VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtion virkamies-eettisen toimikunnan raportti

3/2014

Valtion työmarkkinalaitos

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja

3/2014

Valtio työnantajana

441 729
Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Anitta Türkkan / VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, helmikuu 2014	
Tekijät	Hallintoasiantuntija Timo Moilanen, toimikunnan sihteeri	
Julkaisun nimi	Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti	
Asiasanat	arvot, etiikka, korruptio, lahjonta, virkamiehet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2014	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut. Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978- 952-251-530-8 (nid.) **ISSN** 1459-3394 (nid.) **ISBN** 978-952-251-531-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**Sivuja** 58	**Kieli** Suomi

Tiivistelmä

Valtion virkamieseettisen toimikunnan tehtävänä oli tunnistaa tilanteita, joissa valtion etu ja virkamiehen yksityinen etu voivat olla ristiriidassa keskenään, sekä selvittää keinoja eturistiriidoista johtuvien haittojen ehkäisemiseksi. Toimikunnan erityisenä tehtävänä oli selvittää, olisiko perusteltua asettaa erityinen toimielin arvioimaan yksittäistapauksissa sitä, onko virkamiehelle asetettava karenssiaika hänen siirtyessään pois valtion palveluksesta muuhun työhön. Toimikunnan tuli arvioida erillisen toimielimen tarpeellisuutta selvityksensä jälkeen ja esittää johtopäätöksensä valtiovarainministeriölle.

Toimikunnan suositukset lähtevät avoimen hallintokulttuurin vahvistamisesta. Suositukset pitävät sisällään uusia avoimuutta lisääviä toimia kuten etiikkapäivät, ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitusten, sivutoimilupien ja sivutoimi-ilmoitusten julkaisemisen yhdessä paikassa verkossa sekä tietopohjan vahvistamisen kyselytutkimusten avulla. Valtionhallinnon ylimpien virkamiesten sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa tulisi tehdä virkasopimus, jonka perusteella on mahdollista asettaa karenssiaika ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Valtion palveluksesta poissiirtyviä virkamiehiä ja ministereitä tulee koskea samat eettiset periaatteet. Perustetaan pysyvä neuvoa-antava virkamieseettinen toimielin valtiovarainministeriön yhteyteen. Toimielin antaisi yleisiä suosituksia virkamieseettiikasta ja lausuntoja tapauksissa, jolloin virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Poliittisen roolin ja virkamiesroolin kirkastamiseksi luodaan yhteisiä tilaisuuksia eettisiä käytäntöjä koskevaan vuoropuheluun ministerien, valtiosihteerien, poliittisten erityisavustajien ja johtavien virkamiesten kesken.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, februari 2014	
Författare	Timo Moilanen, förvaltningsrådgivare, kommitténs sekreterare	
Publikationens titel	Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 3/2014	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut. Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2014	
ISBN 978-952-251-530-8 (hft.) **ISSN** 1459-3394 (hft.) **ISBN** 978-952-251-531-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**Sidor** 58	**Språk** Finska

Sammandrag

Statens tjänstemannaetiska kommitté hade till uppgift att identifiera situationer där statens och den enskilde tjänstemannens privata intressen kan råka i konflikt, och att utreda medel för förebyggande av olägenheter till följd av intressekonflikter. Kommittén skulle speciellt utreda om det är motiverat att tillsätta ett särskilt organ för bedömning av nödvändigheten att i enskilda fall tillämpa en karenstid på tjänstemän som övergår från statens tjänst i något annat arbete. Kommittén skulle bedöma behovet av ett särskilt organ efter utredningen och framställa sina slutledningar åt finansministeriet.

Kommitténs rekommendationer utgår från förstärkandet av en öppen förvaltningskultur. Rekommendationerna inkluderar nya öppenhetsökande åtgärder, såsom etikdagar, publicering av de högsta tjänstemännens bindningar, bisysslotillstånd samt anmälningar om bisysslor på ett och samma ställe på webben samt förstärkandet av faktaunderlaget med hjälp av enkäter. Det föreslås att man med statsförvaltningens högsta tjänstemän samt med tjänstemän som behandlar särskilt känsligt material eller material med betydande ekonomiskt värde skulle ingå ett tjänsteavtal som gör det möjligt att tillämpa en karenstid innan övergången till en annan arbetsgivares tjänst. Tjänstemän som avgår från statens tjänst och ministrar bör omfattas av samma etiska principer. Ett permanent rådgivande tjänstemannaetiskt organ ska inrättas vid finansministeriet. Organet ska utfärda allmänna rekommendationer om tjänstemannaetik, och utlåtanden i situationer där en tjänsteman avgår från statens tjänst. För att förtydliga den politiska rollen och tjänstemannarollen ska man ordna gemensamma tillställningar där ministrar, statssekreterare, politiska specialmedarbetare och ledande tjänstemän ska kunna diskutera etiska förfaranden.

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, February 2014	
Author(s)	Timo Moilanen, Public Governance Specialist, secretary to committee	
Title of publication	Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 3/2014	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut. There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2014	
ISBN 978-952-251-530-8 (print.) **ISSN** 1459-3394 (print.) **ISBN** 978-952-251-531-5 (PDF) **ISSN** 1797-9714 (PDF)	**No. of pages** 58	**Language** Finnish

Abstract

The Committee on Ethics of State Civil Servants was tasked with identifying situations in which the state interest might come into conflict with the civil servant's private interest and to find ways in which to prevent adverse effects from such conflicts of interest. Especially, the Committee was charged with determining whether it would be warranted to appoint a dedicated body to review and assess in single cases the need to apply a specific cooling-off period for civil servants in post-government employment instances. The aim of the Committee was to assess the need for such a separate body upon completion of its work and to submit its conclusions to the Ministry of Finance.

The Committee's recommendations are intended to strengthen open administrative culture. They include new measures designed to promote openness and transparency, such as dedicated ethics days, the publication on a single online site of senior civil servants' declarations of interest, outside employment permits and declarations of outside employment, and the building up of a stronger knowledge base by means of survey questionnaires. Senior civil servants, as well as civil servants dealing with exceptionally sensitive information or information with significant economic value, should be required to sign a public sector employment contract making it possible to impose a cooling-off period before they can take up employment with another employer. The same ethical principles shall apply to civil servants and ministers moving out of public service. A standing advisory committee on matters pertaining to civil servant's ethics shall be established under the auspices of the Ministry of Finance. The body will provide general recommendations on civil servants' professional ethics and will issue statements in cases where a civil servant is moving out of public service. Opportunities shall be created for closer dialogue on ethical practice between ministers, state secretaries, special advisers in political affairs and senior public servants with a view to clarifying political and public service roles.

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 15. päivänä tammikuuta 2013 (VM 005:00/2013) valtion virkamieseettisen toimikunnan. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida valtion viranomaiskäytäntöjä ja virkamiesten toimintaa eettiseltä kannalta ja tehdä suosituksia valtiovarainministeriölle. Toimikunnan tehtävänä yleisesti oli tunnistaa tilanteita, joissa valtion etu ja virkamiehen yksityinen etu voivat olla ristiriidassa keskenään, sekä selvittää keinoja eturistiriidoista johtuvien haittojen ehkäisemiseksi. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää, olisiko perusteltua asettaa erityinen toimielin arvioimaan yksittäistapauksissa sitä, onko virkamiehelle asetettava karenssiaika hänen siirtyessään pois valtion palveluksesta muuhun työhön. Toimikunnan tuli arvioida erillisen toimielimen tarpeellisuutta selvityksensä jälkeen ja esittää johtopäätöksensä valtiovarainministeriölle.

Toimikunta asetettiin toimikaudeksi 15.1.2013 - 31.12.2013. Toimikunnan puheenjohtajaksi nimettiin valtion työmarkkinajohtaja, osastopäällikkö Teuvo Metsäpelto valtiovarainministeriöstä. Metsäpelto siirtyi eläkkeelle 1.8.2013 jatkaen toimikunnan puheenjohtajana. Työryhmän jäseniksi nimettiin kansliapäällikkö Tiina Astola oikeusministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg, toimitusjohtaja Satu Huber LähiTapiola Eläkeyhtiöstä, valtiotieteen tohtori Maija-Riitta Ollila, puheenjohtaja Risto Uimonen Julkisen sanan neuvostosta sekä hallitusneuvos Kirsi Äijälä valtiovarainministeriöstä. Hallintoasiantuntija Timo Moilanen valtiovarainministeriöstä nimettiin toimikunnan sihteeriksi.

Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa. Osana selvitystyötään toimikunta kuuli asiantuntijoita ja perehtyi kansainväliseen käytäntöön. Toimikunnan kokouksessa ovat olleet kuultavina lakimies Liisa Selvenius-Hurme Säteilyturvakeskuksesta, valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen valtioneuvoston kansliasta, valiokuntaneuvos Marja Tuokila eduskunnan kansliasta, professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta, yksikön päällikkö Donatienne Claeys Boùùaert Euroopan komissiosta sekä lakiasiainpäällikkö Minna Heikkilä Euroopan kemikaalivirastosta. Toimikunta järjesti myös virkamiesetiikkaa käsittelevän seminaarin yhteistyössä valtion henkilöstöjohdon foorumin kanssa.

Saatuaan työn valmiiksi toimikunta luovuttaa kunnioittavasti raporttinsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä joulukuuta 2013

Teuvo Metsäpelto

Tiina Astola

Pekka Hallberg

Satu Huber

Maija-Riitta Ollila

Risto Uimonen

Kirsi Äijälä

Timo Moilanen

Sisältö

Valtiovarainministeriölle 9

Yhteenveto toimikunnan keskeisistä suosituksista 13

1 Johdanto 15

1.1 Virkamieseettisen toimikunnan toimeksianto ja työ 15
1.2 Raportin terminologiasta 16
1.3 Korruption ehkäiseminen Suomessa 18
1.4 Aiempi virkamiesetiikkaa koskeva työ Suomessa 21
1.5 Hyvää hallintoa koskevat oikeusperiaatteet 23
1.6 Virkamiesetiikka kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna 25

2 Eturistiriitojen ehkäisemisen nykytila 29

2.1 Eturistiriitojen yleispiirteitä 29
2.2 Taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus 30
2.3 Hallintolain esteellisyyssäädökset 32
2.4 Sivutoimia koskeva lupa- ja ilmoittamismenettely 33
2.5 Lahjojen ja muiden etujen vastaanottaminen 33
2.6 Muut esteellisyystilanteet 34

3 Toimikunnan arvioita virkamieseettisistä kysymyksistä 35

3.1 Avoimuuden edistäminen 35
3.2 Siirtyminen pois valtion palveluksesta ja siihen liittyvät eturistiriidat 37
3.3 Lobbaamiseen liittyvät eettiset kysymykset 42
3.4 Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen 44
3.5 Lahjonnan vastainen yleissopimus 45

4 Virkamieseettisten kysymysten parempi hallinta: pysyvä etiikkatoimielin 47

5 Toimikunnan suositukset 49

Lähteet 53

Yhteenveto toimikunnan keskeisistä suosituksista

- Virkamiesetiikan vahvistamisessa järjestelmien läpinäkyvyys on avainasemassa. Mitä avoimempi valtionhallinto on, sitä vähemmän jää tilaa kestämättömille toimintavoille. Vaikka Suomessa on lainalaisuuden vahva perinne, hallinnon julkisuus ja nykyaikaiset hallintolait, tarvitaan jatkuvaa huolehtimista hyvistä toimintatavoista ja korkeasta virkamiesmoraalista. Eettisten periaatteiden kehittäminen koskee koko julkishallintoa, kaikkia virkamiehiä ja myös ministereitä ja poliittisia toimijoita. Kaikessa virkatoiminnassa on tarkoin paitsi lakia noudatettava myös vastattava eettisesti moitteettomasta menettelystä. Toimikunnan suositukset lähtevät avoimen hallintokulttuurin vahvistamisesta kansalaisten palvelemiseksi.

- Toimikunta pitää liikkuvuutta julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä tavoiteltavana. Tietyissä tilanteissa suora poissiirtyminen valtion palveluksesta voi kuitenkin johtaa eturistiriitaan. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi valtionhallinnon ylimmille virkamiehille sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa tehdään virkasopimus, jonka perusteella on mahdollista asettaa 6-12 kuukauden pituinen karenssi ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Tulevan palvelussuhteen ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös lisätään valtion virkamieslakiin. Soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi karenssitapaukset voidaan lähettää virkamieseettiseen toimielimeen lausunnolle.

- Toimikunta katsoo, että valtion palveluksesta poissiirtyviä virkamiehiä ja ministereitä tulee koskea samat eettiset periaatteet. Monissa maissa ministereille on asetettu pidempi karenssiaika kuin virkamiehille. Jatkotyössä tulisi selvittää, miten menettelyä sovelletaan politiikan toimijoihin. Mikäli vastaavaan järjestelyyn päädytään myös ministereiden osalta, tulisi ilmoittamisvelvollisuudesta säätää valtioneuvostosta annetussa laissa.

- Perustetaan pysyvä neuvoa-antava virkamieseettinen toimielin valtiovarainministeriön yhteyteen. Toimielin antaisi yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja lausuntoja tapauksissa, jolloin virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Karenssitapaukset käsiteltäisiin toimielimessä virastojen esityksestä. Muiden virkamieseettisten kysymysten osalta toimielin päättää itse, mitä asioita se ottaa tarkasteltavakseen.

- Käynnistetään uusia avoimuutta lisääviä toimia. Järjestetään säännöllisesti valtion virastoissa erityisiä etiikkapäiviä tai tapahtumia, joissa käsitellään työtilanteisiin liittyviä eettisiä kysymyksiä. Ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset, siltä osin kuin ne ovat julkisia, sekä sivutoimiluvat ja -ilmoitukset julkaistaan yhdessä paikassa verkossa. Näiden tietojen julkistamisesta otetaan säännös valtion virkamieslakiin. Myös valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuusilmoitusten saatavuutta parannetaan. Virkamiesetiikan tilan selvittämiseksi tehdään kansalaiskäsityksiä koskeva kyselytutkimus ja uusitaan virkamiehille aikaisemmin tehty kysely vuosien 2014-2015 aikana.

- Poliittisen roolin ja virkamiesroolin kirkastamiseksi luodaan yhteisiä tilaisuuksia eettisiä käytäntöjä koskevaan vuoropuheluun ministerien, valtiosihteerien, poliittisten erityisavustajien ja johtavien virkamiesten kesken. Tämä käynnistetään heti uuden hallituksen aloittaessa toimintansa.

1 Johdanto

1.1 Virkamieseettisen toimikunnan toimeksianto ja työ

Valtiovarainministeriö asetti valtion virkamieseettisen toimikunnan tarkastelemaan ajankohtaisia virkamieseettisiä kysymyksiä. Toimikunnan erityisenä tarkastelukohteena oli tarkastella valtion palveluksesta poissiirtyvän henkilöstön asemaan liittyviä eturistiriitoja ja niiden ehkäisemistä sekä arvioida erityisen etiikkatoimielimen perustamisen tarpeellisuutta. Toimikunta otti arvioitavakseen OECD:n lahjonnan vastaiseen yleissopimukseen liittyvän Suomelle annetun suosituksen, jossa kehotettiin Suomea edistämään sitä, että virkamiehet ilmoittavat lainvalvontaviranomaisille sellaisista oman toimintansa yhteydessä ilmenneistä epäillyistä, jotka koskevat ulkomaisten viranomaisten lahjomista kansainvälisessä kaupassa. Lisäksi toimikunta käsitteli lobbausta koskevia uusia suosituksia sekä väärinkäytösten paljastajien suojelua.

Toimikunta kuuli työnsä kuluessa useita asiantuntijoita. Lakimies Liisa Selvenius-Hurme kertoi toimikunnalle säteilyturvakeskuksen valmisteilla olevasta karenssi- ja esteellisyysohjeista; valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen valtioneuvoston kansliasta puhui virkamieseettisten käytäntöjen ja poliittisia päättäjiä koskevien käytäntöjen yhteyksistä; valiokuntaneuvos Marja Tuokila esitteli eduskunnan kansliassa valmisteilla olevan työn koskien kansanedustajiin liittyvän korruption ehkäisemistä sekä kansanedustajien eettisen säännöstön selvittämistä Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen (GRECO) neljännen arviointikierroksen Suomea koskevan arviointiraportin suositusten mukaisesti; professori Ari Salminen Vaasan yliopistosta käsitteli virkamiesetiikkaa tutkimustiedon valossa tarkastellen kansallista integriteetti-järjestelmää, ns. hyvä veli -verkostoja sekä virkauran jälkeiseen toimintaan liittyviä eturistiriitoja; yksikön päällikkö Donatienne Claeys Boúúaert Euroopan komissiosta kertoi komissaareja koskevista eettisistä säännöistä; lakiasiainpäällikkö Minna Heikkilä käsitteli EU-virkamiehiin sovellettavia eettisiä sääntöjä sekä esitteli Euroopan kemikaaliviraston etiikkatyötä. Asiantuntijakuulemisten lisäksi toimikunta järjesti 28.5.2013 virkamiesetiikkaa käsittelevän työseminaarin yhteistyössä valtion henkilöstöjohdon foorumin kanssa.

Raportin johdantoluvussa tarkastellaan työn kannalta keskeisiä käsitteitä ja ilmiöitä kuten arvoja, korruptiota ja etiikkatyötä. Raportin toisessa luvussa kuvataan eturistiriitojen sääntelyn nykytila. Kolmannessa ja neljännessä luvussa toimikunta esittää omat arvionsa. Raportin pääkohteena ovat valtion palveluksesta poissiirtyvän henkilöstön asemaan liittyvät eturistiriidat ja niiden sääntelykeinot. Näihin tilanteisiin saattaa liittyä esimerkiksi

kaupallisesti arkaluonteisen tiedon väärinkäyttöä tai etuoikeutettua pääsyä päätöksentekijän puheille normaalien kanavien ohitse. Keskeinen keino puuttua näihin tilanteisiin on erityisen karenssiajan käyttäminen. Lisäksi toimikunta on työssään arvioinut useita muita eettisiä kysymyksiä kuten avoimuuden edistämistä, lobbaamista, väärinkäytösten paljastajien suojelemista sekä OECD:n lahjonnan vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa. Raportin neljännessä luvussa toimikunta käsittelee erityisen eettisen toimielimen tarvetta ja sen tuottamaa lisäarvoa. Viidennessä luvussa esitellään toimikunnan suositukset. Yhteenveto keskeisistä suosituksista löytyy raportin alusta.

