



**KUNTA  
LIITTO**

**KORRUPTIO  
JA EETTISYYS  
KUNNASSA**



[kuntaliitto.fi/kayttoehdot](https://kuntaliitto.fi/kayttoehdot)

Toimittanut: Kirsi Lamberg  
ISBN 978-952-293-984-5 (pdf)  
2. uud. painos  
© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki 2026

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
Puhelin 09 7711  
[www.kuntaliitto.fi](http://www.kuntaliitto.fi)

# Sisällysluettelo

<b>Alkusanat</b>	<b>5</b>
<b>1 Korruptio ilmiönä ja lainsäädännössä</b>	<b>6</b>
1.1 Epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmä	6
1.2 Korruption esiintyminen Suomessa	7
1.3 Korruptio lainsäädännössä	9
1.3.1 Lahjukset ja lahjusrikkomukset	9
1.3.2 Virkasalaisuuden rikkominen	11
1.3.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen	12
1.3.4 Virkavelvollisuuden rikkominen	12
1.3.5 Virheellinen tai rikollinen menettely luottamustoimessa	13
1.3.6 Valtiovarainministeriön toimivalta	14
1.4 Korruption riskikohteet kunnassa	15
1.4.1 Julkiset hankinnat	15
1.4.2 Alueidenkäyttö ja rakentaminen	16
1.4.3 Poliittinen päätöksenteko	16
1.5 Esimerkkejä eettisyyden arvioinnista käytännössä	17
1.6 Eettisyyden edistäminen kunnassa	18
<b>2 Korruption ehkäiseminen kunnassa</b>	<b>19</b>
2.1 Kunnan toimintaympäristö	19
2.2 Laillisuusvalvonta ja valtion toteuttama valvonta	19
2.3 Kunnan valvontajärjestelmä	20
2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta	20
2.3.2 Sisäinen tarkastus	20
2.3.3 Ilmoituskanava	20

2.4	Korruption ehkäisy voimassa olevassa sääntelyssä	21
2.4.1	Hyvän hallinnon perusteet	21
2.4.2	Sidonnaisuudet	22
2.4.3	Sivutoimiluvat ja -ilmoitukset	23
2.4.4	Esteellisyyksien huomioiminen päätöksenteossa	23
2.4.5	Avoimuus ja viestintä	24
2.4.6	Eettiset ohjeet ja periaatteet	24

### **3 Ohje lahjoista ja vieraanvaraisuudesta 26**

3.1	Johdanto	26
3.2	Kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden yleiset velvollisuudet	26
3.3	Lahjusrikokset	27
3.3.1	Lahjuksen vastaanottaminen	27
3.3.2	Lahjuksen antaminen	28
3.3.3	Lahjus elinkeinotoiminnassa	29
3.3.4	Arviointikriteerit	29
3.4	Ulkopuolisten kustantamat matkat	30
3.5	Matkamääräys, matkasuunnitelma ja matkakertomus	31
3.6	Yritysten järjestämät tilaisuudet	32
3.7	Vieraanvaraisuus- ja kiitoslahjat	32

### **4 Hyvän hallinnon ja korruptiontorjunnan toimenpideohjelma kunnassa 34**

4.1	Toimenpideohjelman lähtökohdat	34
4.2	Toimenpideohjelman soveltamisala	35
4.3	Korruption torjunnan toimintamalli	35
4.4	Toimintaohjeet korruptiota epäiltäessä	36
4.5	Korruption torjunnan tason arviointi	37

### **5 Lisätietoa eettisyydestä ja korruptiosta 38**

# Alkusanat

Kunnallishallinnon eettisyydestä puhutaan silloin, kun lainsäädäntö ei pelkästään tai yksiselitteisesti ratkaise kaikkia eteen tulevia kysymyksiä. Eettisyyden arviointi alkaa siitä, mihin laki loppuu. Lainsäädäntö asettaa päätöksenteolle reunaehdot, mutta usein päätöksentekoon liittyy myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jossa korostuvat kunnan päätöksentekijöiden arvot ja eettiset periaatteet. Eettisesti kestävä kunnallinen päätöksenteko on sekä lainmukaista että yhdessä sovittuja arvoja toteuttavaa.

Kunnan toiminta ei rajoitu pelkästään sen sisäiseen hallintoon ja päätöksentekoon. Kuntien eettinen näkökulma tulee ottaa huomioon kaikessa kunnan toiminnassa, kuten esimerkiksi kunnan tytäryhteisöissä ja kuntien yhteisissä toimielimissä. Kunnan eettisten arvojen tulee näkyä myös kuntalaisille.

Korruptiossa kyse ei ole vain yksittäisten päätösten epäoikeudenmukaisuudesta, vaan laajemmasta yhteiskunnallisesta ongelmasta, joka voi ajan kanssa vaarantaa kuntien kykyä tarjota tasavertaisia ja laadukkaita palveluita kaikille asukkailleen sekä kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan.

Yhteiskunnallinen kehitys tuo eteen useita sellaisia ilmiöitä, jotka vaativat entistä enemmän myös eettistä keskustelua yhteisistä pelisäännöistä.

Kunnat ovat toivoneet Kuntaliitolta eettisyyttä käsittelevää julkaisua. Kuntaliitto julkaisi tämän oppaan ensimmäisen kerran vuonna 2018. Päivittämistyössä on huomioitu ajankohtaiset lakimuutokset. Lisäksi korruptioon

liittyvää käsitteistöä on laajennettu ja avattu julkaisussa laajemmin. Julkaisu on tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön sekä luottamushenkilöiden käyttöön.

Päivitetty opas laajentaa ja avaa korruption käsitteitä sekä ilmiön taustalla olevaa sääntelyä:

1. luvussa käsitellään epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmiä sekä korruption ilmenemismuotoja kuntasektorilla ilmiönä ja lainsäädännössä. Eettisyyden arviointia käytännössä on havainnollistettu esimerkkitapauksilla.
2. luvussa käydään läpi korruption ehkäisemistä kunnassa muun muassa valvontajärjestelmän ja lainsäädännön kautta.
3. luku pohjautuu vuonna 2017 julkaistuun Kuntaliiton yleiskirjeeseen (17/2017) lahjoista ja vieraanvaraisuudesta. Ohjetta on paikoin ajantasaisesti. Ohjeen pohjalta kunnat voivat laatia omat sisäiset ohjeet henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Tämä luku on tarkoitettu itsenäiseksi osaksi ja on luettavissa muusta sisällöstä riippumatta.
4. luku perustuu oikeusministeriön korruption ehkäisyn toimintamalliin, jolla kunta voi ehkäistä korruptiota toiminnassaan. Lisäksi luvussa on toimintamalli korruptiota epäiltäessä ja korruption tason arviointimalli.
5. luvussa on listattuna aineistoa ja nettisivuja, joista löytyy lisätietoa eettisyydestä ja korruptiosta.

Oppaan uudistamisesta on vastannut Suomen Kuntaliiton juristi Kirsi Lamberg yhteistyössä Kuntaliiton juristien kanssa.



# 1 Korruptio ilmiönä ja lainsäädännössä

## 1.1 Epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmä

Tässä julkaisussa *etiikalla* ja *korruptiolla* tarkoitetaan seuraavaa:

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

**Korruption** määritelmä on varsin laaja, ja sillä voidaan tarkoittaa monia eri asioita. Korruptiolla tarkoitetaan vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä; lainvastaista, moitittavaa ja *epäeettistä* toimintaa. Korruptio voi olla myös ns. lainmukaista toimintaa, mutta silti epäeettistä ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa.

