesta.

Kunta torjuu aktiivisesti harmaata taloutta ja edellyttää sitä myös sopimuskumppaneiltaan. Kunta on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kuntien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta.

4 Lisätietoa

Lisätietoa eettisyydestä ja korruptiosta löytyy alla olevista julkaisuista ja nettisivuilta:

Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka -käsikirja (2005). Valtiovarainministeriö.

Harmaa talous vai kasvava talous? Kuntapäätäjät eettisten haasteiden edessä (2017). Ernst & Young.

Heiskanen Lauri & Salminen Ari (2013). Whistleblowing – Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen. Katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Kuntajohtajien etiikkabarometri 2016–2017. Viinamäki Olli-Pekka (2017). Kuntaliiton julkaisusarja 3/2017.

Kuntaliiton etiikkaa ja korruptiota käsittelevät nettisivut. www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys

Moilanen, Timo (2016). Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 38/2016. Helsinki.

Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. Kuntaliiton yleiskirje 17/2017, 21.6.2017.

Oikeusministeriön korruptiota käsittelevät nettisivut. www.oikeusministerio.fi/korruptio

Ojakoski, Maria (2014). Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa. USO2-verkostoprojekti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Peurala Johanna & Mutttilainen Vesa (2015). Korruption riskikohteet Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.

Salminen Ari & Viinamäki Olli-Pekka (2017). Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat? Vaasan yliopiston raportteja 3.

Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio: Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisu, Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa.

Salminen Ari, Mäntysalo Venla (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Salminen, A., Viinämäki, Olli-Pekka & Heiskanen, Lauri (2012). Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista – Kunnanjohtajien näkemyksiä. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Suositus hyvästä hallitustyöstä – suunta ja sisältö (2009). Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Transparency International Suomi - Finland. www.transparency.fi

Whistleblowing mechanisms in municipalities. Transparency International Helpdesk 4/2016.

LIITE 1

Eettiset ohjeet

1. Johdon saatesanat

Johdon edustajan viesti, jossa kerrotaan johdon organisaatiolle asettamat eettiset tavoitteet. Viestissä kerrotaan, mitä varten ja kenelle ohjeet on laadittu sekä miten henkilöstö koulutetaan ja sitoutetaan eettisiin ohjeisiin.

Koko henkilöstön tulee tuntea eettiset periaatteet, ja esimiesten tulee varmistua siitä, että periaatteita noudatetaan päivittäisessä työssä.

2. Arvot

Kohdassa luetellaan organisaation yhdessä sovitut ja noudatettavat arvot.

3. Valvonta

Ohjeistetaan, kenelle ja missä muodossa kunnassa ilmoitetaan väärinkäytösepäilyistä. Kerrotaan, miten eettisten periaatteiden noudattamista seurataan organisaatiossa.

4. Eturistiriidat ja taloudellisten etuuksien vastaanottaminen

Ohjeistetaan organisaation menettelytavat liittyen sivutoimilupien hakemiseen ja niiden ilmoittamiseen sekä lahjojen ja etujen vastaanottamiseen sekä vieraanvaraisuuteen. Kerrotaan, miten henkilöstön tulee toimia mahdollisissa eturistiriitatilanteissa.

5. Väärinkäytösten käsittely

Kuvataan menettelytavat tilanteissa, joissa lakeja, määräyksiä tai eettisiä ohjeita on rikottu. Ohjeistetaan, miten organisaatio viestii väärinkäytösten selvittämisen yhteydessä.

LIITE 2

Ammattiryhmien eettisiä ohjeistuksia

Eri ammattiryhmien eettisiä ohjeistuksia ovat muun muassa:

- Tietotekniikan ammattilaisen etiikan ohjeisto, Tietotekniikan liitto 2002
- Eettiset säännöt, Sisäiset tarkastajat ry (IIA) 2000
- Opettajan eettiset periaatteet, Opetusalan ammattijärjestö
- Lastentarhanopettajan ammattietiikka, Lastentarhanopettajaliitto 2005
- Psykologien ammattieettiset periaatteet, Psykologiliitto
- Rehtorin huoneentaulu, Suomen Rehtorit ry 2018
- Eettiset ohjeet, Suomen Lääkäriliitto 2014
- Sairaanhoidajan eettiset ohjeet, Sairaanhoidajaliitto 1996
- Eettiset ohjeet, Suomen Hammaslääkäriliitto
- Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet, Talentia ry 2017
- Lähihoitajan eettiset ohjeet, SuPer 2015
- Terveystenhoitajan eettiset suositukset, Terveystenhoitajaliitto 2016
- Eettiset ohjeet, Suomen Suuhygienistiliitto SSHL ry 2015
- Lakimiehen eettiset ohjeet, Suomen lakimiesliitto 1995
- Sihteerin eettiset ohjeet, Sihteeriyhdistys
- Arkkitehdin ammattieettiset periaatteet, Suomen Arkkitehtiliitto 2003
- Rakennusinsinöörin eettiset ohjeet, Suomen Rakennusinsinöörien Liitto
- Viestinnän eettiset ohjeet, ProCom – Viestinnän ammattilaiset ry
- Kirjastotyön eettiset periaatteet, Kirjastoalan etiikkatyöryhmä.



.....

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
Puhelin 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kuntaliitto.fi

Helsinki 2018