1.2 Raportin terminologiasta

Etiikkakeskustelun terminologia on vierasperäistä ja se kääntyy huonosti suomenkielelle. Intressikonfliktit kääntyvät luontevasti eturistiriidoiksi, mutta yleisesti käytetyille termeille korruptio ja integriteetti on vaikea löytää vastinetta. Korruptio määritellään yleensä julkisen vallan väärinkäytöksi yksityisen edun saamiseksi [1]. Korruptiosta puhuttaessa viitataan yleensä lahjontaan. Arkikielessä termit korruptio ja lahjonta ovat keskenään vaihtokelpoisia. Korruptio on kuitenkin lahjontaa laajempi ilmiö pitäen sisällään muun muassa virka-aseman väärinkäytön ja sukulaisten tai ystävien suosimisen. Korruption on perinteisesti ajateltu syntyvän nimenomaan yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnassa, mutta nykyään nähdään että myös liike-elämän sisällä voi esiintyä korruptiota[2]. Suomen lainsäädännössä sana korruptio ei esiinny.

Integriteetti on hankalampi termi kuin korruptio. Sitä käytetään lähinnä ammattikirjallisuudessa, missä sillä viitataan eettisesti korkeatasoiseen toimintaan. Integriteetti ja korruptio ovat toistensa vastakohtia: korruptoituminen viittaa rikkoutumiseen (ei toimi kuten tulisi toimia) ja integriteetti puolestaan eheyteen (toimii kuten on tarkoitettu). Esimerkiksi Transparency International määrittelee integriteetin yksilön tai yhteisön käytöksenä tai toimintana, joka noudattaa korruptiota ehkäiseviä moraalisia ja eettisiä standardeja. Tässä raportissa käytetty ilmaisu arvoperusteinen lähestymistapa viittaa nimenomaan integriteettiin.

---

1 *Corruption is the abuse of public power for private benefit (or profit)* (Maailmanpankki, Transparency International). Tämä on yksi tapa määritellä korruptio. Korruptio voidaan määritellä yleisesti esimerkiksi siten, että virkamies hyötyy, kansalainen saa edun, ja yhteys hyödyn ja edun välillä on sopimaton "a public official gains, a private citizen receives a benefit, and the connection between the gain and the benefit is improper". Dennis Thompson (2005). Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare. Cambribge University Press, s. 144 ja 166).

2 Vrt. Isaksson, joka määrittelee korruption lahjonnaksi, itsekorruptioksi sekä epäasiallisiksi hyvä veli -verkostoiksi. Paavo Isaksson (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto; viimeksi mainitusta ilmiöstä ks. Ari Salminen & Venla Mäntysalo (2013) Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja: selvityksiä ja raportteja 182.

Etiikasta puhuttaessa voidaan erottaa kaksi peruslähestymistapaa eettiseen käyttäytymiseen: sääntö- ja arvopohjainen lähestymistapa[3]. Sääntöpohjaisessa lähestymistavassa painopiste on siinä, että epäeettinen käyttäytyminen pyritään estämään yksityiskohtaisten sääntöjen ja niihin kytkeytyvien rangaistuksien avulla. Lainsäädännön ohella keskeisiä välineitä ovat erilaiset toimintasäännöt (code of conduct) sekä määräykset (rules of procedure). Tässä lähestymistavassa yksilö ohjataan toimimaan eettisesti oikealla tavalla eli noudattamaan sääntöjä (compliance). Arvopohjaisessa lähestymistavassa painopiste on eettiseen käyttäytymisen kannustamisessa siten, että eettiset arvot ja periaatteet sisäistetään. Arvopohjaisen lähestymistavan keskeisiä välineitä ovat organisaatioissa käytävät arvokeskustelut, niiden pohjalta luotavat eettiset säännöt (code of ethics) sekä etiikkaneuvonantajien tai toimielinten käyttäminen. Käytännössä on järkevää yhdistellä molempia lähestymistapoja tilanteen mukaan. Sääntöperustaisella lähestymistavalla voidaan estää korruptiota, mutta arvopohjaisella lähestymistavalla voidaan parhaiten edistää hyvää käyttäytymistä.

Joissain maissa korostetaan yksityiskohtaista sääntelyä, toiset luottavat enemmän arvopohjaiseen lähestymistapaan. Etiikkatyön painopiste on Suomessa ja kansainvälisesti yhä enemmän siirtynyt jälkikäteisistä seuraamuksista kohti ennalta estäviä ja ohjaavia toimia. Arvopohjaisessa etiikkatyössä korostetaan positiivisia tavoitteita ja rohkaistaan ihmisiä toimimaan oikein arvojen, eettisten ohjeiden ja koulutuksen avulla. Oikeusperustaa tarvitaan edelleen, mutta kieltojen sijasta keskustelu ja esimerkillä johtaminen ovat motivoivia ja tehokkaita keinoja edistää eettisesti korkeatasoista hallintoa. Toimikunnan käsityksen mukaan on jatkossakin perusteltua painottaa arvopohjaista etiikkatyötä ja lisätä tietoisuutta virkamiesetiikasta.

Arkikielessä eettiset säännöt (code of ethics) ja toimintasäännöt (code of conduct) helposti samaistetaan toisiinsa. Ero niiden välillä on liukuva: eettiset säännöt ovat luonteeltaan abstraktimpia ja ne koskevat eettisiä periaatteita, kun taas toimintasäännössä annetaan tarkkoja ohjeita miten tietyssä tilanteessa tulisi toimia. Lainsäädäntö asettaa periaatteessa kaikkein konkreettisimmat käyttäytymisnormit sekä sanktiot mikäli näin ei toimita[4]. Esimerkiksi julkisuusperiaate voi olla nostettu esille eettisessä säännössä, asioiden tiedotusjärjestys voi olla määritelty toimintasäännössä ja muilta osin avoimuudesta säädetään julkisuuslaissa.

Arvoista ja etiikasta puhutaan julkisuudessa lähinnä silloin, kun koetaan, että jokin asia tai menettelytapa on virheellinen. Etiikkapolitiikka muodostuu usein reaktiona johonkin yksittäiseen skandaaliin. Monissa maissa vastaus ongelmaan kuin ongelmaan on kiristää sääntöjä. Tutkimuksen mukaan sääntöjen tiukentaminen ei kuitenkaan automaattisesti paranna virkamiesten eettistä käyttäytymistä ja lisää luottamusta hallintoon, vaan se saattaa

---

[3] Raportissa käytetty erottelu arvo- ja sääntöpohjaiseen lähestymistapaan perustuu käsite-erotteluun termien *compliance-based approach [to ethics management]* ja *integrity-based approach* välillä. Lähestymistapojen eroista ks. Lynn Sharp Paine (1994). Managing for Organizational Integrity. Harvard Business Review, Vol. 72, March-April, s. 106-117.

[4] Käyttökelpoisesta erottelusta termien code of ethics, code of conduct ja code of rules and regulations välillä ks. Montgomery van Wart (2003). Codes of Ethics as Living Documents, Public Integrity, Vol. 5, No. 4, pp. 331-346.

joissain tapauksissa aiheuttaa uusia ongelmia[5]. Liian yksityiskohtainen sääntely johtaa helposti etiikkabyrokratiaan ja arvojen hämärtymiseen. Euroopassa kaikkein yksityiskohtaisinta etiikkalainsäädäntöä löytyy entisistä Itä-Euroopan maista. Esimerkiksi vuonna 2007 EU:hun liittyneet Romania ja Bulgaria omaavat äärimmäisen kattavat ja tiukat säännöt, mutta niistä huolimatta maat kärsivät merkittävästä korruptio-ongelmasta ja tehottomasta hallinnosta. Kyse on monimutkaisemmasta hallintokulttuuriin liittyvästä asiasta, arvojen ja hyvien toimintatapojen sisäistämisestä.

1.3 Korruption ehkäiseminen Suomessa

Virkamiesetiikkaa ajatellaan yleensä suhteessa lahjontaan. Korruptiolla tarkoitetaan vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Käytännössä se voi ilmetä asioiden käsittelyn jouduttamisena tai muutoin edistämisenä lahjusta vastaa. Korruptio on yleensä kahden kauppa, etuuden antajan ja sen vastaanottajan. Lahjonta on kuitenkin vain yksi epäeettinen toimintatapa vaikkakin eräs vakavimmista. Muita epäeettisiä toimintatapoja ovat esimerkiksi sivutoimiin ja muuhun viran ulkopuoliseen toimintaan liittyvät eturistiriidat, sukulaisten suosinta, voimavarojen tuhlaaminen tai tiedon panttaaminen[6].

Korruptio on kansainvälinen niin kehitysmaiden kuin kehittyneidenkin maiden ongelma. Maailmanpankin arvioiden mukaan korruptiossa liikkuu vuosittain jopa 1 000 miljardia dollaria. Euroopassa korruptio on osasyy eurokriisiin, kun EU:n eteläisissä jäsenmaissa luottamus julkiseen valtaan on alhainen ja kun harmaa talous ja korruptio ovat saaneet suuren osuuden. Transparency International on julkaissut vuodesta 1995 lähtien laajaa ja hyvin tunnettua kansainvälistä vertailua, jossa mitataan käsityksiä eri maiden julkisen sektorin korruptiotasosta (Corruption Perceptions Index eli CPI). Suomi on sijoittunut erittäin korkealle koko indeksin historian ajan: uusimmassa vuoden 2013 indeksissä Suomea pidetään maailman kolmanneksi vähiten korruptoituneena maana. Suomen heikoin sijoitus 177 maan vertailussa on ollut kuudes sija vuonna 2009[7].

Transparency julkaisee myös lahjonnan tarjoajia koskevaa indeksiä (Bribe Payers Index eli BPI). Siinä tarkastellaan sitä, miten eri maiden kansainvälistä kauppaa käyvät yritykset käyttävät korruptiota hyväkseen saadakseen kauppoja aikaan. Vuodelta 2011 peräisin olevan uusimman BPI:n mukaan vähiten lahjuksia maksoivat Alankomaista, Sveitsistä ja Belgiasta kotoisin olevat yhtiöt, kun taas Meksikossa, Kiinassa ja Venäjällä sijaitsevat yhtiöiden nähtiin olevan taipuvaisempia lahjontaan[8]. Suomi ei ollut mukana tässä indeksissä.

---

5 Christoph Demmke & Timo Moilanen (2012). The Pursuit of Public Service Ethics – Promises, Developments and Prospects. In B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.), The SAGE Handbook of Public Administration. Second Edition. Sage 2012, s. 698-711.

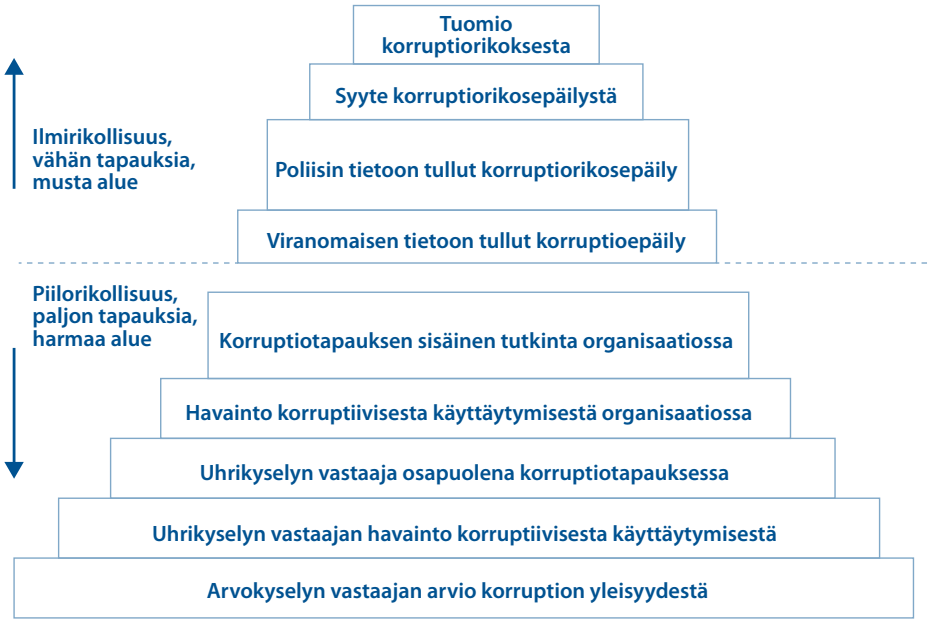
6 Tällainen lista on aina epätäydellinen. Epäeettisiä toimintatapoja koskevista luokitteluista esimerkiksi Emile Kolthoff (2007). Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity. Boom Juridische Uitgevers, s. 43-44.

7 Suomen sijoitus suhteessa muihin maihin ja Suomen saama CPI-pistemäärä on indeksin historian aikana vaihdellut seuraavasti: 1995: 4 (9.1), 1996: 4 (9.1), 1997: 2 (9.5), 1998: 2 (9.6), 1999: 2 (9.8), 2000: 1 (10.0), 2001: 1 (9.9), 2002: 1 (9.7), 2003: 1 (9.7), 2004: 1 (9.7), 2005: 2 (9.6), 2006: 1 (9.6), 2007: 1 (9.4), 2008: 5 (9.0), 2009: 6 (8.9), 2010: 4 (9.2), 2011: 2 (9.4), 2012: 1 (9.0), 2013: 3 (8.9).

8 http://bpi.transparency.org/bpi2011/

Suomessa lahjusrikoksia koskeva lainsäädäntö on viime vuosina merkittävästi laajentunut. Suomen rikoslaissa on 14 lahjontaa koskevaa pykälää. Korruptiota on kuitenkin vaikea tutkia empiirisesti, koska sen osapuolilla on motiivi pitää se piilossa. Kuvio yksi kuvaa sitä, että korruptiorikoksissa annetut tuomiot ovat vain jäävuorenhuippu ja suurin osa korruptiosta jää todennäköisesti julkisuudelta piiloon.

Kuvio 1. Korruption tasot ja tietolähteet *



* Anna Leppänen & Vesa Muttilainen (2012). Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010. Seurantamenetelmän kehittäminen ja rikosepäilyjen ominaispiirteet. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100. Tampereen yliopistopaino, s. 20.

Poliisiasiain tietojärjestelmästä kerättyyn aineistoon perustuvassa tutkimuksessa selvitettiin poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta vuosina 2007–2010. Aineistosta löytyi 469 korruptioon viittaavaa tapausta, jotka luokitellaan taulukossa yksi 11 tekotyyppiin. Varsinaisena lahjusrikoksena tutkittuja rikosepäilyjä aineistosta löytyi ainoastaan 29 kappaletta (6 %). Kaikkien 29 lahjusrikoksena tutkitun jutun tapauskuvaukset löytyvät raportista. Varsinaisista lahjusrikoksista epäillyt miehet kuuluvat ylempään sosioekonomiseen asemaan. Korruptioon viittaavissa rikosilmoituksissa epäillyistä kaksi kolmesta on miehiä. Epäillyt ovat tyypillisesti keski-ikäisiä työssäkäyviä suomalaisia alempia toimihenkilöitä. Poikkeuksena on katukorruptio, jossa poliisille rahaa tarjoavat henkilöt ovat kotoisin Venäjältä tai Itä-Euroopan maista.

Taulukko 1 Poliisin päättämät korruptioon viittaavat rikosilmoitukset vuosina 2007-2010 korruptiotyypeittäin

	lkm	%
Lahjusrikoksena tutkittu rikosepäily	29	6
Muu lahjusepäily	26	6
Varojen väärinkäyttö	145	31
Varojen väärinkäyttö edunvalvojana	18	4
Toiminnan puolueellisuus	46	10
Virkatiedon paljastaminen	46	10
Tiedon väärinkäyttö (taloudellinen motiivi)	90	19
Toimivallan ylitys	25	5
Tiedon pimitys päätöksenteossa	5	1
Asiakkaan omaisuutta epäillään kadonnee	21	5
Muu	18	4
YHTEENSÄ	**469**	**100**

Suomessa ei ole erityisviranomaisia lahjusrikosten tutkimista varten, vaan nämä asiat kuuluvat poliisille, syyttäjäviranomaisille ja tuomioistuimille. Lahjusrikosten tutkintaa on kuitenkin tehostettu ja lisätty kansainvälistä yhteistoimintaa. Samoin rikoslakia on uudistettu vuosina 2002 ja 2012 niin, että säännökset koskevat nykyisin niin julkista kuin yksityistäkin sektoria, lahjusten antamista ja niiden ottamista, samoin kuin erikseen myös kansanedustajia. Virkamiehen määritelmää on laajennettu niin, että säännökset koskevat myös julkisia luottamustehtäviä.

Suomi on liittynyt kansainvälisiin korruption ehkäisemistä koskeviin sopimuksiin, joista voidaan mainita OECD:n sopimus ulkomaisten viranomaisten lahjontaa vastaan (1999), Euroopan neuvoston rikoslainsopimus (2002), Euroopan neuvoston hallintolainsopimus (2001) ja YK:n sopimus maiden välistä organisoitua rikollisuutta vastaan (2004) sekä YK:n sopimus korruptiota vastaan (UNCAC), jonka Suomi on ratifioinut 2006. Se on ensimmäinen globaali sopimus, johon liittyy myös laaja opaskirja. Sopimuksessa korostetaan rikosoikeudellisten keinojen ohella erityisesti ennalta ehkäiseviä keinoja ja hallinnon avoimuuden merkitystä.