Laajan määritelmän mukaan korruptiota on myös esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönti ja huono johta-

minen. Kaikki korruptioksi määriteltävä toiminta ei ole rikoslain mukaan rangaistavaa. Korruption erilaisia esiintymismuotoja voivat olla esimerkiksi:

- Luottamustehtävän tai virka-aseman väärinkäyttö
- Lahjonta, lahjusten ottaminen ja pyytäminen
- Petos, kavallus, varastaminen, yhteisten varojen väärinkäyttö
- Uhkailu ja väkivallalla pakottaminen
- Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- Suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito
- Lakien ja määräysten kiertäminen
- Tosiasioiden vääristely
- Laiton seuranta ja tarkkailu
- Velvollisuuksien laiminlyönti ja asioiden viivyttely
- Huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- Välinpitämätön johtamistyö
- Päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden maalittaminen
- Muutoksenhakujärjestelmän väärinkäyttö
- Nepotismi ja läheisten suosiminen
- Epäreilujen ja epäasiallisten keinojen käyttäminen alaisiin.

Joskus kuulee puhuttavan myös **rakenteellisesta korruptiosta**. Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto, joka hyödyntää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia. Rakenteellisen korruption piirteitä esiintyy esimerkiksi poliittisissa virkanimityksissä, poliittisessa rahoituksessa, julkisissa hankinnoissa sekä epävirallisissa päätöksentekoverkostoissa (ns. hyvä veli -verkostot). Tässä tulee erottaa normaali poliittinen neuvottelu, mitä kunnissa usein käydään valtuustoryhmien kesken epävirallisissa yhteyksissä. Tällaisia neuvotteluja tulee ja pitääkin käydä.

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi sisältyy EU:n korruptiontorjuntadirektiiviehdotukseen, jonka kansallinen täytäntöönpano alkaa 2026. **Vaikutusvallan kauppaamista** ei ole vielä kriminalisoitu Suomessa, vaikka esteellisyys osallistua päätöksentekoon tällaisessa tilanteessa pääsääntöisesti syntyy. Käytännössä vaikutusvallan kauppaamisesta on kyse siitä, että joku tarjoaa toiselle palkkion siitä, että tämä vaikuttaisi epäasiallisesti virkamiehen tai kansanedustajan tai heihin rinnastettavien henkilöiden päätöksentekoon. Samoin rikokseen syyllistyisi palkkiota tällaisesta vaikuttamisesta pyytävä. Teko voisi tapahtua niin valtiollisessa, kunnallisessa, alueellisessa kuin valtioiden rajat ylittävässä toiminnassa.

Korruptiolla on yhteiskunnalle useita haitallisia seurauksia. Korruptio heikentää perusoikeuksia ja kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon, lisää eriarvoisuutta sekä hidastaa taloudellista kehitystä.

## 1.2 Korruption esiintyminen Suomessa

Tutkimusten mukaan Suomi on yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Euroopan komission oikeus-

valtiokertomuksen (2025) kansalaisista 89 prosenttia ja yrityksistä 90 prosenttia koki tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden olevan Suomessa hyvällä tai erittäin hyvällä tasolla. EU-maiden oikeuslaitosten tehokkuutta, laatua ja riippumattomuutta vertailevan oikeusalan tulostaulun mukaan luottamus oikeuden riippumattomuuteen on Suomessa EU:n korkein.

Korruption vähäisyyttä Suomessa on selitetty muun muassa oikeusjärjestelmämme luotettavuudella, demokraatialla, poliittisella vakaudella, päätösten muutoshakukelpoisuudella sekä laajalla sananvapaudella. Hallintoamme ohjaavat oikeusperiaatteet, kuten avoimuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus ja objektiivisuus.


Kansalaispulssi (2025) kyselyn (ks. kuva s. 8) tulosten perusteella 47 prosenttia vastanneista piti korruptiota melko/erittäin harvinaisena, 24 prosenttia erittäin/melko yleisenä. Eurobarometrin (2025) tulosten perusteella 21 prosenttia suomalaisista piti korruptiota laajalle levinneenä ilmiönä Suomessa, kun taas Ruotsissa vastaava tulos oli 51 prosenttia. Euroopan unionin maiden asukkaista 69 prosenttia piti korruptiota laajalle levinneenä.

Korruptiosta vapaita maita ei kuitenkaan ole, ja tämä pätee myös Suomeen. Korruptio on ilmiönä haastava, koska se on usein hienovaraista, ei ole selvästi näkyvää ja jää piiloon, eikä tarkastelemalla pelkästään poliisin tilastoja saada riittävän kattavaa kuvaa maamme korruptiotilanteesta.

Korruptiota esiintyy yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä monella toimialalla. Tutkimusten mukaan keskeisimmät riskialueet ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen rahoitus ja päätöksenteko. Joskus myös lainsäädännön muutokset saattavat aiheuttaa tilanteita, jotka tahtomattaan voivat synnyttää alustoja korruptiolle tai

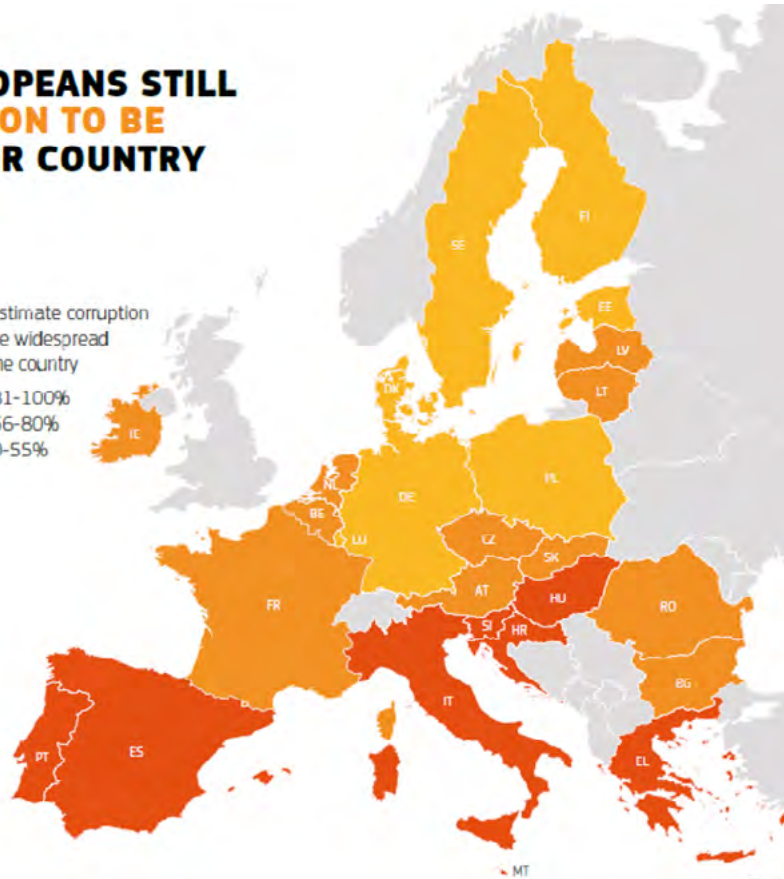
## A MAJORITY OF EUROPEANS STILL CONSIDER CORRUPTION TO BE WIDESPREAD IN THEIR COUNTRY

EU **69%** (+1 pp since 2024)

EL  97%	RO  75%
HR  92%	FR  68%
PT  91%	IE  63%
CY  90%	BE  59%
ES  89%	AT  58%
HU  88%	NL  56%
SI  85%	PL  55%
MT  83%	DE  52%
IT  82%	LU  52%
BG  80%	SE  51%
LV  80%	EE  49%
LT  80%	DK  28%
SK  78%	FI  21%
CZ  75%	

% Estimate corruption to be widespread in the country

- 81-100%
- 56-80%
- 0-55%



Kuva 1. Eurobarometri 2025.

epäeettiselle toiminnalle. Esimerkiksi kuntien yhtiöittämisvelvoitteen myötä kaikki kuntien omistamien yhtiöiden selonteot taloudellisesta toiminnasta ja päätöksenteon perusteista eivät ole esillä kuntalaisille, valtuutetuille tai median edustajille, koska julkisuuslakia ei sovelleta kuntayhtiöihin.

Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lainmukaisesti, mutta toiminta on joltain osin silti epäeettistä. Tyypillisimpiä korruption muotoja ovat suosinta, eturistiriidat, epäeettisten päätösten valmistelu salassa tai sisäpiiriin kesken

(esim. hyvä veli -verkostot), luottamusaseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuusrikkheet.

(OKV/2739/70/2024): Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön menettelyä sen hallinnonalalla toimivien sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan sivutoimisten jäsenten nimittämisessä. Lautakuntien nykyisissä kokoonpanoissa monilla sivutoimisista puheenjohtajista ja lakimiesjäsenistä on päätoimensa



kautta sidonnaisuus ministeriöön, useimmiten sosiaali- ja terveysministeriöön tai työ- ja elinkeinoministeriöön. Ministeriön virkamiehillä voi näin ollen olla samanaikaisesti tehtäviä lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa.

Apulaisoikeuskansleri arvioi ministeriön vakiintuneissa nimitysvalmistelukäytännöissä olevan rakenteellisia ongelmia, jotka viittaavat erityisesti siihen, ettei jäsenten valintamenettely turvaa muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta lainkäyttöelimenä. Apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena, ettei sivutoimi- tai sidonnaisuusarviointia tehdä myös arvioimalla, aiheuttaako työskentely ministeriössä muutoksenhakulautakunnan jäsenen tai varapuheenjohtajan tehtävässä sellaisen sidonnaisuuden, joka heikentää luottamusta muutoksenhakulautakunnan hallintoon tai voi olla muuten muutoksenhakulautakunnan tehtävän kanalta haitallinen. Apulaisoikeuskansleri piti muutoksenhakulautakuntien jäsenten valintamenettelyä erittäin ongelmallisena, koska nykyinen toimintamalli herättää aiheellisen kysymyksen siihen liittyvistä rakenteellisen korruption piirteistä.

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

### 1.3 Korruptio lainsäädännössä

Kaikkia korruption ilmentymiä ei ole säädetty laissa, kuten luvussa 1.2 mainittiin usein korruptio voi olla epäeettistä päätöksentekokulttuuria. Osa epäeetti-

sestä toiminnasta on kuitenkin esimerkiksi rikoslaisa (39/1889) säädetty rangaistavaksi.

Kunnassa viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla, josta voi syntyä myös rikosoikeudellinen ja vahingonkorvauksellinen vastuu.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa:

- **Lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus:** Lahjuksen vastaanottaminen tai luvaton etuuden vastaanottaminen virkatoimen yhteydessä (sisältää myös törkeät muodot).
- **Virkasalaisuuden rikkominen:** Tahallinen tai tuottamuksellinen salassapidettävän tiedon paljastaminen.
- **Virka-aseman väärinkäyttäminen:** Virkamiehen käytäessä asemaansa väärin hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa (sisältää myös törkeän muodon).
- **Virkaovelvollisuuden rikkominen:** Tahallinen tai tuottamuksellinen virkaovelvollisuuden laiminlyönti tai rikkominen (sisältää myös törkeän muodon).

Epäeettinen toiminta voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön myös kuntaomisteisten yhtiöiden toiminnassa. Rikoslain 30 luvussa säädetään elinkeinorikoksista.

#### 1.3.1 Lahjuksat ja lahjusrikkomukset

Lahjusrikoksista on säädetty rikoslain 16, 30 ja 40 luvuissa sekä vaalilahjonnasta rikoslain 14 luvussa. Sekä rikoslain 40:1:ssä että 16:13:ssä edellytetään, että tarjottu etu liittyy toimintaan palvelussuhteessa. Tällöin on voitu katsoa olevan syytä epäillä, että virkamiehen toimintaan vaikutetaan epäasianmukaisella tavalla.

Lahjusrikossäännökset soveltuvat muihinkin kuin virkamiehiin, esimerkiksi julkisyhteisön työntekijöihin, julkista

luottamustehtävää hoitaviin henkilöihin ja julkista valtaa käyttäviin henkilöihin.

*Lahjuksella* tarkoitetaan lahjaa tai oikeudetonta etua. Lahjan tai edun ei tarvitse olla taloudellinen, eikä euro-määräistä rajaa ole rikoslaisissa määritelty. *Lahjusrikko-*muksen ensisijaisena arviointikriteerinä on se, voiko edun vastaanottaminen vaarantaa kuntalaisten luottamuksen viranomaiseen (rikoslaki 40 luvun 3 §). Oikeuskäytännössä on otettu kantaa muun muassa rahalainaan (Helsingin HO 4.4.2023 R 21/665) ja seksuaaliseen kanssakäymiseen (KKO 2017:67) lahjuksena.

*Lahjuksen ottamisella* tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan tilannetta, jossa virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä.

Helsingin käräjäoikeus 24/138010: Ministeriön virkamiestä syytettiin törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi X Oy:n toimitusjohtajana ja hallituksen puheenjohtajana toiminutta henkilöä syytettiin törkeästä lahjuksen antamisesta ja konsernin talousjohtajana toiminutta kolmatta henkilöä avunannosta törkeään lahjuksen antamiseen. Käräjäoikeus tuomitsi virkamiehen törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta yhden vuoden ehdollisen vankeusrangaistukseen ja toimitusjohtajan törkeästä lahjuksen antamisesta kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Lisäksi käräjäoikeus tuomitsi virkamiehen viralta pantavaksi sekä menettämään valtiolle saamansa lahjuksen arvon 7 500 euroa.

Edelleen käräjäoikeus tuomitsi X Oy:n 50 000 euron yhteisösakkoon. Konsernin talousjohtajana toiminutta kolmatta henkilöä koskenut syyte avunannosta törkeään lahjuksen antamiseen hylättiin. (vailla lainvoimaa 21.1.2026)

*Lahjuksen antamisesta* säädetään rikoslain 16 luvussa, jossa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Lahjuksen antamisesta tuomitaan se, joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa edellä mainitun lahjan tai edun toiselle (RL 16:13 §). Jos lahjan arvo on huomattava, on menettely kriminalisoitu törkeänä lahjuksen antamisena (RL 16:14 §). Lahjuksen antamisen rikosoikeudellinen määritelmä vastaa lahjuksen ottamisen määritelmää.

KKO 1996:67: Kaupunki oli pyytänyt urakasta tarjoukset kahdelta yhtiöltä. Toisen yhtiön tuotepäällikkö oli jo ennen tarjouskilpailua ja myös sen aikana tarjonnut ravintolapalveluja urakkaa valmistelleille virkamiehille. Koska tarjoilua ei voitu pitää tavanomaisena vieraanvaraisuutena, tuotepäällikkö tuomittiin rangaistukseen lahjuksen antamisesta ja virkamiehet lahjusrikkomuksesta.