Hyvä hallinto ulottaa juurensa myös virastojen johtamiseen. Yllättävän usein eettiset ongelmat kytkeytyvät toiminnan puutteelliseen organisointiin, epäselvään työnjakoon tai puutteellisiin vastuusuhteisiin[9]. Huonosti organisoitu tehoton hallinto luo itsessään kysyntää korruptiolle: mikäli lupaprosessit ovat monimutkaisia ja vievät paljon aikaa, voi luvan hakijalle syntyä kannustin nopeuttaa lupaprosessia lahjomalla. Tärkeä osa etiikkatyötä onkin hyvän hallintatavan muodostaminen (vrt. alaviite 18) ja riittävän läpinäkyvyyden ylläpitäminen.

9 Dennis Thompson (2005). Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare. Cambribge University Press, s. 253.

Toimikunnan käsityksen mukaan keskeinen yksittäinen syy Suomen vähäiselle korruptioasteelle on hallinnon avoimuuden ja julkisuuden periaate. Samoin selittäviä tekijöitä ovat yleinen muutoksenhakuoikeus hallintopäätöksistä hallintotuomioistuimiin ja yleensäkin tuomioistuinten riippumaton asema. Myös medialla on tärkeä rooli epäkohtien paljastamisessa. Näitä järjestelmämme olennaisia piirteitä on vaalittava myös jatkossa tavoiteltaessa lainmukaista ja oikeudentuntoista sekä eettisesti korkeatasoista hallintokulttuuria.

1.4 Aiempi virkamiesetiikkaa koskeva työ Suomessa

Valtiotyönantaja on pitänyt virkatyön arvoja ja etiikkaa yhtenä henkilöstöpolitiikan painopistealueena. Etiikka on noussut tärkeään rooliin myös kansainvälisten järjestöjen asialistoilla. Esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on korostanut 1990-luvun alusta lähtien, että hallinnon kehittämisen tehokkuutta ja taloudellisuutta painottavien arvojen rinnalle tarvitaan myös vahva virkamiesetiikka [10].

Valtiotyönantajan linjauksissa virkamiesetiikka tuli ensimmäisen kerran esille syksyllä 1995 hyväksytyssä valtion henkilöstöstrategiassa. Vuoden 2001 valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpoliittisesta linjasta tavoitteeksi asetettiin arvolähtöinen, eettisesti korkeatasoinen julkinen toiminta, sekä määriteltiin valtionhallinnon keskeiset arvot. Periaatepäätös toimii koko valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan linjan näyttäjänä, ja virastot ja laitokset laativat omiin yksiköihinsä soveltuvat henkilöstöstrategiat ottaen linjauksessa mainitut periaatteet huomioon. Periaatepäätös on edelleen voimassa.

Julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista

Valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle voimakkaasti kansainvälistyvässä ympäristössä. Valtion henkilöstöpolitiikan tavoitteena on arvoperustan ja perustaltaan yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Arvopohjaa ja korkeaa eettistä tasoa vahvistetaan valmennuksen, erityisesti johdon valmennuksen keinoin. Lisäksi kehitetään etiikkaan liittyvää ohjeistusta ja hyvistä toimintamalleista viestimistä ja valvontaa.

Toimintayksiköt rakentavat arvonsa yhteiselle perustalle. Organisaatioissa on käytävä arvokeskusteluja ja yhteisesti määritellyt arvot on saatava osaksi käytäntöä. Toiminnan kaikilla tasoilla varmistetaan, että virkamiesten työssään kohtaamat eettiset ongelmat ratkaistaan ja että maamme virkamiesetiikan tunnustetusti korkea taso säilyy, kun henkilöstön vaihtuvuus on suurta.

Valtionhallinnon arvoperustan muodostavat toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasaarvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (2001)

[10] OECD (1996). Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice, s. 7.

Virkamiesetiikkaa on aiemmin selvitetty laajemmin ns. etiikkatyöryhmän toimesta (1998-2000). Hankkeessa selvitettiin virkamiesetiikan tilaa valtion keskushallinnon virastoihin ja laitoksiin osoitetulla kyselyllä. Valtaosa vastaajista katsoi valtionhallinnon arvoperustan kokeneen viime vuosikymmenen aikana muutoksia. Ainoastaan 3 % vastaajista katsoi arvoperustan säilyneen muuttumattomana. Yli puolet vastaajista piti valtionhallinnon tärkeimpinä arvoina laillisuutta (66 %), palvelua (62 %), asiantuntijuutta (58 %), puolueettomuutta (58 %) ja oikeudenmukaisuutta (57 %). Näiden arvojen ohella esille nousivat myös avoimuus (48 %), tuloksellisuus (42 %) ja lahjomattomuus (34 %). Oman viraston arvoja kysyttäessä kärkeen nousi laillisuuden sijasta asiantuntemus (82 %). Yleisesti virkamiesetiikan perusteita pidettiin riittävän selkeinä (61 %)[11].

Arvot arkeen -hankkeessa[12] etsittiin keinoja virastojen omien arvojen sisällyttämiseksi osaksi käytännön toimintaa ja hyvien toimintatapojen määrittelemiseksi ja sitä kautta valtionhallinnon yhteisten arvojen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Työryhmä käynnisti viidessä virastossa pilottiprojektin, jossa rakennettiin konkreettisia keinoja arvojen muuttamiseksi käytännön toimintatavoiksi. Hankkeen tavoitteena oli, että jokainen virkamies on selvillä virkamiesaseman asettamista vaatimuksista. Tämän tavoitteen toteuttamisessa avainasemassa on johdon määrätietoinen tuki ja toimenpiteet arvojen juurruttamiseksi työyhteisöön. Toimintayksikön arvot voidaan arvoprosessin yhteydessä kiteyttää huoneentauluksi, jossa arvot ja niiden sisältö kuvataan. Arvoprosessin toteuttamisvälineinä tarkasteltiin mm. arvojen sisällyttämistä osaksi tulosohjausta sekä tulos- ja kehityskeskusteluja, uuden palkkausjärjestelmän tuomia mahdollisuuksia, työilmapiirimittauksia, johtajien arviointia ja palautetta, esimieskoulutusta, rekrytointia sekä suhtautumista arvojen vastaiseen toimintaan. Arvojen toteutumista toimintayksikön jokapäiväisessä työssä on tarpeen seurata jatkuvan arvokeskustelun avulla sekä toimintakertomukseen sisällytettävällä osuudella.

Hanke synnytti myös valtion arvoperustaa koskevan käsikirjan[13]. Siinä käydään seikkaperäisesti läpi valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvät arvot sekä virkamieslain keskeiset säädökset ja niiden tarkoitus.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudelle tehdyssä vertailevassa tutkimuksessa tarkasteltiin virkamieseettisiä toimia eri EU-maissa[14]. Raportissa havaittiin, että viime vuosien aikana eettisten sääntöjen käyttöönotto on kasvanut voimakkaasti ja useat maat panostavat arvoja ja eettisiä periaatteita koskevaan koulutukseen. Joihinkin maihin on perustettu uusia, erityisesti etiikasta vastaavia toimielimiä, ja olemassa olevien toimielinten roolia on vahvistettu. Perinteiset korruption vastaiset toimet olivat edelleen ajankohtaisia erityisesti entisen Itä-Euroopan maissa. Lisäksi työssä havaittiin, että eräät uudet virkamiesetiikkaa koskevat ilmiöt kuten väärinkäytösten paljastajien suojelu, virkauran jälkeisten eturistiriitojen ehkäisy sekä lobbausta koskeva säätely olivat vasta muutaman yksittäisen maan huomion kohteena.

---

11 VM (2000). Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. VM työryhmämuistiot 8/2000. Kysely toistettiin myöhemmin, ks. Mirva Peiponen (2007). Arvot virkamiehen arjessa: selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. VM tutkimukset ja selvitykset, 4/2007.

12 VM (2004). Arvot arkeen. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. VM työryhmämuistioita 6/2004. Edita Prima, Helsinki.

13 VM (2005). Arvot arjessa - virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Edita Prima, Helsinki.

14 Timo Moilanen & Ari Salminen (2007). Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. Ministry of Finance, Research and Investigations 1/2007.

1.5 Hyvää hallintoa koskevat oikeusperiaatteet

Sananvapaudella ja julkisuusperiaatteella on pitkä perinne, mikä erottaa Suomen monesta muusta maasta[15]. Sananvapauden ja julkisuuden peruskysymyksiä pohdittiin erityisesti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Sananvapaus ja julkisuus ovat perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia (PL 12 §). Sananvapaus on poliittinen perusoikeus, jonka tarkoituksena on taata kansainvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Siten se liittyy kiinteästi demokratian ja oikeusvaltion perusteisiin. Sananvapauteen liittyy historiallisesti vakiintunut julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tarkemmat säädökset sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, joka on vuodelta 1999. Se selkeyttää ja rajaa salassapidon perusteita keskittämällä ne yhteen[16]. Toisaalta pitkät listat salassa pidettävistä asiakirjoista saattavat hämärtää perinteistä näkökulmaamme yleisestä julkisuusperiaatteesta.

Mitä oikeus on?

Yllä oleva kysymys on yhteiskunnan peruskysymyksiä. Maassamme on historiallisesti vakiintunut vallankäytön lakisidonnaisuuden perinne, ”maa on lailla rakennettava”. Keskiaikaisissa tuomarinohjeissa oikeusajattelun mitta oli oikeudessa ja kohtuudessa. Puhuttiin ”oikeudesta yhteisen kansan tähden”. Perinteinen oikeus oli luonteeltaan käytännöllistä.

Suomen perustuslain mukaisesti julkisen vallan tulee nykyisinkin perustua lakiin. Tämän oikeusvaltioperiaatteeksi nimetyn säännöksen mukaan ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tämä sitoo niin valtionhallintoa kuin muutakin julkista toimintaa.

Viranomaistoimintaa ja virkamiehiä yleisesti ohjaavia normeja ovat perustuslaki, virkamieslaki, hallintolaki, julkisuuslaki sekä rikkomusten varalta rikoslaki. Lisäksi on suuri joukko toimivaltaa, työtehtäviä ja toiminnan tavoitteita koskevia säännöksiä. Nykyjärjestelmä on monimutkainen kokonaisuus, jossa kansallisen ja kansainvälisen oikeuden rajaakin on vaikea vetää.

---

15 Historiallisesti merkittävä oli Anders Chydeniuksen aloitteesta 1766 säädetty maailman ensimmäinen painovapausasetus. Sananvapauden myöhempiä linjanvetäjiä olivat J.W. Snellman 1800-luvulla ja sitten K.J. Ståhlberg, jonka kynästä valmistui vuoden 1951 julkisuuslaki.

16 Pekka Hallberg, Perusoikeusjärjestelmä, teoksessa Pekka Hallberg et al. (2011), Perusoikeudet, s. 47-48; Sami Manninen, Sananvapaus ja julkisuus, emt., s. 487-491.

Sananvapaudella ja julkisuudella suuri merkitys

Sananvapaudella ja avoimuudella on olennainen merkitys oikeuden, demokratian, talouden ja koko yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Oikeus saada tietoa ja välittää tietoa sekä ilmaista mielipiteitä kuuluu yhteiskunnallisen kehityksen perusteisiin. Tässä Suomella on pitkät perinteet lähtien ensimmäisestä painovapausasetuksesta ja yleisten asiakirjojen julkisuuden takaavista laeista.

Suuri merkitys on lehdistönvapaudella. Joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus edistävät avointa julkista keskustelua ja mahdollisuuksia vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Tässä laatujournalismilla on tärkeä yhteiskunnallisen vallankäytön valvontatehtävä. Hyvää journalistista tapaa tulkitsee Suomessa Julkisen sanan neuvosto Journalistin ohjeiden perusteella. Nykyiset ohjeet tulivat voimaan 1.1.2014. Ne asettavat toimituksille lainsäädäntöä tiukemmat eettiset rajat ja korostavat sananvapauden vastuullista käyttöä. Ohjeet eivät ole juridinen oikeuslähde ja ne painottuvat eettisiin periaatteisiin, journalistin ammatilliseen asemaan, tietojen hankkimiseen ja julkaisemiseen, haastateltavan oikeuksiin ja virheiden korjaamiseen.

On syytä muistaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklassa on paitsi korostettu sananvapautta myös vastuuta ja mahdollisuuksia laissa asettaa sellaisia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Merkittävä arvio osoittamaan sananvapauden merkitystä maassamme on vuodelta 2013 Press Freedom Index, jossa Suomi sijoittui 1. sijalle 179 maan joukossa.

Hyvän hallinnon periaatteet sekä eturistiriitojen säätely ovat vakiintuneet kiinteäksi osaksi maamme hallintokulttuuria. Perustuslaissa on ensinnäkin säädetty kansanvaltaisuudesta sekä oikeusvaltioperiaatteesta (PL 2 §)[17]. Perustuslain oikeusturvaa koskevassa perusoikeussäädöksessä (PL 21 §) käsitellään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä hyvän hallinnon[18] takeiden turvaamista lailla. Lainalaisuuden ilmapiirissä se on luonnollinen lähtökohta. Hyvän hallinnon käsite on lainsäädännössä uusi, ja sillä tarkoitetaan niin vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta kuin myös menettelyllisiä perusoikeuksia kuten käsittelyn julkisuutta, oikeutta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeutta hakea muutosta. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluvat mm. hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, jota varmentavat esteellisyyssäännökset. Tarkemmin hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain toisessa luvussa.

---

17 ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

18 Toisinaan käytetään myös ilmaisua hyvä hallintotapa tai hallinnointi. Ilmaisu on yleisempi liike-elämän puolella, missä sillä viitataan yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmään (corporate governance). Termiä käytetään myös julkisessa hallinnossa. Esimerkiksi VTT:n johtamisjärjestelmässä corporate governance on käännetty nimellä Hyvän hallinnon periaatteet, joka toimii myös laitoksen työjärjestyksenä. Sen kuudennessa luvussa käsitellään mm. VTT:n eettisiä normeja, tutkimusetiikkaa, esteellisyyttä, korruptiota, eläinkokeita ja geenitekniikan tutkimusta. Liike-elämässä corporate governancen keskeisenä sisältönä on määritellä hallituksen ja muun yritysjohdon roolit, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin. Suomessa listayhtiöiden hallinnointikoodi on hyväksytty osaksi pörssin sääntöjä, joten listayhtiöiden tulee noudattaa hallinnointikoodia tai ilmoitettava sen suosituksista poikkeamisen syy. Vrt. myös Ilona Halla et al. (2003). Corporate Governance Suomessa. Edita Prima, Helsinki.

Hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevassa säädöksessä (PL 124 §) edellytetään, että hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä yhteydessä näillä vaatimuksilla tarkoitetaan lähinnä yhdenvertaisuutta, kielellisiä perusoikeuksia, oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta[19].

Hyvän hallinnon vaatimusten nostaminen osana oikeusturvaa vuonna 1995 perusoikeustasolle oli olennaista kansalaisnäkökulman vahvistamiseksi. Samalla perusoikeusuudistus on ollut tärkeä arvopuheenvuoro.

Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä viranomaisessa, joten se eroaa hallintotuomioistuimissa tapahtuvasta menettelystä eli hallintolainkäytöstä. Yleiset säännökset hallintoasian käsittelystä kuuluvat hallintolakiin, joka sisältää myös pääsäännökset oikeusturvan menettelyllisistä takeista. Hallintolaki on yleislaki, jota sovelletaan toissijaisesti jos muussa laissa tai ennen hallintomenettelylain voimaantuloa annetussa asetuksessa on toisenlaisia säännöksiä. Hallintolain mukaan hyvään hallintoon kuuluu palveluiden laadun ja hallinnon tuloksellisuuden edistäminen. Lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Vastaavanlainen säädös oikeudesta hyvään hallintoon sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (41 §).

1.6 Virkamiesetiikka kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna

Hyvän hallinnon periaatteet ja korkeatasoinen virkamiesetiikka ovat muuttuneet entistä tärkeämmiksi Suomessa ja kansainvälisesti. Painoarvon nousun takana on monia syitä. Taloudelliset paineet ja tarve tehostaa toimintaa vaikuttavat monen uudistuksen taustalla. Esimerkiksi hallinnon uudistuksissa on korostettu ammattimaista johtamista ja tuloksellisuutta. Hallinnollista sääntelyä on pyritty purkamaan, harkintavaltaa ja vastuuta on siirretty aiempaa alemmas hallintohierarkiassa ja ylipäätään tavoiteltu tuottavuuden ja tehokkuuden edistämistä mm. soveltamalla yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä[20].

Myös talouden globalisaatio muun muassa kaupan ja rahoituksen aloilla edellyttää helposti tunnistettavaa ja korkeatasoista julkisen sektorin toimintanormistoa. Keskustelu kansalaisten luottamuksen vähenemisestä hallintopoliittiseen järjestelmään sekä korruptiosta on herättänyt huolta nykyisten toimien riittävyydestä. Kansainvälisesti katsoen Suomen julkishallinnolla on kuitenkin erittäin hyvä maine, ja Suomi on vuodesta toiseen ollut kärkisijoilla Transparency Internationalin kansainvälisessä korruption havaitsemista koskevassa indeksissä (vrt. alaluku 1.3).

---

19 Pekka Hallberg, Oikeusturva, teoksessa Pekka Hallberg et al. (2011), Perusoikeudet, s. 806-808.

20 Monet uudistuksista sijoittuvat ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) sateenvarjon alle. Tarkemmin esim. Kirsi Lähdesmäki (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia, No 113, Hallintotiede 7.

OECD:n etiikkatyön taustalla on ajatus etiikan perusrakenteesta (ethics infrastructure). Toimiva perusrakenne muokkaa julkisen sektorin toimintaympäristöä sellaiseksi, että se tukee eettisten normien noudattamista. Perusrakenteen osatekijät voidaan luokitella kolmeen päätoimintoon, jotka ovat ohjaus, johtaminen ja valvonta. Ohjaus perustuu poliittisen johdon vahvaan sitoutumiseen, arvojen määrittelyyn esimerkiksi tapaohjeilla sekä ammatillista yhteisöllisyyttä tukeviin toimintoihin kuten suunnitelmalliseen koulutukseen. Johtamistehtävää voidaan toteuttaa takaamalla asialliset palvelussuhteen ehdot sekä johtamispolitiikan ja johtamiskäytäntöjen kautta. Kokonaisuuden hallintaa varten voidaan asettaa erityinen toimielin, mikäli koordinaatiovastuu ei kuulu jollekin viranomaiselle. Valvonta voidaan taata ensisijaisesti sellaisten oikeudellisten rakenteiden avulla, jotka mahdollistavat riippumattoman tutkinnan ja syytteeseen asettamisen tehokkailla vastuu- ja valvontamekanismeilla sekä avoimuuden, kansalaisten osallistumisen ja julkisen valvonnan avulla. Jokainen kolmesta päätoiminnosta on itsessään tärkeä osa järjestelmää, mutta niiden tulee myös täydentää ja vahvistaa toisiaan ja niiden välillä on oltava vuorovaikutusta. Toimintojen ihanteelliset keskinäiset osuudet ja painoarvot määräytyvät kunkin maan kulttuuristen ja poliittis-hallinnollisten olojen mukaan[21].

Transparency International on hallituksista riippumaton kansainvälinen korruption vastainen kansalaisjärjestö. Transparency Internationalin uudessa Suomen kansallista integriteettijärjestelmää koskevassa arviointitutkimuksessa[22] tarkasteltiin kaikkiaan 13 yhteiskunnallisen instituution tai osa-alueen tilaa[23]. Instituutioita analysoitiin kolmesta näkökulmasta, jotka koskivat niiden kapasiteettia (voimavarat ja riippumattomuus), hallintaa (läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja integriteettimekanismit) sekä roolia (julkisen sektorin johtaminen ja lakijärjestelmä). Kokonaisuutena Suomen integriteettijärjestelmää pidettiin suurelta osin toimivana, erityisesti valtionhallinnon tulokset olivat hyviä. Arvioitsijat pitivät valtionhallinnon kapasiteettia hyvänä: resurssit ovat lähtökohtaisesti hyvällä tasolla ja viranomaistoiminnan riippumattomuuden arvioitiin olevan sekä lainsäädäntönäkökulmasta että käytännössä erittäin hyvällä tasolla.

Myös hallinta saa Transparencyn arvioijilta lähes täydet pisteet: läpinäkyvyyden osalta julkisuuslakia pidettiin kattavana ja toimivana, ja valtionhallinnon toimien näkyvyys toteutuu myös käytännössä. Tilivelvollisuuden varmistavia toimijoita ja keinoja pidettiin riittävinä. Integriteetin osalta arvioijat katsoivat, että esteellisyyssäännökset ovat keskeisesti mukana viranomaistoiminnassa ja ne on hyvin sisäistetty. Eettisinä koodeina kirjoittajat pitivät hyvän hallinnon periaatteita, valtion virkamieslakia ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sekä virkatyön arvoja. Mahdollisina puutteina arviossa pidettiin sitä, että lainsäädäntö ei täysin takaa väärinkäytösten paljastajien suojaa (ns. whistle-blower protection) eikä virkamatkoista ei ole olemassa ehdottoman tarkkoja ohjeistuksia.

---

21 OECD (1996). Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice, s. 25-42; VM (2000). Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. VM tutkimuksia ja selvityksiä 8/2000, s. 11-14; OECD (2000). Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries. Paris, s. 23-25.

22 Ari Salminen & Rinna Ikola-Norrbacka & Venla Mäntysalo (2011). Kansallinen integriteettitutkimus: Suomi. Transparency Suomi ry.

23 Tarkasteltavat instituutiot olivat lainsäätäjä, valtionhallinto, oikeuslaitos, julkinen sektori, lainvalvonta-viranomaiset, vaaliviranomaiset, eduskunnan oikeusasiamies, valtiontalouden tarkastusvirasto, korruptionvastainen yhteistyöverkosto ja hanke, poliittiset puolueet, media, kansalaisyhteiskunta sekä elinkeinoelämä.

Roolien osalta Suomi nähtiin aktiivisena ja tasokkaana hallinnon kehittäjänä, joka on sitoutunut hyvän hallinnon kehittämiseen. Tehostamisen varaa nähtiin viranomaisyhteistyössä esimerkiksi verottajan ja poliisin välillä. Suomessa ei ole erillistä korruption ehkäisemiseen keskittyvää viranomaista, ja näkemykset sen tarpeellisuudesta vaihtelivat[24]. Lobbaukseen liittyvät eettiset näkökohdat nousivat esille lainsäätäjien kohdalla, missä arvioijat ehdottivat selkeiden sääntöjen luomista. Sen sijaan virkauran jälkeisten intressikonfliktien ehkäiseminen (ns. post-government employment restrictions) ei noussut arvioissa esille.

[24] Kansainvälinen korruptionvastainen akatemia (IACA) perustettiin kansainväliseksi järjestöksi Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimiston (UNODC), Itävallan tasavallan ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) aloitteesta. Ruotsiin on perustettu Institutet Mot Mutor (The Swedish Anti-Corruption Institute), www.institutetmotmutor.se.

2 Eturistiriitojen ehkäisemisen nykytila

2.1 Eturistiriitojen yleispiirteitä

OECD määrittelee eturistiriidan seuraavasti: eturistiriita koskee jännitettä virkamiehen virkatehtävien ja henkilökohtaisen edun välillä, jossa virkamiehen henkilökohtaisen elämän edut voivat sopimattomalla tavalla vaikuttaa virkatehtävien suorittamiseen[25]. Eturistiriitojen tarkastelussa voidaan erottaa toisistaan tosiasialliset (actual), näennäiset (apparent) sekä mahdolliset (potential) eturistiriidat. Tosiasiallisessa eturistiriitatilanteessa on kyse esimerkiksi siitä, että virkamies osallistuu itseään koskevan asian käsittelyyn (vrt. hallintolain esteellisyyssäännökset alaluvussa 2.3). Näennäinen eturistiriita viittaa esimerkiksi sellaiseen tilanteeseen, missä virkamiehellä ei ole asiaan sellaista suhdetta kuin luullaan, tai hän on jäävännyt itsensä mutta sitä ei vielä tiedetä. Mahdollinen eturistiriita tarkoittaa tilannetta, jossa olosuhteiden muutos johtaa esteellisyyteen. Esimerkiksi virkamiehellä on merkittävää osakeomistusta yhtiössä, joka päättää laajentaa toimintaansa ja virkamies joutuu työssään käsittelemään yhtiön tarjouksia. Eturistiriitojen syinä voivat olla esimerkiksi taloudelliset edut, henkilökohtaiset ystävyys- tai sukulaisuussuhteet, velat tai muut vastuut, uskonnolliset tai etniset suhteet, puoluepoliittiset ryhmittymät tai muu järjestötoiminta[26].

Eturistiriitatilanteiden syntymistä ehkäiseviä säädöksiä sisältyy moneen lakiin, joista keskeisimpiä ovat hallintolaki, valtion virkamieslaki ja rikoslaki. Eturistiriidan syy voi syntyä jo ennen virkauran varsinaista alkamista, virassaoloaikana tai virkauran päättymisen jälkeen. Lainsäädännön lisäksi valtiovarainministeriö on antanut joukon määräyksiä ja ohjeita, jotka ohjaavat sekä virkamiesten että työsuhteessa olevan henkilöstön toimintaa.

---

25 "A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in which the official's private-capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities".

26 OECD (2004). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, s. 58-59.

2.2 Taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus

Ennen virkauran alkamista muodostuneita eturistiriitoja pyritään ehkäisemään taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella. Valtion virkamieslain 8a §:n mukaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin nimitettävän on ennen virkaan nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä[27]. Lakimuutoksen myötä johtaville virkamiehille asetettiin vuonna 1997 pääpiirteissään samanlainen sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus kuin ministereille[28].

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia virkoja on noin 130. Sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus kattaa sen alan, mitä tehtäviä virkamies hoitaa. Ilmoitus annetaan ensimmäisen kerran ennen virkaan nimittämistä, ja sen jälkeen tiedoissa tapahtuneista muutoksista ja niissä havaituista puutteista on ilmoitettava viivytyksettä sekä annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tuomareille on säädetty sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus erikseen (laki tuomareiden nimittämisestä 205/2000, 14 §).

Ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään perustuslain 63 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ministereiden sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten käsittelemisestä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 29 §:ssä. Sen mukaan sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva valtioneuvoston kirjelmä esitellään eduskunnalle ja siitä keskustellaan eduskunnan täysistunnossa. Eduskunta ei tee päätöstä kirjelmän johdosta. Samoin menetellään silloin, kun muu kuin valtioneuvoston jäsen antaa lain nojalla eduskunnalle selvityksen sidonnaisuuksistaan. Ministereiden sidonnaisuudet on tallennettu eduskunnan valtiopäiväasiakirjoihin, jossa niille on varattu oma asiakirjatyyppi. Selvitys on kokonaisuudessaan julkinen asiakirja.

---

27 Aloite taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta on peräisin oikeuskanslerilta (28.4.1995) ja se liittyy valtion vakuusrahaston johtajan esteellisyyttä koskeneeseen ratkaisuun. Oikeuskanslerin mukaan vakuusrahaston johtaja oli osallistunut entistä työnantajaansa koskevien asioiden käsittelyyn vakuusrahaston johtokunnassa, vaikka hän on työnantajalta saamansa merkittävän eläkkeen vuoksi asiassa esteellinen. Oikeuskansleri pyysi valtiovarainministeriötä harkitsemaan, olisiko tarpeellista pyytää viranhakijoilta samanlaista taloudellisia sidonnaisuuksia koskevaa selvitystä kuin mitä ministereiltä nykyisin vaaditaan. Selvitys kattaisi elinkeinotoiminnan, omistukset yrityksissä, muun merkittävän varallisuuden ja muut tehtävät ja sidonnaisuudet (VM työryhmämuistioita 29:1995).

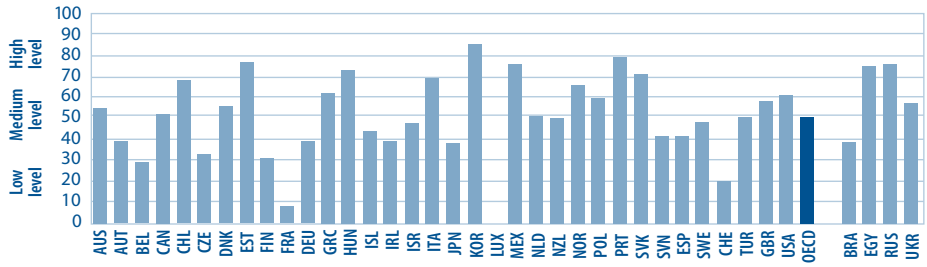
28 HM 36c § (270/1995), HE 284/1994, ks. myös OM (1994) Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen, s. 62-70.

Kansanedustajien sidonnaisuustietojen ilmoittaminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Tietojen keruu pohjautuu eduskunnan puhemiesneuvoston päätökseen ja vuodesta 1999 lähtien noudatettu käytäntö on vakiintunut. Kansanedustajilta kysytään heidän luottamustoimeensa kuulumattomista tehtävistä ja taloudellisista sidonnaisuuksista eduskuntavaalien jälkeen uuden eduskunnan aloittaessa uuden kautensa. Ilmoitusta on mahdollista täydentää vapaasti eduskuntakauden aikana. Eduskunta muistuttaa kansanedustajia tarkastamaan ilmoituksensa eduskuntakauden puolivälissä. Eduskunnan sivuilla oleva kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamislomake on erilainen kuin valtioneuvoston jäsenillä ja kansanedustajien informaatiosisältö on suppeampi kuin ministereillä.

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 17.4.2013 työryhmän selvittämään tarvetta kansanedustajien eettisen säännöstön laatimisesta Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen (GRECO) suosituksen mukaisesti. Mikäli työryhmä näkee säännöille tarvetta, sen tulee laatia luonnos code of conduct -tyyppisiksi eettisiksi säännöiksi. Työryhmän puheenjohtajana toimii eduskunnan ensimmäinen varapuhemies Pekka Ravi. Työryhmä on saanut lisäaikaa huhtikuun 2014 loppuun saakka.

Uudessa OECD-raportissa tarkastellaan sidonnaisuuksien ilmoittamista eri maissa[29]. Kuviossa kaksi oleva kokonaispistemäärä kuvaa sitä, missä määrin ylimmillä päätöksentekijöillä on velvollisuus ilmoittaa taloudelliset ja muut sidonnaisuutensa kuten varat, velat, tulonlähteet, palkalliset ja palkattomat luottamustehtävät, lahjat ja aiemmat työtehtävät. Raportin mukaan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus koskee ennen kaikkea toimeenpanevaa hallintoa ja lainsäätäjiä mutta harvemmin tuomioistuinlaitosta. Myös sidonnaisuuksien julkistamisessa on eroja: suurimmassa osassa maita tiedot ovat osittain julkisia ja osa tiedoista tulee vain viranomaisen tietoon. Valtaosa OECD:n jäsenmaista varmistaa, että ilmoituslomake on toimitettu viranomaiselle (83 %, 25 maata), yli puolet maista varmistaa, että lomakkeessa pyydetyt tiedot on annettu (63 %, 19 maata) ja viidesosa maista tarkastaa, että annetut tiedot ovat oikein (20 %, 6 maata). Kuten kuviosta käy ilmi, Suomessa sidonnaisuuksien sääntely ja julkistaminen on vähäisempää kuin OECD:n jäsenmaissa keskimäärin.

Kuvio 2. Taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden laajuus ja tietojen julkisuus OECD-maissa vuonna 2012



Source: 2012 OECD Survey on Managing Conflict of Interest.

29 OECD (2013). Government at a Glance, Paris, s. 142-143. Tulokset ovat yhteensopivia ylimpiä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä koskeneen laajan vertailututkimuksen kanssa, vrt. Christoph Demmke at al. (2008). Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities.

Virkamiehen taloudellista asemaa koskevat tiedot on Suomessa tulkittu yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaksi asiaksi ja ne ovat ainoastaan nimittävän viranomaisen tiedossa. Monissa maissa taloudellisia ja muita sidonnaisuuksia koskeva valvonta on erillisessä viranomaisrekisterissä. Suomessa valvontavastuu on hajautettu eri viranomaisille. Virkamiehillä on lakisääteinen velvollisuus päivittää tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet, mutta tiettävästi viranomaiset eivät muistuta tietojen päivittämisvelvollisuudesta eikä Suomessa tunneta määrävälein, kuten esimerkiksi kerran vuodessa, tehtävää päivitystä.

2.3 Hallintolain esteellisyyssäädökset

Hallintolaki sääntelee virkatehtävien hoidon asianmukaisuutta hallintoasioita käsiteltäessä. Hallintolain 28 §:ssä säädetään seitsemästä esteellisyysperusteesta, joiden nojalla virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Nämä ovat:

1. **osallisuusjäävi**: jos virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen
2. **edustajanjäävi**: jos virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai on asian intressantti
3. **intressijäävi**: jos asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen läheiselleen
4. **palvelussuhdejäävi**: jos virkamies on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai asian intressanttiin
5. **yhteisöjäävi**: jos virkamies tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai vastaavassa asemassa sellaisessa yhtiössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
6. **virastojäävi**: jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan
7. **yleislausekkeeseen perustuva jäävi**: jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Esteellisyystilanteiden muodostumisen estämiseen pyritään myös valtion virkamieslain sivutoimirajoituksilla sekä taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella.

2.4 Sivutoimia koskeva lupa- ja ilmoittamismenettely

Valtion virkamieslain 18 §:n mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Tuomari tai tuomioistuimen esittelijä ei saa ottaa vastaan tai pitää mitään sivutointa, ellei tuomioistuin hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna, ja lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Sivutoimesta, jonka hoitamiseen ei käytetä työaikaa, virkamiehen on tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi kieltää myös tällaisen sivutoimen harjoittamisen 18 §:ssä tarkoitetuilla perusteilla.

Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Valtiovarainministeriö on antanut sivutoimia koskevan ohjeistuksen[30].

2.5 Lahjojen ja muiden etujen vastaanottaminen

Lahjoja ja muita etuja koskevat säännökset sisältyvät valtion virkamieslakiin ja rikoslakiin. Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Rikoslain virkarikoksia käsittelevässä 40 luvussa lahjusrikokset jaetaan seuraaviin nimikkeisiin: lahjuksen ottamiseen, törkeään lahjuksen ottamiseen, lahjusrikkomukseen sekä 16. luvussa sijaitseviin lahjuksen antamiseen ja törkeään lahjuksen antamiseen. Lahjusrikoksia koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu, ja nykyään rikoslaki kriminalisoi myös lahjuksen ottamisen ja törkeän lahjuksen ottamisen kansanedustajana, lahjuksen antamisen ja törkeän lahjuksen antamisen kansanedustajalle sekä elinkeinotoiminnassa tapahtuvan lahjomisen, törkeän lahjomisen sekä lahjuksen ja törkeän lahjuksen ottamisen elinkeinotoiminnassa.

Suomalainen lahjusrikoksia koskeva säännöstö on kansainväliseen käytäntöön verrattuna yleisluontoinen ja määrittyy oikeuskäytännön mukaisesti. Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa on periaatteessa nollatoleranssi lahjojen suhteen. Joissain maissa on säädetty hyväksyttävän lahjan enimmäismäärä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen liittovaltion virkamies saa vastaanottaa lahjan, jonka arvo on korkeintaan 20 dollaria (korkeintaan 50 dollaria vuodessa samalta taholta). Suomessa hyväksyttäville lahjoille ei ole määritelty euromääräistä rajaa. Vakiintuneen käytännön mukaan rahalahjoja ei saa lainkaan hyväksyä. Kutsut erilaisiin tilaisuuksiin voivat pitää sisällään kalliita pääsylippuja ja ruokailuita, joiden hyväksyttävyyttä pohditaan tarvittaessa tapauskohtaisesti. Näistä ovat jotkin virastot antaneet ohjeistuksia[31]. Lahjoja, vieraanvaraisuutta ja muita etuja koskeva valtiovarainministeriön ohje täsmentää sallitun ja kielletyn rajoja tarkastelemalla lainsäädäntöä sekä käymällä läpi

[30] Valtiovarainministeriön ohje virkamiesten sivutoimista 23.8.2010 (VM/1591/00.00.00/2010).