*Vaalilahjonnalla* tarkoitetaan tilannetta, jossa toinen henkilö lupaa, tarjoaa tai antaa toiselle palkkion tai muun edun taivutukseen toisen äänestämään yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä tietyllä tavalla tai jättämään äänestämättä taikka vaatii palkkion tai muun edun äänestamisestä tai äänestämättä jättämisestä yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä (rikoslaki 14 luku 2 luku).

*Lahjominen elinkeinotoiminnassa* tarkoittaa lahjuksen tai palkitsemisen antamista, lupaamista tai tarjoamista elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai selvitysmiehelle tai elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle. Lahjuksen tarkoitus on saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta lahjuksen vastaanottaminen ja antaminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 30 luvussa.

*Eturistiriidalla* tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöillä, jotka osallistuvat päätöksentekoon tai jotka voivat vaikuttaa menettelyn tulokseen, on välitön tai välillinen rahallinen, taloudellinen tai muu henkilökohtainen intressi, jonka voitaisiin nähdä vahingoittavan heidän puolueettomuuttaan ja riippumattomuuttaan päätöksenteossa esimerkiksi hankintamenettelyssä. Eturistiriidat ratkaistaan ennaltaehkäisevästi kuntalain ja hallintolain (434/2003) esteellisyysäänneksiä noudattamalla.

*Vaikutusvallan kauppaamisella* tarkoitetaan palkkion tarjoamista päätöksentekijälle, virkamiehelle tai ns. välikädelle, joka vaikuttaa päätöksentekijään epäasiallisesti palkkiota vastaan. Vaikutusvallan kauppaamista ei ole toistaiseksi kriminalisoitu kansallisessa rikoslaissa. Tietyt vaikutusvallan kauppaamisen muodot voisivat tulla jo nyt rangaistuksi osallisuutena lahjuksen antamiseen.

### **1.3.2 Virkasalaisuuden rikkominen**

Kunnan henkilöstö ja luottamushenkilöt saavat koko kuntakonsernia koskevia tietoja tehtävän hoitamiseen liittyen. Lain nojalla tieto voi olla myös salassa pidettävää. Salassapito perustuu lakiin.

*Virkasalaisuuden rikkominen* tarkoittaa sitä, että virkamies tai muu julkista valtaa käyttävä henkilö tahallaan tai tuottamuksellisesti paljastaa salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan, johon hänellä on ollut pääsy palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä.

Kyseessä on tieto tai asiakirja, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä. Tällaista tietoa ei saa paljastaa eikä ilmaista taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Virkasalaisuuden rikkominen voi aiheuttaa rikosoikeudellisen vastuun (rikoslaki 40 luku 5 §).

Virkasalaisuus perustuu viranomaisten lakisääteiseen salassapitovelvoitteeseen. Salassapitovelvollisuus jatkuu myös palvelussuhteen ja luottamustehtävän päättymisen jälkeen.

Vaasan HO 13.7.2023 123796: Ylilääkäri oli paljastanut uudelle puolisolleen virassaan tietoonsa saaman salassa pidettävän seikan entisen puolisonsa terveydentilasta, joka on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettävä. Siten vastaaja oli syyllistynyt virkasalaisuuden rikkomiseen. Asiassa ei ollut perusteita ulottaa vahingonkorvausvastuuta osaksikaan työnantajalle, vaan vastaajan oli vastattava vahingosta yksin.

KKO:2020:83: Käräjätuomari oli tuomiossa määrännyt asianomistajien henkilöllisyyden salassa pidettäväksi. Käräjätuomari oli laadittuaan tuomion salassa pidettävän ja julkisen kappaleen ilmoittanut tuomion olevan valmis annettavaksi. Käräjäoikeuden tiedottaja oli toimittanut tiedotusvälineille tuomion julkisen kappaleen, johon oli jäänyt salassa pidettäväksi määrättyjä asianomistajien nimiä. Korkeimman

oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että kärjäjätuomari oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen. (Ään.)

### 1.3.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen

Virka-aseman väärinkäyttäminen tarkoittaa tilannetta, jossa virkamies tai luottamushenkilö hankkii itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaa toiselle haittaa tai vahinkoa rikkomalla säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Tästä rikoksesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 7 tai 8 §:n mukaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä voidaan tuomita vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi vankeuteen sekä viralta pantavaksi. Jos rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä, suurta vahinkoa tai se on tehty erityisen suunnitelmallisesti ja häikäilemättömästi, voidaan teko tuomita törkeänä virka-aseman väärinkäyttämisenä.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

KKO 2023:17: Z:n kunnan kunnanjohtaja P oli tehnyt tutkintapyyntöön kuntakonserniin kuuluvan X Oy:n entisestä toimitusjohtajasta O:sta. Tietoisena O:ta koskevasta vakavasta rikosepäilystä kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet A, B, C, D, E, F, G ja H päättivät kunnanhallituksen kokouksessa peruuttaa tutkintapyyntö ja antaa kunnan yhtiökokousedustajille omistajaohjauksen O:n palauttamiseksi X Oy:n

toimitusjohtajan toimeen. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevillä perusteilla, että A, B, C, D, E, F, G ja H syyllistyivät virka-aseman väärinkäyttämiseen.

KKO:2000:112: Poliisimiehet olivat C:n välityksellä tilanneet D:ltä huumausainetta. Poliisimiehiä vastaan ajettu syyte yllytyksestä huumausainerikokseen hylättiin, koska poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä D:n tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta C:lle. Poliisimiesten katsottiin käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen. (Ään.)

### 1.3.4 Virkavelvollisuuden rikkominen

Rikoslain 9–10 §:t niin sanotuista virkavelvollisuuden rikomisrikoksista kattavat sekä tahalliset että huolimattomuudesta tehdyt teot. Vähäiset teot, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, jäävät kuitenkin rangaistavuuden ulkopuolelle.

Menettelyn rikosoikeudellisessa arvioinnissa huomioidaan teon toistuvuus, tahallisuus, tekijän asema tai hankittu epäasiallinen hyöty sekä muut tekoon liittyvät seikat, kuten missä olosuhteissa ja tarkoituksessa päätös on tehty.

Virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ovat rikoslain 40 luvun 9 ja 19 §:n mukaisia virkarikoksia. Virkavelvollisuuden rikkominen on rikos, jos virkamies rikkoo tahallaan tai huolimattomuudellaan virkatoiminnassa noudatettavia sääntöjä tai määräyksiä, eikä teko ole vähäinen, ja siitä voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt mainittuun rikokseen rikkomalla

jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen tarkoittaa, että teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat eivät kokonaisuutena arvostellen ole vähäinen.

KKO:2018:90: A oli kunnan johtavana rakennustarkastajana saanut ympäristöministeriön sähköpostiviestin aiheesta “suurten hallien riskit” ja sen liitteenä kaksi onnettomuustutkintakeskuksen onnettomuusuhkailmoitusta, jotka koskivat aikaisemmin sortuneita urheilu- ja ratsastushalleja. A ei ryhtynyt viestin perusteella toimenpiteisiin. Vähän yli kahden ja puolen vuoden kuluttua kunnan alueella sortui ratsastusmaneesi, joka oli samanlainen kuin toinen ilmoituksissa mainituista halleista. Maneesin sortumisen vuoksi yksi lapsi kuoli ja neljä muuta henkilöä loukkaantui.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja siihen liittyen välittää turvallisuushasta tieto rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista. A:n katsottiin huolimattomuudesta laiminlyöneen virkavelvollisuutensa. Tekoa ei pidetty kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. A tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen.

### **1.3.5 Virheellinen tai rikollinen menettely luottamustoimessa**

Jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö toimeensa on syyllistynyt edellä mainittuihin virkarikokseen, kunnanhallituksen on vaadittava häneltä selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Hallitus voi myös esittää valtuustolle rikosilmoituksen tekemistä asiassa tai muita jatkotoimenpiteitä. Mikäli virkarikos on ilmeinen, on kunnanhallituksen käytännössä tehtävä rikosilmoitus, koska se tulee tässä tapauksessa kuntalain 85 §:n mukaan tehdä viipymättä. Virkarikosten tunnusmerkistöt löytyvät rikoslain 40 luvusta ja kattavat edellä mainitut lajusrikokset, vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyvät rikokset, virka-aseman väärinkäyttämisen sekä virkavelvollisuuden rikkomisen.

Valtuusto voi tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi pidättää luottamushenkilön toimestaan, jollei hän ole itse ilmoittanut vetäytyvänsä luottamustoimesta. Ennen valtuuston kokousta voi pidättämisestä väliaikaisesti päättää valtuuston puheenjohtaja. Pidättämisspäätös voidaan panna täytäntöön heti. Valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämisspäätös voidaan panna täytäntöön heti.

*Rikosoikeudenkäynnissä* luottamushenkilö voidaan tuomita virkarikoksesta. Rangaistuksena voi sakon tai vankeusrangaistuksen ohella tiettyjen rikosnimikkeiden osalta olla myös viraltapano. Rikoslain tulkinnan mukaan virkarikosten yhteydessä tuomittu viraltapano käsittää sen viran, tehtävän tai luottamustoimen, jossa rikos

tehtiin. Viraltapanosta rikosoikeudellisena seurauksena päättää tuomioistuिन, ei kunta.

Seurauksena rikollisesta menettelystä *luottamustoimen ulkopuolella* valtuusto voi päättää yksittäisen luottamus- henkilön erottamisesta. Lisätietoja: [Luottamushenkilön virheellinen ja rikollinen menettely ja sen seuraukset | Kuntaliitto.fi](#)

### 1.3.6 Valtiovarainministeriön toimivalta

Valtiovarainministeriö voi päättää luottamushenkilön pidättämisestä tietyissä tilanteissa. Kuntalain 109 a §:n mukaan selvityshenkilön tai selvitysryhmän asettamisen edellytyksenä on:

1. että on aloitettu esitutkinta kunnan viranomaisen tai kunnan toimielimen usean jäsenen tekemäksi epäilystä vakavasta virkarikoksesta taikka useasta virkarikoksesta tai on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan tai
2. on muuten perusteltua syytä epäillä, että kunnan viranomaiset tai sen toimielimen jäsenet ovat olennaisesti tai toistuvasti toimineet lainvastaisesti tai laiminlyöneet lakisääteisiä velvoitteitaan, eikä kunta ole ryhtynyt riittäviin toimiin kunnan hallinnon saattamiseksi lain mukaiseksi.

Ministeriön pidättämissä päätöksen edellytyksenä on, että kunnassa olisi poikkeuksellisiin hallinnollisiin vaikeuksiin liittyvä 109 a §:n mukainen selvitysmenettely jo käyty läpi, eikä valtuusto ole päättänyt luottamushenkilön/ luottamushenkilöiden pidättämisestä. Lisäksi vaaditaan, että esitutkinta on aloitettu luottamushenkilön virkari-

kosasiassa tai että epäiltyyn virkarikokseen liittyen on käynnissä oikeudenkäynti. Edellytyksenä on, että pidättäminen katsotaan välttämättömäksi kunnan päätöksen- teon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi.

Oikeuskäytännön valossa valtiovarainministeriön toimivaltaa asiassa tulee tulkita suppeasti suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Pidättämissä päätös tulee olla suhteessa muuttuviin olosuhteisiin ja sääntelyn tavoitteisiin.

KHO:2020:44: Valtiovarainministeriö oli päättänyt kuntalain 109 a §:n 4 momentin nojalla epäiltyä virkarikosta koskevan oikeudenkäynnin ajaksi pidättää 20 X kunnan luottamushenkilöä luottamustoimistaan siihen saakka, kunnes kyseisiä luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet päätöksessä mainituissa rikosasioissa on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei valtiovarainministeriön päätös ollut sen tekohetkellä ollut lainvastainen. Hallinto-oikeuden ei olisi näin ollen tullut osittain kumota ministeriön päätöstä. Asiassa oli kuitenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vielä arvioitava, mitä merkitystä oli yhtäältä sillä, että käräjäoikeus oli hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen tuomiollaan hylännyt kyseiset virkarikossyytteet kaikilta osin, ja toisaalta sillä, että käräjäoikeuden tuomio ei kuitenkaan ollut tullut lainvoimaiseksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinnollista turvaamistoimenpidettä koskevien säännösten tarkoitus ja systematiikka sekä toimenpiteen ankaruus ja tähän liittyvä luottamushenkilöiden oikeussuojan tarve huomioon ottaen kuntalain 109 a §:n 4 momentin nojalla tehdyn luottamustoimesta pidättämisen perusteiden

täyttymistä oli seurattava ja tarvittaessa olosuhteiden muututtua päätettävä toimenpiteen lopettamisesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinnollisen turvaamistoimenpiteen yhteydessä ei voitu ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen eikä ennakoida rikosoikeudenkäynnin lopputulosta ylemmissä oikeusasteissa. Käräjäoikeuden tuomion lopputuloksen perusteella ei kuitenkaan tässä vaiheessa voitu pitää selvänä, että luottamushenkilöiden toiminta oli ollut rikossyytteissä tarkoitettulla tavalla lainvastaista. Asiassa oli otettava huomioon myös se, että vireillä olevan rikosoikeudenkäynnin kesto ei voitu täsmällisesti arvioida. Käräjäoikeuden tuomion johdosta muuttuneissa olosuhteissa luottamustoimesta pidättämisen jatkaminen koko oikeudenkäynnin ajan voisi muodostua suhteellisuusperiaatteen valossa kunnallisen itsehallinnon suojan ja luottamushenkilöiden aseman kannalta kohtuuttomaksi.

Otettuaan erityisesti huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan sekä tästä johtuvan tarpeen tulkita valtiovarainministeriön toimivaltaa supistavasti, korkein hallinto-oikeus katsoi, että muuttuneissa olosuhteissa luottamushenkilöiden pidättämistä toimistaan ei ollut tässä vaiheessa perusteita pitää kuntalain 109 a §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Valtiovarainministeriön päätöksen voimassaolo määrättiin lakkaamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä lukien.

## 1.4 Korruption riskikohteet kunnassa

Tunnistettuja riskialueita korruptiolle ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnit-

telu, julkisista varoista tehtävä avustusten myöntäminen sekä poliittinen rahoitus ja päätöksenteko. Kaikki edellä mainituista toimialoista koskevat myös kuntasektoria. Seuraavissa kappaleissa on lueteltu tilanteita, jotka ilmentävät epäeettistä tai korruptiivista toimintaa eri toimialoilla kunnassa.