[31] Lehtitietojen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesjohtoryhmä kielsi lippujen vastaanottamisen jääkiekon MM-kisoihin 2012.

oikeustapauksia[32]. Myös viraston ulkopuolisten tahojen maksamat matkat voivat aiheuttaa eturistiriitoja. Valtiovarainministeriö on laatinut menettelytapaohjeet[33], joita tällaisissa tapauksissa tulee noudattaa.

Myös monet kansainväliset yritykset ovat kehittäneet omia toimintasääntöjään, joissa asetetaan ehtoja liikelahjojen vastaanottamiselle ja antamiselle[34].

2.6 Muut esteellisyystilanteet

Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus ja hallintolain esteellisyysperusteet ovat melko kattavat. Ne eivät kuitenkaan ota huomioon edellistä palvelussuhdetta mahdollisena sidonnaisuutena. Pääsääntöisesti edellinen palvelussuhde ei aiheuta ongelmia viranhoidossa. Esimerkiksi toimimista yksityisen yhtiön henkilöstöjohtajana ja siirtymistä valtion viraston tai laitoksen henkilöstöjohtajaksi voidaan pitää eturistiriitojen näkökulmasta tarkasteltuna lähtökohtaisesti ongelmattomana. Sen sijaan jos henkilö siirtyy esimerkiksi valvonnan kohteena olevasta yhtiöstä tai valtion kanssa sopimussuhteessa olevasta yhtiöstä valtion palvelukseen, voi aiempi palvelussuhde herättää kysymyksiä virkamiehen puolueettomuudesta.

Esteellisyyttä voivat aiheuttaa myös työnhakuun liittyvät seikat. Jos henkilö on hakenut työtä joltain yritykseltä, pitäisi hänen tulla esteelliseksi käsittelemään asianomaisen tahon asioita hakuprosessin ajan. Ei voida pitää yleisen edun mukaisena, että asioiden käsittelyyn osallistuu henkilöitä, joilla voi olla henkilökohtainen taloudellinen etu asiassa. Toisin sanoen esteellisyys ei rajoitu aktiiviseen virassaoloaikaan, vaan se koskee myös toisiin tehtäviin hakeutuvia, niihin siirtyneitä sekä myös eläkkeellä olevia virkamiehiä. Suomessa ei ole kiinnitetty paljoa huomiota virkauran jälkeisiin rajoituksiin, joissa rajoitetaan virassa saadun tietotaidon käyttöä muissa tehtävissä[35]. Tämä voi tarkoittaa joko harvoin kyseeseen tulevaa siirtymisrajoitetta (karenssiaika), tehtävien rajaamista tai rajauksia sen suhteen, minkälaisia asioita henkilö saa jatkossa hoitaa julkisen hallinnon kanssa. Näitä tilanteita tarkastellaan tarkemmin alaluvuissa 3.2 ja 3.3.

---

32 Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista 23.8.2010 (VM/1592/00.00.00/2010).

33 Valtiovarainministeriön ohje viraston ulkopuolisten tahojen tarjoamista matkoista (23.05.2001, VM 10/2001).

34 Esimerkiksi Nokian toimintasäännössä todetaan, että ”Nokian työntekijöiden tulee välttää joutumasta eturistiriitatilanteeseen. Tämä tarkoittaa muun muassa muiden kuin nimellisten (*) henkilökohtaisten lahjojen tai liiketoimintaan liittyvän kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottamista Nokian sidosryhmiltä tai antamista sidosryhmille. Nokian työntekijöiden tulee välttää tilanteita, joissa voidaan katsoa sovitun tai ymmärretyn, että vastapalveluita tai etuja annetaan lahjoja vastaan. Nimellisiä lahjoja suurempia lahjoja ei saa vastaanottaa ilman esimiehen ennakolta antamaa hyväksyntää. Nokia ja sen työntekijät eivät maksa eivätkä tarjoudu maksamaan lahjuksia tai laittomia maksuja viranomaisille, viranomaisehdokkaille tai muille osapuolille saavuttaakseen tai turvatakseen liiketoimintaa. Nokia ei tue poliittisia puolueita tai ryhmittymiä. (*) Nimellisenä lahjana pidetään enintään sadan euron suuruisia lahjoja, mutta paikallisia ja kansallisia lakeja noudatetaan, mikäli ne ovat tiukempia. Nokiassa on käytössä yhtymän laajuinen toimintaohje lahjoista ja vieraanvaraisuudesta. Tarvittaessa voidaan soveltaa tiukempia alueellisia ja kansallisia käytäntöjä. ”

35 Tosin rikoslaki mahdollistaa myös palvelussuhteen päättymisen jälkeiset sanktiot virkasalaisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta (rikoslain 40. luku, 5 §), jos paljastettu tai käytetty tieto on lain tai asetuksen mukaan säädetty salassa pidettäväksi. Tarkemmin salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta ks. alaluvun 3.2 viimeinen kappale.

3 Toimikunnan arvioita virkamieseettisistä kysymyksistä

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään toimikunnan arvioita avoimuudesta, virkamiehen siirtymisestä pois valtionhallinnon palveluksesta, lobbaamisesta, väärinkäytösten paljastajien suojelusta sekä OECD:n korruption vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

3.1 Avoimuuden edistäminen

Toimikunta pitää hallinnon avoimuutta hyvän kansalaislähtöisen hallinnon lähtökohtana. Avoimuutta on tarpeen kehittää jatkuvasti laajassa vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa. Erinomainen esimerkki avoimuuden edistämistyöstä on Suomen avoimen hallinnon kumppanuusohjelma[36]. Ohjelman pääteemana on kansalaisten osallisuuden edistäminen. Sen työalueet ovat avoin toiminta, avoin tieto, selkeä kieli[37] ja hallinto mahdollistajana. Ohjelma vahvistaa tärkeää valtionhallinnon arvoa, avoimuutta. Vaikka kumppanuusohjelmaa ei mielletä varsinaiseksi etiikkahankkeeksi, siinä on avoimuuden kautta vahva eettinen sisältö. Kansalaisten palvelemisessa ja vallankäytön valvonnassa myös medialla on tärkeä rooli.

Virastojen arkipäivässä ei välttämättä keskustella virkamiestyön perimmäisestä luonteesta vaan oletetaan että se löytyy laista. Samaan aikaan taloudellisuuden niukkuuden oloissa taloudellisuus ja tehokkuus ovat nousseet aiempaa tärkeämpään rooliin ja perinteiset hallinnon arvot kuten lainalaisuusperiaate, riippumattomuus ja puolueettomuus on paikoitellen koettu vanhahtavina. Kuvaavaa on se, että termiä virkamies käytetään julkisuudessa tehottomuuden ja paikalle pysähtymisen metaforana. Tämä on omiaan heikentämään valtion palveluksessa olevan henkilöstön ammatti-identiteettiä. Eräiden arvioiden mukaan julkishallinnossa on entistä enemmän organisaatiota, jotka hakevat ammatilliset esikuvansa virkamiesroolin ulkopuolelta. Mikäli virkamiesidentiteetti häilyy, se jättää tilaa eri koulutusalojen mukaisten ammatti-identiteettien vahvistumiselle tai liike-elämän arvojen voimistumiselle julkisessa hallinnossa[38].

---

36 http://www.avoinhallinto.fi

37 Yksi hyvän hallinnon osatekijä on selkeä virkakieli. Vaikka selkeää virkakieltä tarkastellaan usein erillisky-symyksenä, kielenkäyttö läpäisee kaiken virkatoiminnan. Hyvän virkakielen keskeisenä piirteenä voidaan pitää tapauskohtaisuutta. Ei ole yhtä oikeaa tapaa viestiä: selkokieli voi sopia tiettyihin viestintätilanteisiin kuten kieltä opiskeleville maahanmuuttajille, ammattikieli sopii tiettyihin erityisen vaativiin käyttötilanteisiin ja yleiskieli nimensä mukaisesti yleisimpiin käyttöyhteyksiin. Oleellista on se, että viestintä osataan suunnata oikein kohdeyleisölle. Ulla Tiililä (2011). Hyvä hallinto – kielenkäytön kysymys. Kielikello 1/2011.

38 Monet liike-elämän arvot kuten asiakaslähtöisyys ovat tärkeitä myös valtionhallinnossa. Taloudelliset arvot kuten tehokkuus ja tuloksellisuus ovat tavoiteltavia arvoja myös valtionhallinnossa. Ne eivät kuitenkaan ole toiminnan perimmäisiä arvoja vaan niillä on välinearvoa.

Kysymys arvoista ja ammatti-identiteetistä vaatii tarkempaa selvittämistä. Toimikunta pitää tärkeänä, että virkatyöhön liittyviä arvoja ja periaatteita, työidentiteettiä ja näiden kytkentöjä toimialaan ja sukupolveen selvitetään tarkemmin osana valtionhallinnolle suunnattavaa kyselytutkimusta. Sen avulla saadaan tietoa myös hallinnon sisäisistä toimintatavoista. Virkamiesetiikan tilaa on syytä selvittää monipuolisesti. Pelkkä hallinnon sisäinen kysely ei riitä, vaan myös kansalaisten näkemyksiä hallinnon eettisyydestä sekä kansalaisten luottamusta hallintoon tulisi seurata säännöllisesti. Kyselytutkimukset tulisi toteuttaa vuosien 2014-2015 aikana.

Valtionhallinnon virastoissa tulisi toimikunnan mielestä ryhtyä järjestämään erityisiä etiikkapäiviä tai muita tapahtumia, joiden aikana käsitellään virkatyöhön liittyviä eettisiä näkökohtia. Tilaisuuksia pidettäisiin kaikissa virastoissa, ja mukaan kytkettäisiin mahdollisuuksien mukaan virastojen sidosryhmiä kuten asiakkaita ja palveluntuottajia. Etiikkapäivän aikana voidaan keskustella valtionhallinnon arvopohjasta, oman organisaation yhteisistä pelisäännöistä ja mahdollisista ratkaisuista esille nousseisiin kysymyksiin[39]. Parhaimmillaan etiikkapäivissä on kyse kokonaan uudenlaisen eettisen prosessin synnyttämisestä pikemminkin kuin ennalta annetuista tai kiveen hakatuista lopputuloksista. Virkamieskunnan perinteiset arvot kuten puolueettomuus ja avoimuus säilyvät, mutta uuden prosessin tehtävänä on osallistuttaa kaikki virkamiehet pohtimaan sitä, miten arvot saadaan parhaiten toteutetuiksi muuttuvissa tilanteissa. On tärkeää muistaa, että etiikkaan sitoudutaan nimenomaan oman ajatustyön ja osallistumisen kautta.

Etiikkapäivä toteuttaa arvopohjaista lähestymistapaa etiikkaan: keskustelu saa ajatuksia liikkeelle, ja sitoutuminen arvoihin ja toimintatapoihin syntyy dialogin kautta. Integriteettiä vahvistava lähestymistapa tarkoittaa, että virkamiehet pyrkivät kehittämään itsessään hyveitä, suhteellisen pysyviä hankittuja luonteenpiirteitä. Hyveet ovat ominaisuuksia, jotka auttavat selviämään virkamiestyön päämäärien toteuttamisesta erinomaisella tavalla. Tämä on tärkeä ero lain ja moraalin välillä: lakia ei tarvitse noudattaa erinomaisesti, kunhan pysyy kaidalla tiellä. Moraaliin kuuluu ajatus ihanteiden inspiroivasta voimasta. Vaikka kukaan ei valvo eikä tarkkaile, virkamiestä ohjaa halu saada tyydytystä erinomaisesta työsuorituksesta. On toki olemassa myös riittävää keskimääräistä moraalia, mutta hyveiden ja integriteetin maailmassa pyritään suurenmoisuuteen (excellence).

Toimikunnan mielestä olisi hyvä, että virastoissa keskusteltaisiin lahjojen ja muiden etujen vastaanottamista koskevista kysymyksistä avoimesti ja esimiehiä informoitaisiin niin tarjotuista kuin vastaanotetuista lahjoista ja eduista. Avoimuus on eräs keskeisistä valtionhallinnon arvoista, ja se ehkäisee tehokkaasti arveluttavien käytäntöjen muodostumista. Hyvien käytäntöjen omaksuminen, kodifioiminen ja välittäminen on yhtä tärkeää kuin yksittäisten epäeettisten tapausten perusteellinen läpikäyminen. Esimerkiksi toiminnanohjausjärjestelmän tai laatujärjestelmän käsikirjat voivat kerätä yhteen hyviä toimintatapoja, jotka ovat myös virkamiesetiikan kannalta hyödyllisiä. Toinen mahdollisuus on laatia erityisiä etiikkaa koskevia käsikirjoja[40] tai toimintaohjeita[41].

---

39 Moraalikeskustelua käydään juuri siitä, mitä moraaliset velvollisuutemme kussakin tilanteessa ovat. Kun ihmisellä on integriteettiä, ajatellaan, että hän kykenee määrittelemään myös moraaliset velvollisuudet kypsällä ja tasapainoisella tavalla.

40 Ks. esimerkiksi ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyötä käsittelevä Anti-corruption Handbook for Development Practitioners (2012), http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=255644.

41 Esimerkiksi valtiovarainministeriön valtionhallinnon arvoja ja virkamiesaseman ja –johtamisen periaatteita käsittelevä julkaisu Arvot arjessa: virkamiehen etiikka (2005), http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/ 06_valtion_tyomarkkinalaitos/ 20050114Arvota/name.jsp.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisessa suuntaus on ollut kohti suurempaa julkisuutta. Esimerkiksi kuntapuolella johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien ilmoittaminen on selvästi yleistynyt[42]. Toimikunta katsoo, että avoimuuden edistämiseksi ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset, siltä osin kuin ne ovat julkisia, sekä sivutoimiluvat ja -ilmoitukset tulisi kerätä yhteen ja julkaista yhdessä paikassa verkossa. Näiden tietojen julkistamisesta otetaan säännös valtion virkamieslakiin. Sen varmistamiseksi, että tiedot ovat ajan tasalla, pyydetään ilmoitus uusittavaksi vuosittain. Myös valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuusilmoitusten saatavuutta parannetaan. Hyvänä esimerkkinä toimii Euroopan komissio, joka julkaisee komissaarien sidonnaisuusilmoitukset komission kotisivulla[43].

3.2 Siirtyminen pois valtion palveluksesta ja siihen liittyvät eturistiriidat

Toimikunta pitää sektorirajat ylittävää henkilöstön liikkuvuutta koko kansantalouden edun mukaisena. Siirtymistä valtionhallinnon ja yritysten välillä on edelleen liian vähän, ja valtion niin kuin yritystenkin on tärkeää saada palvelukseensa monipuolista kokemusta omaavia henkilöitä.

Valtionhallinnon ja muiden sektorien välistä liikkuvuutta koskevat uusimmat tilastotiedot koskevat joulukuun 2010 ja joulukuun 2011 välillä työpaikkaa vaihtaneita henkilöitä[44]. Valtiolle saapuneita henkilöitä tarkastellaan tulovaihtuvuuden kautta. Se voidaan jakaa kahteen pääosaan, sisäiseen ja ulkoiseen tulovaihtuvuuteen. Sisäisellä tulovaihtuvuudella tarkoitetaan sitä, että henkilö vaihtaa valtiokonsernin sisällä virastoa, ja ulkoisella sitä, että henkilö siirtyy valtiokonsernin virastoihin muun työnantajan palveluksesta. Näiden kahden lisäksi on olemassa myös muuta tulovaihtuvuutta kun henkilö palaa eläkkeeltä, palkattomalta virkavapaalta, lomautukselta tai tulee muualta (opiskelija, paluu työelämään, ensimmäinen työpaikka jne.). Muu tulovaihtuvuus, joka ei sisälly taulukoon kaksi, piti vuonna 2011 sisällään 3926 henkilöä.

Taulukko 2. Valtion palveluksessa olevan henkilöstön tulovaihtuvuus vuonna 2011 (henkilöä)

Ammattiryhmä	Sisäinen yhteensä	Ulkoinen		
		Kunta	Yksityinen	Yhteensä
Johtajat ja ylimmät virkamiehet	84	12	23	35
Erityisasiantuntijat	626	224	520	744
Asiantuntijat	621	112	256	368
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	109	37	113	150
Sotilaat	118	5	18	23
Muut työntekijät	163	49	125	174
YHTEENSÄ	**1 721**	**439**	**1 055**	**1 494**

42 Esimerkiksi Lahden kaupungin johdon sidonnaisuudet löytyvät kaupungin kotisivulta osoitteesta http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/D1B4D3FF5B2F7F29C2256F9600491798

43 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/interests/index_fi.htm

44 Lähteenä on käytetty valtion työmarkkinalaitoksen julkaisemaa raporttia Pauliina Pussinen & Veli-Matti Lehtonen (2013). Valtion henkilöstön vaihtuvuus vuonna 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2013.