### 1.4.1 Julkiset hankinnat

Julkiset hankinnat voidaan nähdä korruptiolle herkäksi riskialueeksi, koska hankintojen taloudellinen merkitys on usein suuri ja kyse on julkisten varojen käytöstä. Korruptio vaarantaa hankintojen avoimen ja tehokkaan kilpailuttamisen tarkoituksen, tarjoajien tasapuolisen kohtelun sekä vaarantaa julkisten varojen laillisen ja tuloksellisen käytön. Hankintoihin liittyvän korruption tarkoituksena on jonkun yksittäisen toimijan suosinta tai muutaman toimijan keskinäinen yhteistyö, jolloin toimija voi saada oikeudetonta taloudellista tai muuta hyötyä.

Korruption ilmenemismuotoja:

- Kilpailuttamatta jättäminen
- Hankinnan kohteen määrittely (esim. pilkotaan osiin) siten, että tiettyä tarjoajaa suositaan vailla perusteluja
- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Päätöksentekijät pyrkivät saamaan etuja itselleen tai lähipiirilleen osana kilpailutusta
- Hankintasopimuksen laajentaminen tai muuttaminen ilman perustetta
- Tilaukset tai lisälaskut ilman todellista tilaustarvetta
- Esteellisyyksien ja kaksoisroolien huomiotta jättäminen
- Epäeettinen poliittinen vaikuttaminen
- Sopimusten valvonnan laiminlyönnit ja lainvastaiset sopimusmuutokset jälkikäteen
- Suorahankinnan tosiasiallisten perusteiden häivyttäminen

## 1.4.2 Alueidenkäyttö ja rakentaminen

Korruptio voi ilmetä alueidenkäytössä ja rakentamisessa esimerkiksi maanomistajien suosimisena kaavoitus- ja lupa-asioissa tehtävissä päätöksissä. Lisäksi merkittävät maanomistajat ja toimijat saattavat pyrkiä hyödyntämään suhteitaan tai merkittävyyttä alueen elinkeinotoiminnassa suhteessa päätöksentekijöihin ja valmistelijoihin. Alueidenkäytön ja rakentamisen hankkeisiin voi liittyä voimakasta edunvalvontaa, jolloin valmistelijan, toimeenpanijan ja päätöksentekijän roolit saattavat hämärtyä.

Lahjusten antamista voi esiintyä myös erilaisten paikallisten yhdistysten avustamisena esimerkiksi merkittävän elinkeinoharjoittajan toimesta. Tämä voidaan nähdä ns. maan ja mielipiteiden pehmittämisenä kuntalaisten ja päättäjien suuntaan ennen merkittävää päätöksentekoa. Riskinä on, että maankäytön suunnittelussa, tonttien luovuttamisessa ja erilaisissa lupaprosesseissa aletaan huomaamatta ajaa yksityisten toimijoiden etua unohtaen julkinen etu.

Alueidenkäytön ja rakentamisen toimialoilla korruptio voi ilmetä esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Perusteettomat poikkeamispäätökset ja suunnittelu- tarveratkaisut
- Maanomistajien epäasiallinen suosiminen (esim. kaavoitusaloitteet, tontinluovutus)
- Muutoksenhakujärjestelmän väärinkäyttö esim. sarjavalittajat ja kiristys
- Esteellisyys ja päätöksentekijän omat intressit päätöksenteossa
- Kilpailuttamatta hankitut lisätyöt tai perusteettomat lisätyöt
- Valmistelijaan ja päätöksentekijään vaikuttaminen antamalla etuja tai hyötyjä

## 1.4.3 Poliittinen päätöksenteko

Päätöksenteko on yleisesti tunnistettu korruption riskialueeksi. Kunnallinen poliittinen päätöksenteko perustuu kuntalaisten luottamukseen, jota hyvän hallinnon vastainen toiminta heikentää. Päätöksenteko kunnissa tapahtuu viranhaltijoiden päätöksinä sekä poliittisena päätöksentekona toimitelmissä.

Myös virka- ja työsuhteisten henkilöiden rekrytointiprosesseissa voi ilmetä suosimista ja epäasiallista menettelyä. Poliittisin perustein tehdyt henkilöstövalinnat altistavat vallankeskittymisen epäeettiselle poliittiselle ohjaukselle, jos valinta on luonut osapuolille kiitollisuusvelkaa. Riskinä on, että päätöksiä ei tehdä asiantuntijuiden tai pätevyuden perusteella, vaan valintakriteeristö räätelöidään.

Korruptio voi ilmetä poliittisessä päätöksenteossa esim. seuraavilla tavoilla:

- Poliittiset virkanimitykset ja virkojen kelpoisuusehtojen räätelöinti tietyille henkilölle sopivaksi
- Päättäjiä siirtyy politiikasta suoraan liike-elämän palvelukseen (ns. pyörövi-ilmio)
- Päättäjien kaksois- ja kolmoisroolit ja vallan keskittyminen
- Salailu ja julkisuuslain noudattamatta jättäminen
- Kiitollisuusvelka ja sisäpiirit
- Nepotismi
- Puutteellinen valmistelu ja menettelysäännösten sivuuttaminen



## 1.5 Esimerkkejä eettisyyden arvioinnista käytännössä

**Esimerkki-CASE 1: Hankintaprosessin aikana tai muuten sen yhteydessä yksi tarjouksen jättäjistä tarjoaa hankinnasta päättävälle viranhaltijalle lounaan, viinipullon ja konvehtirasian.**

Huomioitavaa:

- Onko lahja arvokas?
- Lahja annetaan kesken kilpailutusprosessin.
- Antajana on hankintaprosessiin osallistuva toimija.
- Lahja annetaan hankinnasta päättävälle viranhaltijalle.
- Millaisen vaikutelman lahjojen vastaanottaminen antaa?
- Miltä tilanne näyttää ulkopuolisille ja kuntalaisille? Voiko menettely horjuttaa päätöksenteon riippumattomuuteen? Luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen saattaa horjua.

**Esimerkki-CASE 2: Kunta on yrityksen kanssa tehdyssä sopimuksessa sopinut, että sopimus on kokonaan salassa pidettävä, eikä siitä luovuteta tietoja ulkopuolisille.**

Huomioitavaa:

- Viranomaisen ei voi itse päättää julistaa tai sopimuksella sopia asiakirjaa tai sen osaa salassa pidettäväksi, vaan salassapitoon on oltava laissa säädetty peruste.
- Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden salassapidosta ole säädetty laissa.

**Esimerkki-CASE 3: Kunnalla on hallintojohtajan virka avoinna. Viraston päällikkö mainitsee asiasta serkulleen ja kehottaa häntä hakemaan tehtävää. Viraston päällikön serkku valitaan virkaan.**

Huomioitavaa:

- Oliko valittu henkilö pätevä tai pätevin ehdokas?
- Oliko viraston päällikkö mukana päättämässä rekrytoinnista?
- Onko päätöksenteossa mukana esteellisiä henkilöitä?
- Vaikuttiko päällikkö muulla tavalla rekrytointiprosessiin?

**Esimerkki-CASE 4: Lautakunnan jäsen haluaa lapsensa tiettyyn kouluun. Lautakunnan jäsen pyytää muista kuntalaisista poikkeavaa päätöksentekoa aseman perusteella, tai koulunmääräytymisperusteita muokataan siten, että toiveen mukainen koulupaikka järjestyy.**

Huomioitavaa:

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

**Esimerkki-CASE 5: Paikallinen teollisuusyrittäjä tarjoaa kunnan teknisen toimen johtajalle ja tämän perheelle omistamaansa lomamökkiä puoleen hintaan sekä vuokra-autoa ja hiihtohissilippuja viikoksi. Lahjan antaja ja teknisentoimen johtaja tapaavat toisiaan kunnan tilaisuuksissa, mutta myös vapaa-ajalla mökkeillen.**

Huomioitavaa:

- Onko lahja arvokas?
- Antajana on paikallinen teollisuusyrittäjä. Onko mahdollista, että lahjan antaja ajaa asiassa omaa etuansa tulevissa päätöksissä?
- Millaisen vaikutelman lahjojen vastaanottaminen antaa?
- Täyttääkö lahja rikoslain mukaisen lahjuksen vastaanottamisen tunnusmerkistön?
- Pohdi, miksi juuri tälle henkilölle annetaan lahja?
- Voiko luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen vaarantua?

## 1.6 Eettisyyden edistäminen kunnassa

Eettiseen kehitystyöhön, koulutukseen ja organisaatio-kohtaisten hyvien käytänteiden määrittämiseen kannattaa panostaa alhaisen korruption maissa. Avainasemassa korruption ehkäisemisessä ovat avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tietoisuuden lisääminen, valvonnan ja raportoinnin tehokkuus sekä eettiset ohjeistukset. Kunnassa onkin hyvä laatia koko kuntaorganisaatiota eli peruskunnassa ja konserniyhtiöissä toimivia luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevat erilliset eettiset ohjeet ja periaatteet.

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

Seuraavilla toimenpiteillä voidaan edistää eettisesti kestävää toimintaa organisaatiossa:

- Johdon omalla käytöksellään antama esimerkki ja johtamisosaamisen lisääminen
- Kunnan oman hyvän hallinnon ja korruption torjunnan toimintamallin rakentaminen
- Henkilöstön ja luottamushenkilöiden kouluttaminen
- Sisäinen tarkastus
- Eettisistä periaatteista keskusteleminen
- Arvojen määrittäminen ja niistä tiedottaminen
- Eettisten ohjeiden laatiminen

Eettisten periaatteiden jalkautus organisaatiossa voi tapahtua keskustelujen ja koulutuksen kautta. Eettisten periaatteiden ja toimintaohjeiden tulee olla henkilöstön saatavilla, ja ne on pidettävä ajan tasalla. Katso luvussa 5 kuntien eettisiä ohjeita ja toimintaperiaatteita.



# 2 Korruption ehkäiseminen kunnassa

## 2.1 Kunnan toimintaympäristö

*Kuntakonserni* sisältää kunnan oman organisaation mukaan lukien kunnan liikelaitokset sekä yhteisöt, joissa kunnalla tai kunnan tytäryhteisöllä on määräysvalta. Esimerkiksi kunnan kokonaan omistaman energiaosakeyhtiön perustama ja omistama jakeluyhtiö kuuluu kuntakonserniin. Kunnan tytäryhteisöjä voivat olla yksityisoikeudellisten yhteisöjen lisäksi kuntayhtymät.

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

*Omistajaohjauksella* tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä mm. perustamissopimukseen, yhtiöjärjestyksensä määräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin,

ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille, yhtiön tietojen välittämiseen tai muuhun kunnan määräysvallan käyttöön. Konserniohjeessa määritellään menettelytavat, joilla omistajaohjaus tapahtuu.

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

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

## 2.2 Laillisuusvalvonta ja valtion toteuttama valvonta

Kunnan hallintoon kohdistuva yleinen laillisuusvalvonta perustuu pääasiassa kunnallisvalitukseen sekä ylimpien laillisuusvalvojien, eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Lupa- ja val-

valvontavirasto voi kantelun perusteella tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti.

Erityislainsäädännössä on kunnan eri hallinnonaloja koskevia tarkempia säännöksiä, joissa valtion viranomaisen toimivalta ulottuu pidemmälle kuin kuntalaissa. Erityislain nojalla esimerkiksi lupa- ja valvontavirasto voi olla myös oma-aloitteista valvontatoimivaltaa. Kunnan eri hallinnonaloilla valtion viranomaisilla on oikeus ohjata ja valvoa kunnan ja sen viranomaisten toimintaa. Ohjaus- ja valvontavallan on tällöin perustuttava nimenomaiseen lakitasoiseen säännökseen.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä ja poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevan kunnan selvitysmenettelystä on säädetty erikseen kuntalain 109 a - 109 c §:ssä.

## **2.3 Kunnan valvontajärjestelmä**

### **2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta**

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

Ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista, jonka apuna johto voi käyttää sisäistä tarkastusta. Ulkoisina valvontamekanismeina voidaan pitää myös oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta hallinto-oikeudelle, jonka voi tehdä kunnan jäsen kunnan päätöksestä. Hallintokantelun voi tehdä valvoville viranomaisille.

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

### **2.3.2 Sisäinen tarkastus**

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

### **2.3.3 Ilmoituskanava**

Ilmoituskanava toimii kunnan johdon työkaluna.

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomuksesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta tuli voimaan 1.1.2023. Kysymys on EU:n ilmoittajansuojeludirektiivin (2019/1937), eli ns. whistleblower-direktiivin täytäntöönpanosta.

Sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuus koskee kuntia, kuntayhtymiä, liikelaitoskuntayhtymiä ja kunnallisia liikelaitoksia, joiden työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden määrä on säännöllisesti vähintään 50 henkilöä. Sama koskee kuntien ja kuntayhtymien määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä kuten tytäryhtiöitä. Kunnilla ja kuntayhtymillä voi olla myös yhteisiä ilmoituskanavia.

Lainsäädäntö velvoittaa, että organisaatiossa työ- tai virkasuhteessa työskenteleville henkilöille on annettava mahdollisuus tehdä ilmoitus sisäisen ilmoituskanavan kautta. Organisaatio voi sallia myös muille henkilöille ilmoittamisen sisäisen ilmoituskanavan kautta. Se, annetaanko muille kuin organisaatioon työ- tai virkasuhteessa oleville kyseinen mahdollisuus, on siten organisaation harkinnassa.

Organisaatio voi halutessaan mahdollistaa myös nimettömien ilmoitusten vastaanottamisen. Velvoitetta menettelyyn ei kuitenkaan ole.

Mahdollisuus nimettömään ilmoitukseen voi laskea kynnystä tehdä ilmoitus mahdollisesta rikkomuksesta, ja myös käytännössä parantaa ilmoittajan oikeusturvaa. Toisaalta nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen saattaa lisätä käsittelyyn tulevien ilmoitusten määrää. Nimettömän ilmoittamisen mahdollistaminen tulee harkita organisaatiokohtaisesti.

Lakia sovelletaan tekoihin, jotka on säädetty rangaistavaksi, joista voi seurata rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus taikka jotka voivat vakavasti vaarantaa lainsäädännön yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista. Ilmoituskanavaa ei siten ole tarkoitettu yleiseksi ”palautekanavaksi” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten.

Ilmoittajan työnantaja tai muu organisaatio ei saa kohdistaa ilmoittajaan tai muuhun lain 5 §:ssä tarkoitettuun henkilöön vastatoimia rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisesta tai julkistamisesta. Menettely, jonka tarkoituksena on rikkomista koskevan tiedon ilmoittamisen tai julkistamisen estäminen, on niin ikään kiellettyä.

Kunnalla voi olla käytössään myös muita ilmoituskanavia.

## 2.4 Korruption ehkäisy voimassa olevassa sääntelyssä

Perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Kunnan toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavat useat lait, joilla pyritään varmistamaan toiminnan lainmukaisuutta ja eettisyyttä ennakkollisesti.