Taulukon kaksi mukaan vuonna 2011 valtion palvelukseen rekrytoitiin kaikkiaan 119 korkeaa virkamiestä. Tähän luokkaan kuuluvat valtionhallinnon ylin johto ja keskijohto sekä palkkaukselisesti lähellä keskijohtoa olevat virkamiehet kuten neuvokset. Näistä 84 henkilöä rekrytoitiin valtionhallinnon sisältä, 12 kunnallishallinnosta ja 23 yksityiseltä sektorilta. Toisin sanoen vuonna 2011 rekrytoidusta johdosta 19 % saapui yksityiseltä sektorilta. Erityisasiantuntijoiden ammattiryhmään luetaan vaativat asiantuntijatehtävät, jotka edellyttävät ylempää korkeakoulututkintoa sekä syvällistä kokemusta ja analyysitaitoa. Tästä ammattiryhmästä peräti 38 % siirtyi yksityiseltä sektorilta valtion palvelukseen[45].

On selvää, että yksityiseltä sektorilta saapuvilla johtajilla ei ole yhtä tarkkaa käsitystä valtionhallinnon arvoista ja periaatteista kuin valtiolta tai kunnista rekrytoitavalla johdolla. Ylin johto on avainasemassa kahdesta syystä. Ensinnäkin se käyttää suurta harkintavaltaa. Toiseksi, johto luo omalla toiminnallaan standardit myös alaisille. Johdon omalla käytöksellään antama esimerkki läpäisee nopeasti koko organisaation. Näistä syistä on tärkeää tarjota näille johtajille heitä varten valmisteltua etiikkavalmennusta. Valmennuksen voisi toteuttaa esimerkiksi HAUS kehittämiskeskus ja/tai valtiovarainministeriön johdon tukiyksikkö.

Toimikunnan käsityksen mukaan viraston palvelukseen tulevan virkamiehen ei tulisi käsitellä edellisen työnantajansa, tämän kumppanille tai kilpailijalle kuuluvia asioita heti uuteen tehtävään siirtymisensä jälkeen. Virastoissa on erilaisia käytäntöjä, mutta pääsääntöisesti uuden virkamiehen tehtävien rajoittaminen puolen vuoden tai vuoden ajanjaksoksi riittää. 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. Tällaisen tulokarenssin käyttö valtiolla on yleisempää kuin lähtökarenssin.

Valtion palveluksesta poissiirtyviä henkilöitä tarkastellaan lähtövaihtuvuuden kautta. Lähtövaihtuvuudella tarkoitetaan sitä, että henkilö vaihtaa valtion sisällä virastoa tai laitosta (sisäinen lähtövaihtuvuus) tai hän siirtyy valtiokonsernin ulkopuolisen työnantajan palvelukseen (ulkoinen lähtövaihtuvuus)[46]. Etiikan näkökulmasta tarkasteltuna huomio kohdistuu nimenomaan ulkoiseen lähtövaihtuvuuteen.

---

45 Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen yliopistouudistuksen myötä yliopistoista valtion palvelukseen siirtyvä henkilöstö ei enää kuulu sisäiseen tulovaihtuvuuden piiriin vaan heidät luetaan tulovaihtuvuustaulukossa yksityisen sektoriin. Tämä voi vaikuttaa lukujen tulkintaan varsinkin asiantuntija ja erityisasiantuntija -kategorioissa, mutta asiaa ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkastella syvällisemmin.

46 Lähtövaihtuvuuden lisäksi on syytä huomata, että henkilöstä poistuu valtion palveluksesta myös muusta syystä. Henkilö luetaan muuhun poistumaan silloin kun hän siirtyy eläkkeelle, kuolee, siirtyy palkattomalle lomalle tai virkavapaalle tai eroaa muusta syystä kokonaan valtiokonsernin virastojen palveluksesta. Vuonna 2011 muu poistuma kattoi 5209 henkilöä.

Taulukko 3. Valtion palveluksessa olevan henkilöstön lähtövaihtuvuus vuonna 2011 (henkilöä)

Ammattiryhmä	Sisäinen yhteensä	Ulkoinen		
		Kunta	Yksityinen	Yhteensä
Johtajat ja ylimmät virkamiehet	71	14	24	38
Erityisasiantuntijat	629	176	349	525
Asiantuntijat	622	131	247	378
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	118	27	82	109
Sotilaat	59	10	50	60
Muut työntekijät	110	36	54	90
YHTEENSÄ	**1 609**	**394**	**806**	**1 200**

Taulukossa kolme on tarkasteltu valtion palveluksessa olleen henkilöstön lähtövaihtuvuutta eli sitä, mikä on ollut heidän seuraava työnantajansa. Valtionhallinnon ylimmästä johdosta poistui vuoden 2011 aikana kaikkiaan 109 henkilöä, joista valtaosa, 71 henkilöä siirtyi, toiseen virastoon tai laitokseen. Valtionhallinnon ulkopuolelle siirtyneestä johdosta 14 henkilöä siirtyi kunnallishallinnon palvelukseen ja 24 henkilöä yksityiselle sektorille. Toiseksi korkeimmalta tasolta eli erityisasiantuntijoista 349 henkilöä siirtyi valtiolta yksityisen sektorin palvelukseen.

Toimikunnan käsityksen mukaan siirtyminen pois valtion palveluksesta on pääsääntöisesti ongelmatonta. Kuitenkin joissakin erityisissä tilanteissa virkamiehen suora siirtyminen yritykseen ilman mitään rajoituksia voi heikentää luottamusta valtionhallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi valvonnasta vastaavan virkamiehen siirtyminen valvonnan kohteena olevan yhtiön palvelukseen, hankinnoista vastaavan henkilön siirtyminen hankinnan voittaneen palveluntuottajan palvelukseen, lakimuutoksen päävalmistelijan siirtyminen alan toimijan palvelukseen tai ylipäätään siirtyminen vastapuolen tai neuvottelukumppanin palvelukseen. Näissä tapauksissa kyse on eturistiriidasta henkilön virkamiesroolin ja hänen tulevan tehtävänsä välillä. Kyse ei ole siitä, että aina epäiltäisiin virkamiesten käyttävän myöhemmin väärin valtiolla saamiaan luottamuksellisia tietoja tai suhteita. Korkean virkamiesmoraalin omaava henkilö osaa erottaa nämä asiat toisistaan ja toimia oikein. Hänet tuntevat henkilöt tietävät tämän, mutta suuri yleisö ei voi sitä tietää. Siitä syystä olennaista on se, miltä tällainen siirtyminen näyttää ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta. Tiedon ja kontaktien käyttöä on hyvin vaikea osoittaa todeksi tai kumota, mikä on omiaan heikentämään luottamusta hallintoon riippumatta siitä onko mitään väärää tapahtunut vai ei[47]. Tästä syystä siirtymisiä pois valtion palveluksesta on syytä seurata ja pohtia keinoja miten luottamuksen heikentymistä voidaan ehkäistä.

[47] Tätä kriteeriä voidaan kutsua vaikutelmasäännöksi (appearance standard). Kuvitellaan että virkamies ottaa vastaan merkkipäivän johdosta annetun lahjan ystävältään samalla kun ystävä hakee virkamieheltä poikkeuslupaa. Vaikka lahja ei tosiasiallisesti vaikuttaisi millään tavalla virkamiehen virkatoimiin poikkeuslupa-asiassa, kansalaisilla on syy olettaa, että näin on voinut käydä. Kyse on toisen asteen eettisestä virheestä, jossa virkamies ei ota huomioon kansalaisten perusteltuja odotuksia. Dennis Thompson (2005). Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Healthcare. Cambridge University Press, s. 158-159.

Virkauran jälkeisten eturistiriitojen ehkäisemisen kannalta on tärkeää, että virkamiehille asetetaan velvollisuus ilmoittaa etukäteen, minne he ovat siirtymässä. Asianomaisella viranomaisella tulee olla joissain tilanteissa valta harkita, voiko virkamies siirtyä uuden työnantajan palvelukseen välittömästi virkasuhteen päätyttyä vai hyväksytäänkö siirtyminen vasta palkallisen karenssiajan (ns. cooling-off period) jälkeen. Ajatuksena on se, että karenssiajan kuluessa sensitiiviset tiedot menettävät merkityksensä[48]. Lähtökohtana on työvoiman vapaa liikkuvuus. Toimikunta pitää tärkeänä, että karenssiin turvaudutaan vain silloin, kun siihen on erityisen painava syy. Ongelmallista nykytilanteessa on se, että valtion palveluksesta poissiirtyvällä virkamiehellä ei ole velvollisuutta kertoa viranomaiselle sitä minne hän on siirtymässä. Toimikunnan käsityksen mukaan ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös tulisi lisätä valtion virkamieslakiin. Esitys täsmentää valtiovarainministeriön nykyistä ohjeistusta[49].

Mahdollisen lähtökarenssin piirissä oleva henkilöstö tulee rajata selvästi. Sen piiriin kuuluvat virkamiehet, joilla on pääsy arkaluontoisiin ja/tai merkittävää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin. Tähän ryhmään kuuluvat ensisijaisesti valtionhallinnon ylimmät virkamiehet. Tällaisia tietoja voi olla myös niillä henkilöillä, jotka käsittelevät esimerkiksi julkisia hankintoja ja sopimuksia, markkinavalvonnasta vastaavilla henkilöillä sekä tulli- ja verohallinnon virkamiehillä. Taulukossa kolme esitettyjen lukujen mukaan vuonna 2011 valtiolta yksityiselle sektorille siirtyneen ylimmän johdon lukumäärä oli 24 henkilöä. Mikäli mukaan otetaan seuraava taso eli erityisasiantuntijat, määrä kasvaa 349:llä henkilöllä. Mikäli virasto henkilöä rekrytoidessaan arvioi, että tämän mahdollisesti siirtyessä valtionhallinnon ulkopuolelle on olemassa riski eturistiriidasta, tulee viranomaisen tehdä asianomaisen henkilön kanssa virkasopimus uuden tehtävän ilmoittamisesta hakuvaiheessa. Samalla sovitaan mahdollisesti tarvittavan karenssiajan pituudesta ja korvauksesta tai mahdollisuudesta tarvittaessa aluksi rajoittaa virkamiehen toimintaa uudessa tehtävässä. Pääsääntöisesti 6-12 kuukauden karenssiaika on riittävä. Mikäli virkamiehen kanssa ei ole nimitysvaiheessa sovittu karenssista ja hänen tehtävänsä muuttuvat niin, että voidaan ajatella olevan kyse uudesta toimenkuvasta, voidaan sopimus tehdä myös virkasuhteen aikana.

Virkamiehen tulee ilmoittaa viranomaiselle mahdollisesta siirtymisestä hyvissä ajoin ennen uuden työn vastaanottamista. Työhakemuksen lähettämisestä ei ole pääsääntöisesti tarpeen ilmoittaa, mutta ilmoitus on aiheellinen siinä vaiheessa, kun hakijajoukosta on valittu loppusuoralle pääsevät henkilöt ja neuvotellaan uuden työsuhteen tai toimitusjohtajasopimuksen ehdoista. Asianomaisella viranomaisella on valta harkita, onko tuleva tehtävä sellainen että yleinen etu edellyttää karenssiajan käyttämistä.

Viranomainen voi halutessaan pyytää eettiseltä toimielimeltä toimenpidesuositusta/lausuntoa karenssin edellytysten täyttymisestä. Virkamiehen palvelussuhde päättyy irtisanomisajan jälkeen ja mahdollinen karenssiaika alkaa vasta palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Tapauskohtaisesti tulee harkita, voisiko virkamies siirtyä uuden työnantajan palvelukseen tehden karenssiaikana sellaisia tehtäviä, jotka on rajattu karenssin ulkopuolelle. Virkamies voisi tehdä karenssiaikana muuta työtä toisen työnantajan palveluksessa, jolloin

48 OECD (2010). Post-public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Paris, s. 67.

49 Ohje virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta, 4.6.2012, VM/1007/00.00.00/2012.

korvaus tulisi sopeuttaa palkkojen väliseen erotukseen. Niiden virkamiesten, joiden virkasopimuksessa on sovittu karenssiajasta, tulee ilmoittaa viranomaiselle/työnantajalle aikomuksistaan siirtyä uuden työnantajan palvelukseen koko karenssiajanjakson kestoajalta, ei vain ensimmäisen uuden palvelussuhteen osalta.

Toimikunta ei näe periaatteellista eroa ministereiden ja virkamiesten välillä koskien virkauran jälkeisiä eturistiriitatilanteita. Useissa maissa ministereiden karenssiaika on pidempi kuin virkamiehillä. Toimikunta katsoo, että kansainvälisen käytännön mukaisesti myös poliittisen johdon virkauran jälkeisiä intressikonflikteja tulee säädellä. Vastaava käytäntö on eri muodoissaan voimassa mm. Norjassa, Isossa-Britanniassa sekä Euroopan komissiossa. Tällä hetkellä Suomessa ei ole mitään sääntöjä tai ohjeita ministerin siirtymisestä muualle kesken ministerikauden. Tilanne on hieman erilainen, mikäli ministeri siirtyy yrityksen palvelukseen hallituksen vaihtuessa, koska sitä on jo edeltänyt vaihe, jolloin ministeristö on ennen ja jälkeen vaalien toiminut toimitusministeristönä. Koska ministereitä ja virkamiehiä koskevat samat eettiset periaatteet, olisi jatkotyössä toimikunnan mielestä selvitettävä, miten siirtymistä koskevaa menettelyä sovelletaan ministereihin. Ministereiden osalta voitaisiin harkita määräaikaista jälkipalkkaa, joka tulisi sovittaa yhteen kansanedustajan roolin kautta mahdollisesti saatavaan sopeutumisrahaan. Myös ministereiden tulisi ilmoittaa siirtymisestä etukäteen. Mikäli vastaavaan järjestelyyn päädytään myös ministereiden osalta, tulisi ilmoittamisvelvollisuudesta säätää valtioneuvostosta annetussa laissa.

Myös poliittisilla valtiosihteereillä ja erityisavustajilla on tyypillisesti pääsy arkaluonteiseen tietoon. He ovat valtion virkamiehiä ja valtion virkamieslaki ja valtiovarainministeriön ohje koskevat myös heitä. Muihin virkamiehiin verrattuna heidän tehtävänsä ovat kuitenkin lyhytaikaisia ja sidottuja ministerin toimikauteen. Heidän vaihtuvuutensa on suurta, ja merkittävä osa heistä siirtyy yksityiselle sektorille kesken ministerin virkakauden tai sen jälkeen. Kuitenkin myös näitä virkamiehiä nimitettäessä on syytä tarkkaan arvioida virkasopimuksen tarve. Viime vuosien kehitystrendi on ollut se, että avustajat ovat siirtyneet perinteisen etujärjestökentän lisäksi lobbaukseen erikoistuneiden viestintätoimistojen palvelukseen. Näihin tilanteisiin liittyviä eettisiä kysymyksiä käsitellään lähemmin seuraavassa alaluvussa.

On hyvä huomata, että valtion palveluksessa on virkamiesten lisäksi työsopimussuhteessa olevaa henkilöstöä. Vuonna 2013 valtion henkilöstöstä noin 13 % (10 300 henkilöä) oli työsopimussuhteisia. Tällaista henkilöstöä on mm. valtion tutkimuslaitoksissa sekä ICT-palveluista vastaavissa virastoissa. Erityisesti ICT-alalla henkilöstön liikkuvuus on suurta ja henkilöstöä voi siirtyä viraston ja palveluiden tuottajaorganisaatioiden välillä. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi virastojen ja laitosten tulisi harkita työsopimuslain mukaisesta kilpailevan toiminnan kiellosta sopimista henkilön työsopimuksen osana. Sopimuksen tulisi olla analoginen virkasopimuksessa määriteltyihin karenssiehtoihin. Tarvittaessa työnantaja voi antaa luvan poiketa kilpailukiellosta, mikäli siirtyminen ei vaaranna luottamusta hallinnon puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) kuudennessa luvussa säädetään salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta sekä salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta. Asiakirjan salassapitovelvollisuus sisältää kiellon näyttää salainen asiakirja tai siitä kopio tai tuloste. Vaitiolo-

velvollisuus puolestaan koskee lähinnä virkamiehen käyttäytymistä. Se merkitsee kieltoa ilmaista tieto riippumatta siitä, onko tieto talletettu vai ei. Ilmaiseminen merkitsee sekä tiedon aktiivista että passiivista ilmaisemista, kuten asiakirjan jättämistä ulkopuolisten saataville. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto voi olla peräisin asiakirjoista tai se voi olla saatu esimerkiksi suullisesti. Vaitiolovelvollisuus on siten asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi. Vaitiolovelvollisuuteen liittyy tiedon hyväksikäyttökielto. Vaitiolovelvollinen henkilö ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi salassa pidettäviä tietoja. Hyväksikäyttökiellon piiriin kuuluu myös tiedon käyttäminen jonkun toisen vahingoksi. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta on viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Vaitiolovelvollisuus jatkuu niin kauan kuin tieto on salassa pidettävä.

3.3 Lobbaamiseen liittyvät eettiset kysymykset

Yksi viimeaikaisista julkisen keskustelun kohteista on lobbaaminen ja sen säätely. Lobbaaminen ymmärretään yleensä keskustelulla ja tiedolla vaikuttamiseksi päätöksentekoon. Verbi lobata on suora käännös englanninkielen sanasta lobbying. Sen alkuperä viittaa parlamentin istuntosalin edustalla oleva halliin tai odotushuoneeseen (lobby). Esimerkiksi Suomessa eri etutahot tapaavat kansanedustajia eduskunnan istuntosalin vieressä sijaitsevassa kahvilassa. Lobbaamisen tarkoituksena on tuoda lobbaajan kanta päätöksentekijän tietoon ja sitä kautta pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon etukäteen. Ammattilobbarit käyttävät itse termiä vaikuttajaviestintä. On hyvä huomata, että lobbaus ei kohdistu ainoastaan päätöksentekijöihin vaan myös päätöksiä valmisteleviin virkamiehiin. Lobbaus onkin sitä tehokkaampaa, mitä varhaisemmassa vaiheessa päätöksentekoprosessiin kyetään vaikuttamaan.

Vaikka sanalla lobbaus on julkisuudessa jossain määrin huono kaiku, on eri etujärjestöjen harjoittamalla lobbauksella maassamme pitkät perinteet. Lainvalmisteluun liittyy laaja kuulemisvaihe, missä etujärjestöt pääsevät lausumaan näkemyksensä. Kuulemisten tuloksista raportoidaan osana hallituksen esitystä. Kun hallitus antaa esityksensä eduskunnan käsiteltäväksi, ovat etujärjestöt säännönmukaisesti myös valiokuntien kuultavina. Lobbaaminen on osa nykyisen poliittisen järjestelmämme toimintaa[50]. Lobbaus on sinänsä tunnettu ja hyväksytty vaikuttamiskeino kunhan siihen ei liity epäasiallista etuuksien tarjoamista (esim. lahjat tai ylenpalttinen vieraanvaraisuus). Eettisesti kyseenalaiseksi lobbaaminen voi muuttua silloin, jos siihen kytkeytyy valmistelijalle, päätöksentekijälle tai näiden lähipiirille myönnettäviä taloudellisia tai muita etuja. Monet suuret etujärjestöt myös rahoittavat poliittista toimintaa, mikä antaa niille vaikutusvaltaa politiikan asialistaan.

[50] Jaatisen mukaan demokraattisen lobbauksen kriteereinä voidaan pitää seuraavia seikkoja: (1) lobbaukselle luonteenomaista on tiedonvaihto, mitä edesauttaa hyvät suhteet ja hyvä maine; (2) päätöksentekoon ei vaikuteta epälegitiimeillä valtasuhteilla (esim. hiljennetään jokin taho tai vääristellään julkinen kuva); (3) erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä suvaitaan (moniarvoisuus); (4) päätöksentekojärjestelmä on avoin niin että myös muut tahot voivat halutessaan lobata asiassa; (5) päätöksenteko on läpinäkyvää että se voidaan alistaa ulkopuoliselle valvonnalle (esim. argumentit voidaan julkistaa). Miia Jaatinen (1999). Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Stategies. University of Helsinki.

Tätä ei voi demokraattisessa yhteiskunnassa kieltää eikä sitä tule demonisoida, mutta sille pitää luoda selkeät pelisäännöt. Esimerkiksi vaalirahoituksen uudistamisessa keskeistä on ollut järjestelmän läpinäkyvyyden varmistaminen, mitä varten ehdokkaiden tulee ilmoittaa saamastaan vaalirahoituksesta.

Keskeinen keino myös lobbaukseen liittyvien eettisten ongelmien ehkäisemiseksi on toiminnan läpinäkyvyys. Viranomaisten on oltava eri tahojen kuulemisessa tasapuolisia. Suomessa hallinnon yleinen julkisuusperiaate on mahdollistanut viranomaisten ja lobbarien välisen vuorovaikutuksen seurannan. Suomen kaltaista julkisuusperiaatetta ja laajaa kuulemista asioiden valmistelussa ei ole Pohjoismaiden ulkopuolella. Tähän nähden Suomessa ei ole yhtä suurta tarvetta etutahojen rekisteröinnille eli ns. lobbarirekisterille kuin esimerkiksi monikansallisissa EU-toimielimissä. Rekisteri ei välttämättä ole toimikunnan enemmistön mielestä toimiva ratkaisu pienessä maassa, jossa vaikuttamista ei mitenkään pystytä rajaamaan vain muodollisiin tapaamisiin. Suomessa päätöksentekijät tuntevat toisensa monista eri yhteyksistä eivätkä eri tilaisuuksien yhteydessä käydyt keskustelut ole järkevästi kontrolloitavissa. Tämäntyyppinen välitön vuorovaikutus voidaan nähdä myös suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena. Rekisteröintiin liittyy monia hankalia teknisiä kysymyksiä[51] ja sen ilmeisenä riskinä on näennäisvalvonnan luominen. Epäasiallista vaikuttamista on hankalaa estää muodollisilla säännöillä: juuri tästä syystä virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden integriteetti on keskeisen tärkeä. Oikeusministeriö tarkastelee lobbaamista siltä osin kuin se liittyy vaikutusvallan väärinkäyttöön tätä koskevassa keväällä 2014 tehtävässä arviomuistiossa.

Perinteisen etujärjestöjen harjoittaman edunvalvonnan rinnalle on viime vuosina muodostunut puhtaasti lobbaamisen erikoistuneita viestintätoimistoja. Niillä ei ole omaa agendaa vaan ne lobbaavat eri tahoja asiakkaan toimeksiannosta. Entiset poliittiset erityisavustajat ovat kysyttyä työvoimaa, koska he tuntevat poliittisen päätöksentekojärjestelmän lainalaisuudet ja hyvien henkilösuhteiden ansiosta heillä on pääsy päätöksentekijöiden puheille. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ei ole yllättävää, että heitä on rekrytoitu etujärjestöihin edunvalvojiksi ja uudempana kehityksenä lobbaustoimistoihin viestintäkonsulteiksi. Lobbaus voi liittyä myös virkauran jälkeisiin eturistiriitatilanteisiin, mikäli valtion palveluksessa oleva henkilö siirtyy suoraan etujärjestön tai viestintätoimiston palvelukseen. Näitä tilanteita koskisivat edellä esitetyt muualle siirtymistä koskevat sääntelykeinot. Karenssin käyttö merkitsee nykyjärjestelmään selvää muutosta ja lisärajoituksia asiattoman vaikuttamisen mahdollisuuksille. Uusien sääntöjen perusteella lobbarina toimivalle entiselle virkamiehelle tai ministerille voitaisiin myös asettaa kieltoja olla yhteyksissä aiempaan organisaatioonsa tai kollegoihinsa työasioista määrätyn ajan.

[51] Rekisteriä varten tarvittaisiin monimutkainen menettely, jossa olisi ratkaistava mm. ketkä kaikki ovat rekisteriin kirjattavia lobbareita (sidosryhmät, joita muutenkin halutaan kuulla; kansalaiset, jotka haluavat ottaa yhteyttä virkamiehiin/poliitikkoihin; viestintäyritykset ja muut etutahot), mihin rekisteriä käytettäisiin (eduskunta, viranomaiset, virkamiehet), pitäisikö lobbarien kanssa muissa tilaisuuksissa käytyjä keskusteluja kirjata ylös ja jos niin miten yksityiskohtaisesti, sekä miten asiaa valvottaisiin.

3.4 Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen

Väärinkäytösten paljastajien suojelu (whistleblower protection[52]) on vierasta suomalaiselle työelämälle. Se nähdään kansainvälisellä tasolla tärkeänä etiikkaa varmistavana tekijänä. Menettelyn tarkoituksena on suojella väärinkäytökset esille tuonutta virkamiestä tai työntekijää vahingoittavilta toimilta kuten tehtävien alentamiselta tai irtisanomiselta.

Väärinkäytösten paljastamiseen ei ole vakiintuneita kanavia: paljastus voidaan tehdä organisaation sisällä, se voidaan välittää organisaation ulkopuoliselle taholle tai se voidaan vuotaa julkisuuteen. Mikäli oman organisaation sisällä tehty ilmoitus ei johda toimenpiteisiin, turvautuvat monet viestintuojat julkiseen sanaan. Tietolähteellä on Suomessa erittäin vahva suoja, joka on ilmaistu perustuslaissa, oikeudenkäymiskaaressa ja pakkokeinolaissa. Lähdesuojaa on käytännössä vaikea murtaa.

Tietovuodoilla voi olla monia funktiota. Niiden avulla voidaan paljastaa väärinkäytöksiä julkisuuteen. Politiikan piirissä vuotojen avulla voidaan yrittää vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen tai niillä voidaan testata esityksiä. Negatiivisessa kampanjoinnissa vuotoja käytetään henkilöiden maineen pilaamiseen. On myös tapauksia missä vuoto on tapahtunut poliisiorganisaation sisältä, eritoten jos epäilty on vähänkään kiinnostava henkilö. Tällaiset vuodot ovat oikeusturvan kannalta vakavia.

Lainsäädännöllisten takeiden puolestapuhujien mukaan väärinkäytösten paljastaminen edellyttää riittäviä suojamekanismeja, muuten ilmiannot jäävät tekemättä. Transparency Internationalin tuoreessa julkaisussa 27 tutkimukseen osallistuneesta maasta vain Luxemburgilla, Romanialla, Slovenialla ja Isolla-Britannialla oli voimassa kattava lainsäädäntö ilmiantajien suojelemiseksi. Osittaista suojaa tarjosi 16 valtiota ja seitsemässä maassa suojaa ei ole joko lainkaan tai se on täysin riittämätöntä, näiden joukossa Suomi[53].

Hyvään hallinnon toimintaan ja takeisiin kuuluu, että väärinkäytökset tulevat esille. On hyvä, että väärinkäytökset tulevat ilmi ja on syytä pitää huolta, että väärinkäytökset voidaan tuoda esille järjestäytyneesti. Pitää varmistaa, että väärinkäyttötapausten esilletuomisessa on selkeä toimintatapa. Euroopan neuvosto on tehnyt useita väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevia suosituksia, joiden täytäntöönpanosta käydään keskustelua. Suomen on syytä seurata Euroopan neuvoston toimia asiassa.

---

52 Toimikunta päätyi kääntämään termin whistle-blower ilmaisulla *väärinkäytösten paljastaja*. Käännös ei ole vakiintunut, ja esimerkiksi Transparency Suomi käyttää siitä ilmaisua *ilmiantaja*. Ilmiötä koskevassa kirjallisuuskatsauksessa käytetään myös suoraa käännöstä *pilliin puhaltaja*, ks. Ari Salminen & Lauri Heiskanen (2013). Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja: selvityksiä ja raportteja 192.

53 Transparency International (2013). Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU, s. 42-43.

3.5 Lahjonnan vastainen yleissopimus

OECD:n lahjonnan vastaisella yleissopimuksella pyritään estämään kansainvälisen kaupan yhteydessä tapahtuvaa kehitysmaiden virkamiehiin kohdistuvaa lahjontaa[54]. Sopimuksen toimeenpanoa valvova työryhmä on antanut Suomelle suosituksen, jonka kohteena on ulkomailla harjoitettavan lahjonnan ilmoittaminen Suomen lainvalvontaviranomaisille sekä väärinkäytösten paljastajan suojaaminen syrjinnältä tai kurinpitotoimilta niissä tilanteissa, joissa henkilö hyvässä uskossa ja perustellusta syystä ilmoittaa viranomaisille toimista, joiden epäilevät olevan ulkomailla harjoitettavaa lahjontaa.

Toimikunta katsoo, että ulkomailla tapahtuva lahjonta tulee käsitellä väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan esityksen yhteydessä.

OECD-työryhmän suosituksia on kommentoitu myös kriittisesti. Kritiikin mukaan joidenkin suositusten toteuttaminen nostaisi ulkomaisten virkamiesten lahjomisrikokset huomiota herättävään erityisasemaan muiden rikosten joukossa. Yksittäisiä lakiuudistuksia tehtäessä on aina syytä pitää mielessä myös kokonaisuuden säilyminen johdonmukaisena[55].

[54] OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm

[55] Pekka Viljanen (2011). OECD arvioi lahjonnan vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa – muutamia kommentteja syksyllä 2010 valmistuneesta Suomea koskevasta maaraportista. Defensor Legis N:o 1/2011, s. 36.

4 Virkamieseettisten kysymysten parempi hallinta: pysyvä etiikkatoimielin

Virkamieseettisten kysymysten hallinta on eri maissa ratkaistu eri tavoin. Perinteisesti kukin ministeriö hoitaa siilomaisesti oman osa-alueensa. Sen vahvuutena on erikoistuminen, mutta heikkoutena on eri osa-alueiden jääminen toisistaan irrallisiksi ja kokonaiskuvan puuttuminen. Koordinaatio-ongelmia on yritetty ratkaista mm. keskittämällä etiikka-asiat tiettyyn ministeriöön, perustamalla erillinen etiikasta vastaava virasto tai asettamalla poikkihallinnollinen etiikkatoimielin kuten etiikkakomitea, -valiokunta tai -lautakunta. Tunnettuja etiikkatoimielimiä ovat esimerkiksi Hollannin Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector[56] (BIOS), Yhdysvaltain liittovaltion US Office of Government Ethics (OGE), Latvian Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs[57] (KNAB) sekä Yhdistyneen kuningaskunnan Committee on Standards in Public Life.

Etiikkatoimielimien resurssit, tehtävät ja toimivalta vaihtelevat hyvin paljon[58]. Mielenkiintoisen esimerkin etiikkatoimielimestä tarjoaa Euroopan komissio, joka perusti neuvoa-antavan eettisen komitean vuonna 2003. Komitean perustamisen taustalla oli komissioon kohdistunut kritiikki siitä, että komissaarit siirtyivät suoraan komission palveluksesta liike-elämän palvelukseen. Esimerkiksi teknologia ja televiestintäasioista vuosina 1995–1999 vastannut komissaari Martin Bangemann siirtyi espanjalaisen teleyritys Benefonican johtotehtäviin[59]. Komitean tehtävänä on antaa lausuntoja komisaarien tulevien tehtävien yhteensopivuudesta EU:n perussopimusten kanssa (SEUT artikla 245) sekä antaa komissaarien eettistä sääntöä koskevia tulkintaohjeita. Yhdessä komissaareja koskevan eettisen säännön kanssa on arvioitu, että komissiolla on asianmukaiset puitteet, joiden pohjalta voidaan jäsentää ja arvioida komissaarien eettistä käyttäytymistä[60].

56 Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector.

57 Corruption Prevention and Combating Bureau.

58 Christoph Demmke at al. (2008). Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, s. 93-116.

59 Blomeyer & Sanz (2009). The Code of Conduct for Commissioners – Improving Effectiveness and Efficiency. Directorate-General Internal Policies of the Union, European Parliament, s. 53.

60 Michelle Cini (2007). From Integration to Integrity. Administrative Ethics and Reform in the European Commission. Manchester University Press, s. 120-121.

Toimikunta esittää pysyvän neuvoa-antavan virkamieseettisen toimielimen perustamista valtiovarainministeriön yhteyteen. Toimielimen asettaisi valtioneuvosto. Sen kokoonpanon tulisi taata monipuolinen näkemys yhteiskunnasta ja syvällinen käsitys virkatoiminnasta. Toimielin antaisi yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja lausuntoja tapauksissa, joissa virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Koska hallinnosta on tähän mennessä tullut erittäin vähän esityksiä siitä, missä tehtävissä karenssi tai tehtävärajoitukset uudessa työssä voivat edes periaatteessa realisoitua, toimielimen tehtävänä olisi esittää yleisluonnehdinta kyseeseen tulevista tehtävistä hyödyntäen hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. Karenssia koskeva ratkaisu jäisi päätösvaltaisen viranomaisen harkintaan. Karenssitapaukset käsiteltäisiin toimielimessä virastojen esityksestä. Lausuntoroolin kautta toimielin auttaisi yhdenmukaistamaan eri virastojen ja laitosten soveltamiskäytäntöjä.

Toimielin ei ole riidanratkaisuelin eikä kanteluelin. Muiden virkamieseettisten kysymysten osalta toimielin päättäisi itse, mitä asioita se ottaa tarkasteltavakseen. Yksi asiaryhmä ovat eettiset ongelmat. Eettinen ongelma voi tarkoittaa myös eettistä epäkohtaa tai rikkomusta: tiedetään miten pitäisi menetellä, mutta tehdään toisin. Tässä yhteydessä eettisellä ongelmalla tarkoitetaan kuitenkin tilanteita, missä eettisesti perusteltu toimintatapa on aidosti epäselvä. Toimielin voisi oma aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen ongelmallisia tapauksia, mutta virkamiehet voisivat myös ehdottaa asioita sen käsiteltäväksi. Toimikunta ei vastaa yksittäisiin kysymyksiin vaan se esittää pohdintansa julkisesti. Toimielimen avulla pystytään hoitamaan etiikka-asioita aiempaa ammattimaisemmin ja yhtenäisemmin verrattuna siihen, että jokainen virasto ja laitos pohtivat asioita yksinään.

Toimikunnan näkemyksen mukaan virkamiesetiikkaa ei ole hedelmällistä tarkastella muusta maailmasta irrallisena ilmiönä vaan se on osa poliittishallinnollisen järjestelmän kokonaisuutta. Tästä näkökulmasta katsottuna kyse on julkishallinnon etiikasta, missä virkamiehillä ja poliitikoilla on omat roolinsa. Ei riitä, että virkamiehet tai poliitikot yksin toimivat moitteettomasti, vaan kumpaankin ryhmään kuuluvien toimijoiden tulee toimia eettisesti kestävällä tavalla. Virkamiesten epäeettinen käytös ei ole ainoastaan hallinnollinen ongelma vaan se muuttuu poliittiseksi rasitteeksi, ja vastaavasti poliitikkojen väärinkäytökset heikentävät luottamusta koko hallintokoneistoon.

Toimikunta pitää perusteltuna, että virkamiesten ja politiikkojen välistä suhdetta arvioitaisiin jatkossa tarkemmin esimerkiksi toimikunnan ehdottaman virkamieseettisen toimielimen toimesta. Yksi keino tehdä hyvät käytännöt näkyväksi on laatia ministereiden ja heidän avustajiensa sekä ylimpien virkamiesten välistä suhdetta käsittelevä toimintasääntö (code of conduct). Virkamiesten ja poliitikkojen välinen suhde on ollut useaan otteeseen mm. kansliapäällikkökokousten asialistalla, missä on keskusteltu etenkin virkamiesten roolista hallitusohjelman toteuttamisessa sekä eduskuntakuulemisissa[61]. Tätä pohdiskelua tulisi ajankohtaistaa ja laajentaa se koskemaan myös ministereiden ja heidän avustajiensa toimintaa. Toimikunnan käsityksen mukaan julkishallinnon etiikka edellyttää, että kaikki osapuolet noudattavat avoimia ja läpinäkyviä käytäntöjä. Uudet ministerit tai heidän poliittiset avustajansa eivät välttämättä tunne hallinnon toimintatapoja, ja hyvän hallinnon periaatteita on syytä tuoda esille esimerkiksi perehdyttämispäivän aikana.

---

[61] Timo Moilanen (1999). Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 7/1999, s. 18-19.

5 Toimikunnan suositukset

Virkamiesetiikan ylläpitämiseen ja kehittämiseen on useita toisiaan täydentäviä keinoja. Etiikkatyön painopiste on Suomessa ja kansainvälisesti yhä enemmän siirtynyt jälkikäteisistä seuraamuksista kohti ennalta estäviä ja ohjaavia toimia. Arvopohjaisessa etiikkatyössä korostetaan positiivisia tavoitteita ja rohkaistaan ihmisiä toimimaan oikein arvojen, eettisten ohjeiden ja koulutuksen avulla. Se täydentää merkittävällä tavalla perinteistä sääntöpohjaista lähestymistapaa, jossa reagoidaan epäkohtiin lainsäädäntöteitse kieltämällä tietyt epäeettiset toimintatavat. Oikeusperustaa tarvitaan edelleen, mutta kieltojen sijasta keskustelu ja esimerkillä johtaminen ovat motivoivia ja tehokkaita keinoja edistää eettisesti korkeatasoista hallintoa.

Toimikunta pitää virkamiesetiikan korkeaa tasoa parhaiten edistävänä keinona sitä, että arvopohjaista ennalta vaikuttavaa lähestymistapaa painotetaan myös jatkossa yksityiskohtaisen sääntelyn asemasta. Toimikunta on laatinut suosituksensa tältä pohjalta ja suosittelee tämän lähestymistavan omaksumista sekä suositustensa jatkovalmistelussa että muussa eettisen toiminnan edistämisessä.

1. Hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys on avainkysymys: mitä avoimempi valtionhallinto sitä vähemmän tilaa jää päivänvaloa kestämättömille toimintatavoille (korruptio tapahtuu aina piilossa). Julkisuuslaki velvoittaa viranomaisia toimimaan avoimesti ja pitämään huolen asiakirjojen saatavuudesta. Avoimuutta on tarpeen kehittää jatkuvasti laajassa vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tällä hetkellä ajankohtaisia ovat muun muassa kansalaislähtöisyys, avoimuuden käytännön toteutuminen, avoin tieto, selkeä kieli ja hallinto mahdollistajana. Kansalaisten palvelemisessa ja vallankäytön valvonnassa myös medialla on ollut tärkeä rooli. Virkamiesten on sisäistettävä laaja avoimuusperiaate ja on välttämätöntä, että virkamiehet antavat tietoa aktiivisesti sekä huolehtivat avoimuuden toteutumisesta hallinnossa.

2. Valtionhallinnon virastoissa on syytä järjestää erityisiä etiikkapäiviä tai muita tapahtumia, joiden aikana käsitellään eettisiä näkökohtia. Tilaisuuksia pidettäisiin kaikissa virastoissa, ja mukaan kytkettäisiin mahdollisuuksien mukaan virastojen sidosryhmiä kuten asiakkaita ja palveluntuottajia. Etiikkapäivän aikana voidaan keskustella valtionhallinnon arvopohjasta, yhteisistä pelisäännöistä ja mahdollisista ratkaisuista esille nousseisiin kysymyksiin. Etiikkapäivä edistää myös hallinnon avoimuutta, mikä on hyvän kansalaislähtöisen hallinnon lähtökohta. Etiikkapäivä toteuttaa arvopohjaista lähestymistapaa etiikkaan: keskustelu saa ajatuksia liikkeelle, ja sitoutuminen arvoihin ja toimintatapoihin syntyy dialogin kautta.

3. Virkamiesetiikan tilaa on syytä selvittää monipuolisesti. Ensinnäkin kansalaisten näkemyksiä hallinnon eettisyydestä sekä kansalaisten luottamusta hallintoon tulisi ryhtyä seuraamaan säännöllisesti. Kansalaiskäsityksiä koskeva kyselytutkimus tulisi tehdä vuosien 2014-2015 aikana. Sen lisäksi valtionhallinnossa on hyviä kokemuksia virkamiehille suunnattavasta etiikkakyselystä. Virkamieskyselyn avulla saadaan tietoa hallinnon sisäisistä toimintatavoista. Monipuolisen kuvan saamiseksi uusitaan valtion virkamiehille tehtävä kysely vuosien 2014-2015 aikana.

4. Eturistiriitojen sääntelyssä keskeisiä ovat hallintolain esteellisyyssäännökset, valtion virkamieslaissa ylimmille virkamiehille säädetty sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus sekä perustuslaissa säädetty ministereiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus. Hallintolain esteellisyyssäännökset ovat vakiintuneet osaksi hallintokulttuuria ja toimivat varsin hyvin. Niiden ulkopuolelle jäävät kuitenkin virkauraa edeltävät sidonnaisuudet sekä virkauran jälkeiset sidonnaisuudet, jotka voivat joissain tapauksissa olla ongelmallisia ja heikentää luottamusta hallintoon.

5. Virkauraa edeltäviä taloudellisia ja muita sidonnaisuuksia arvioidaan nimittämisvaiheessa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden kautta. Ylimmät virkamiehet antavat nykyisin selvityksen ministeriölle ja ministerit eduskunnalle. Myös virassaoloaikana tapahtuneet muutokset tulee ilmoittaa. Toimikunta esittää, että avoimuuden edistämiseksi ylimpien virkamiesten sidonnaisuusilmoitukset, siltä osin kuin ne ovat julkisia, sekä sivutoimiluvat ja -ilmoitukset julkaistaan yhdessä paikassa verkossa. Näiden tietojen julkistamisesta otetaan säännös valtion virkamieslakiin. Muuttuneet tiedot tulee päivittää välittömästi. Sen varmistamiseksi että tiedot ovat ajan tasalla, pyydetään ilmoitus uusittavaksi vuosittain. Myös valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuusilmoitusten saatavuutta parannetaan.

6. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus ei huomioi edellistä palvelussuhdetta mahdollisena sidonnaisuutena. Virkamiehen ei tulisi käsitellä edelliselle työnantajalleen, tämän kumppanille tai kilpailijalle kuuluvia asioita heti uuteen tehtävään siirryttyään. Virastoissa on erilaisia käytäntöjä, mutta pääsääntöisesti uuden virkamiehen tehtävien rajoittaminen puolen vuoden tai vuoden ajanjaksoksi riittää. 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. Tällaisen tulokarenssin käyttö valtiolla on yleisempää kuin lähtökarenssin.

7. Toimikunta pitää liikkuvuutta julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä tavoiteltavana. Tietyissä tilanteissa suora poissiirtyminen valtion palveluksesta voi kuitenkin johtaa eturistiriitaan. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi valtionhallinnon ylimmille virkamiehille sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsitteleville virkamiehille asetetaan virkasopimuksella karens-

siehto, jonka nojalla on mahdollista sopia 6-12 kuukauden pituisesta jäähdyttelyajasta ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Tulevan palvelussuhteen ilmoittamisvelvollisuutta koskeva säännös lisätään valtion virkamieslakiin. Soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi karenssitapaukset voidaan lähettää virkamieseettisen toimielimen käsiteltäväksi.

8. Poliittisilla valtiosihteereillä ja erityisavustajilla tyypillisesti on pääsy arkaluonteiseen tietoon. He ovat valtion virkamiehiä ja valtiovarainministeriön ohje koskee myös heitä. Muihin virkamiehiin verrattuna heidän tehtävänsä ovat kuitenkin lyhytaikaisia ja sidottuja ministerin toimikauteen. Heidän vaihtuvuutensa on suurta, ja merkittävä osa heistä siirtyy yksityiselle sektorille kesken ministerin virkakauden tai sen jälkeen. Kuitenkin myös näitä virkamiehiä nimitettäessä on syytä tarkkaan arvioida virkasopimuksen tarve.

9. Toimikunta ei näe periaatteellista eroa ministereiden ja virkamiesten välillä koskien virkauran jälkeisiä rajoituksia. Useissa maissa ministereiden karenssiaika on pitempi kuin virkamiehillä. Tällä hetkellä ministerien osalta ei ole mitään sääntöjä tai ohjeita siirtymisestä muualle kesken ministerikauden. Tilanne on hieman erilainen, mikäli ministeri siirtyy yrityksen palvelukseen hallituksen vaihtuessa, koska sitä on jo edeltänyt vaihe, jolloin ministeristö on ennen ja jälkeen vaalien toiminut toimitusministeristönä. Koska ministereitä ja virkamiehiä koskevat samat eettiset periaatteet, jatkotyössä on selvitettävä, miten siirtymisiä koskevaa menettelyä sovelletaan politiikan toimijoihin.

10. Toimikunta esittää pysyvän neuvoa-antavan virkamieseettisen toimielimen perustamista valtiovarainministeriön yhteyteen. Toimielimen asettaisi valtioneuvosto. Sen kokoonpanon tulisi taata monipuolinen näkemys yhteiskunnasta ja syvällinen käsitys virkatoiminnasta. Toimielin antaisi yleisiä suosituksia virkamiesetiikasta ja lausuntoja tapauksissa, jolloin virkamies siirtyy pois valtion palveluksesta. Koska hallinnosta on tähän mennessä tullut erittäin vähän esityksiä siitä, missä tehtävissä karenssi tai tehtävärajoitukset uudessa työssä voivat edes periaatteessa realisoitua, toimielimen tehtävänä olisi esittää yleisluonnehdinta kyseeseen tulevista tehtävistä hyödyntäen hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. Karenssia koskeva ratkaisu jäisi päätösvaltaisen viranomaisen harkintaan. Karenssitapaukset käsiteltäisiin toimielimessä virastojen esityksestä. Muiden virkamieseettisten kysymysten osalta toimielin päättäisi itse, mitä asioita se ottaa tarkasteltavakseen.

11. Yrityksillä ja niiden muodostamilla etujärjestöillä, ammattijärjestöillä ja muilla etutahoilla on oikeus tulla kuulluksi lainvalmistelussa. Ne ovat myös tuoneet oma-aloitteisesti esille näkemyksiään. Uudempi ilmiö on viranomaisiin vaikuttamispalveluja (lobbaamista) myyvät viestintätoimistot. Viranomaisten on oltava eri tahojen kuulemisessa tasapuolisia. Keskeinen keino myös lobbaukseen liittyvien eettisten ongelmien ehkäisemiseksi on toiminnan läpinäkyvyys. Suomessa hallinnon yleinen julkisuusperiaate on mahdollistanut viranomaisten ja lobbarien välisen vuorovaikutuksen seuran-

nan. Suomen kaltaista julkisuusperiaatetta ja laajaa kuulemista asioiden valmistelussa ei ole Pohjoismaiden ulkopuolella. Tähän nähden Suomessa ei ole yhtä suurta tarvetta etutahojen rekisteröinnille eli ns. lobbarirekisterille kuin esimerkiksi monikansallisissa EU-toimielimissä. Lobbaus voi liittyä myös virkauran jälkeisiin eturistiriitatilanteisiin, mikäli valtion palveluksessa oleva henkilö siirtyy suoraan etujärjestön tai viestintätoimiston palvelukseen. Nämä henkilöt ovat haluttua työvoimaa edunvalvontatehtävissä, koska heillä on hyvä tuntemus valtionhallinnon toimintatavoista ja heillä voi olla helposti pääsy päätöksentekijöiden puheille. Näitä tilanteita koskisivat edellä esitetyt muualle siirtymistä koskevat sääntelykeinot. Uusien sääntöjen perusteella lobbarille voitaisiin myös asettaa kieltoja olla yhteyksissä aiempaan organisaatioonsa tai kollegoihinsa työasioissa määrätyn ajan.

12. Väärinkäytösten paljastajien suojelua (whistleblower protection) pidetään kansainvälisesti katsoen yhtenä keskeisenä keinona korruption vastaisessa taistelussa. Sen tarkoituksena on suojella väärinkäytökset esille tuonutta virkamiestä tai työntekijää vahingoittavilta toimilta kuten tehtävien alentamiselta tai irtisanomiselta. Väärinkäytösten paljastamiseen ei ole vakiintuneita kanavia: paljastus voidaan tehdä organisaation sisällä, se voidaan välittää organisaation ulkopuoliselle taholle tai se voidaan vuotaa julkisuuteen. Suomessa tietolähteellä on erittäin vahva suoja, joka on ilmaistu perustuslaissa, oikeudenkäymiskaaressa ja pakkokeinolaissa. Lähdesuojaa on käytännössä vaikea murtaa. Euroopan neuvosto on tehnyt useita väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevia suosituksia, joiden täytäntöönpanosta käydään keskustelua. Suomen on syytä seurata Euroopan neuvoston toimia asiassa.

13. Virkamiehillä ja poliitikoilla on omat roolinsa päätöksenteossa. Virkamiehet vastaavat päätösten valmistelusta ja ministerit tekevät päätökset. Kansalaisten käsitys valtionhallinnon tasapuolisuudesta ja riippumattomuudesta muodostuu pitkälti julkisuuden kautta. Se koskee yhtälailla virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä, erityisesti ministereitä. Esittelevillä virkamiehillä on lain mukaan oikeus liittää päätökseen eriävä mielipiteensä. Hallinnon avoimen valmistelun turvaamiseksi tulisi huolehtia siitä, että valmistelevilla virkamiehillä on mahdollisuus esittää omat perustellut näkemyksensä päätöksenteon perustaksi. Virkamiehille on syytä järjestää lisää eettistä keskustelua ja valmennusta. Myös uuden hallituksen jäsenille olisi hyvä järjestää vastaavaa. Ministerien aikataulut ovat alusta pitäen hyvin kiireiset, mutta mahdolliset hallituskauden aikana julkisuudessa käytävät keskustelut päätöksentekijöiden moraalista vievät aikaa. Poliittisen roolin ja virkamiesroolin kirkastamiseksi luodaan yhteisiä tilaisuuksia eettisiä käytäntöjä koskevaan vuoropuheluun ministerien, valtiosihteerien, poliittisten erityisavustajien ja johtavien virkamiesten kesken. Tämä käynnistetään heti uuden hallituksen aloittaessa toimintansa.

Lähteet

Blomeyer & Sanz (2009). The Code of Conduct for Commissioners – Improving Effectiveness and Efficiency. Directorate-General Internal Policies of the Union, European Parliament.

Cini, Michelle (2007). From Integration to Integrity. Administrative Ethics and Reform in the European Commission. Manchester University Press.

Demmke, Christoph & Bovens, Mark & Henökl, Thomas & Moilanen, Timo (2008). Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities.

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2012). The Pursuit of Public Service Ethics – Promises, Developments and Prospects. In B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.), The SAGE Handbook of Public Administration. Second Edition. Sage 2012, 698-711.

Halla, Ilona & Hätinen, Raija & Grönfors-Kallio, Anneli & Malm, Saara & Kaisanlahti, Timo & Kontula, Lisbeth & Väisänen, Heljä (2003). Corporate Governance Suomessa. Edita Prima, Helsinki.

Hallberg, Pekka & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin (2011). Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Sanoma Pro.

Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto.

Jaatinen, Miia (1999). Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Stategies. Academic Dissertation, June 1999, University of Helsinki, Department of Communications, Faculty of Social Studies.

Kolthoff, Emile (2007). Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity. Boom Juridische Uitgevers.

Leppänen, Anna & Muttilainen, Vesa (2012). Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010. Seurantamenetelmän kehittäminen ja rikosepäilyjen ominaispiirteet. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100. Tampereen yliopistopaino.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia, No 113, Hallintotiede 7.

Moilanen, Timo (1999). Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 7/1999.

Moilanen, Timo & Salminen, Ari (2007). Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. Ministry of Finance, Research and Investigations 1/2007.

OECD (1996). Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers 14. Paris.

OECD (2000). Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries. Paris.

OECD (2004). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. Paris.

OECD (2010). Post-public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Paris.

OECD (2013). Government at a Glance 2013. Paris.

OM (1994). Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen. Helsinki.

Paine, Lynn Sharp (1994). Managing for Organizational Integrity. Harvard Business Review, Vol. 72, March-April, 106-117.

Peiponen, Mirva (2007). Arvot virkamiehen arjessa: selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. VM tutkimukset ja selvitykset, 4/2007.

Pussinen, Pauliina & Lehtonen, Veli-Matti (2013). Valtion henkilöstön vaihtuvuus vuonna 2011. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2013.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna & Mäntysalo, Venla (2011). Kansallinen integriteettitutkimus: Suomi. Transparency Suomi ry.

Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja: selvityksiä ja raportteja 182.

Salminen, Ari & Heiskanen, Lauri (2013). Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: katsaus tutkimuskirjallisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja: selvityksiä ja raportteja 192.

Tiililä, Ulla (2011). Hyvä hallinto – kielenkäytön kysymys. Kielikello 1/2011.

Thompson, Dennis (2005). Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare. Cambribge University Press.

Transparency International (2013). Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU.

UM (2012). Anti-corruption Handbook for Development Practitioners.

van Wart, Montgomery (2003). Codes of Ethics as Living Documents. Public Integrity, Vol. 5, No. 4, 331-346.

Viljanen, Pekka (2011). OECD arvioi lahjonnan vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa – muutamia kommentteja syksyllä 2010 valmistuneesta Suomea koskevasta maaraportista. Defensor Legis N:o 1/2011.

VM (1995). Korkeimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus. VM työryhmämuistioita 29:1995.

VM (2000). Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. VM tutkimuksia ja selvityksiä 8/2000.

VM (2004). Arvot arkeen. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. VM työryhmämuistioita 6/2004. Edita Prima, Helsinki.

VM (2005). Arvot arjessa - virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Edita Prima, Helsinki.

VM:N JULKAISUSARJAN TEEMAT:

Budjetti

Hallinnon kehittäminen

ICT-toiminta

Kunnat

Ohjaus ja tilivelvollisuus

Rahoitusmarkkinat

Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset

Valtion työmarkkinalaitos

Verotus

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

3/2014
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Helmikuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-530-8 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-531-5 (pdf)