Kunnallista päätöksentekoa ja julkisen vallan käyttäjiä koskevan sääntelyn tunnistaminen ja noudattaminen ovat korruption ehkäisemistä. Lainsäädäntö velvoittaa kunnissa työskenteleviä, mutta myös luottamushenkilöitä.

Vaikka jokainen kunta määrittää omat eettiset periaatteensa, on kunnallishallinnon päätöksenteon reunaehdot asetettu lainsäädännössä. Perustuslaissa on säädetty oikeudesta hyvään hallintoon, joka konkretisoituu hallintolain säännöksillä. Kunnallishallintoa ohjaavat eettiset periaatteet linkittyvät muun muassa perustuslakiin, kuntalakiin, hallintolakiin, rikoslakiin, julkisista hankinnoista annettuun lakiin ja lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

### 2.4.1 Hyvän hallinnon perusteet

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

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- Yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen

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

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

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

- Neuvontavelvollisuus
- Hyvän kielenkäytön vaatimus
- Viranomaisten yhteistyöveloite.

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

## 2.4.2 Sidonnaisuudet

Kuntalain 84 §:n mukaan tiettyjen kunnan luottamushenkilöiden ja

viranhaltijoiden on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan tarkastuslautakunnalle, joka saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Ilmoitukset julkaistaan kunnan nettisivuilla. Sidonnaisuussääntelyä sovelletaan myös kuntayhtymään.

Kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden toteutumista. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Poliittisen päätöksenteon tarkoituksena on erilaisten intressien ja kuntalaisten äänen kanavoituminen päätöksentekoon. Lähes kaikilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on hyödyllisiä kosketuspintoja kunnallishallinnon ulkopuolelle, esimerkiksi yhdistystoimintaan ja yrityksiin. Sidonnaisuudet voivat liittyä myös taloudellisiin suhteisiin tai omistajuuteen.

Erilaisten sidonnaisuuksien tunnistamisen ja julkaisemisen tavoitteena on kunnan päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen, jotta vältetään epätervettä edunvalvontaa kunnallisessa päätöksenteossa. Sidonnaisuusilmoitukset ovat myös kuntalaisten saatavilla, mikä lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja julkisen vallan luotettavuutta. Tavoitteena on, että sidonnaisuusrekisterin avulla voidaan ennakolta estää tilanteita, joissa luottamus viranhaltijan tai luottamushenkilön toimintaan voisi vaarantua.

Sidonnaisuuksia koskeva sääntely edistää myös korruption torjuntaa. Vuorovaikutussuhteet ja erilaiset omistukset ovat normaalia toimintaa, ne voivat kuitenkin muuttua rakenteelliseksi korruptioksi, jos päätöksenteon rakenteet sisältävät puutteita, jotka mahdollistavat korruptoivaa käyttäytymistä.

Sidonnaisuusilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta huomioida esteellisyyksiä päätöksenteossa. Sidonnaisuuksia ja esteellisyyksiä on hyvä huomioida jo toimielinten jäseniä valitessa.

### **2.4.3 Sivutoimiluvat ja -ilmoitukset**

Sivutoimeen liittyvät ilmoitukset ja luvat koskevat kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä.

Viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) tavoitteena on, että sivutoimet eivät aiheuta luottamuksen menettämistä viranomaiseen tai epätervettä sidonnaisuutta.

Jos sivutoimi edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien suorittamiseen, on siihen saatava lupa. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

Työnantaja voi viranhaltijaa kuultuaan kieltää sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen, jos sivutoimen hoitaminen haittaa viranhaltijan virkatehtävien asianmukaista suorittamista tai viranomaisen toimintaa muutoin. Myöskään työajan ulkopuolella tehtävä sivutoimi ei saa tehdä viranhaltijaa esteelliseksi tehtävässään, eikä vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa eikä muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.

Työntekijällä ei työsopimuslain (55/2001) perusteella ole samanlaista velvollisuutta ilmoittaa sivutoimistaan kuin viranhaltijalla on viranhaltijalain perusteella. Työntekijällä ei kuitenkaan ole oikeutta käyttää työaikaansa sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen ilman työnanta-

jalta erikseen saatua lupaa. Sen sijaan varsinaista lakiin perustuvaa ilmoitusvelvollisuutta työntekijöillä ei ole. Työntekijä on velvollinen ilmoittamaan työnantajalle vain siinä tapauksessa, että asiasta on erikseen sovittu esimerkiksi työ sopimuksessa.

### **2.4.4 Esteellisyyksien huomiointi päätöksenteossa**

Kunnan luottamushenkilöt ja henkilöstö toimivat yleisen edun mukaisesti eivätkä saa tavoittele omaa tai toisen henkilön yksityistä etua.

Päätöksenteon tulee tapahtua ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisten periaatteiden mukaan. Jos käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy seikka, joka voi aiheuttaa puolueettomuuden vaarantumisen, henkilö on esteellinen eikä voi osallistua asian käsittelyyn. Henkilöllä on ensisijaisesti itsellään vastuu esteellisyytensä arvioimisessa. Esteellinen henkilö ei voi ottaa osaa päätöksenteon mihinkään käsittelyvaiheeseen.

Esteellisyys eli jäävyys päätöksenteossa tarkoittaa tilannetta, jossa viranhaltija ei luottamushenkilö ei voi osallistua asian käsittelyyn tai ratkaisemiseen, koska hänen puolueettomuutensa saattaa vaarantua. Tämä perustuu siihen, että päätöksenteon tulee olla luotettavaa ja puolueetonta, ja päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden esteellisyys voi heikentää tätä luottamusta. Jäävyys koskee sekä asian valmistelua että varsinaista päätöksentekoa, aina päätöksentekoon saakka. Sen sijaan puhtaasti tekniset toimet, kuten esimerkiksi kopiointi, diarisointi tai vastaavat toimet eivät aiheuta esteellisyyttä. Jos henkilö on esteellinen, hän ei saa osallistua asian käsittelyyn. Esteellisyyssäätelyn tarkoituksena on, että päätöksentekoon ei osallistuisi henkilöitä, joilla on asiaan liittyen sidonnaisuuksia, riippuvuutta tai sellaista intressiä, joka vaarantaa päätöksenteon puolueetto-

muuden. Esteellisyydestä ei kuitenkaan ole kyse, kun päätöksentekoon vaikuttavat poliittiset tavoitteet.

Kuntalain ja hallintolain mukaisia esteellisyyserusteita sovelletaan peruskunnan lisäksi kuntayhtymän yhtymävaltuustossa tai -kokouksessa ja yhtymähallituksessa sekä kuntayhtymän muissa toimielimissä. Kuntalain taikka hallintolain esteellisyyserusteita ei sovelleta kunnan yhtiöissä. Esteellisyydestä säädetään osakeyhtiöiden osalta osakeyhtiölaissa (624/2006).

Valtuutettuun sovelletaan valtuuston kokouksessa kuntalain 97 §:n esteellisyyserustetta, jonka mukaan valtuutettu on esteellinen, jos käsiteltävä asia koskee *henkilökohtaisesti* häntä tai hänen läheistään. Valtuutetun esteellisyyserusteet ovat valtuuston kokouksessa rajoitetummat kuin muihin luottamushenkilöihin sovellettavat perusteet.

Muihin kunnan luottamushenkilöihin kuin valtuutettuihin valtuustossa samoin kuin kunnan palveluksessa oleviin henkilöihin ja kunnan tilintarkastajaan sovelletaan hallintolain 28.1 §:n esteellisyyserusteita: osallisuusjääviä, edustusjääviä, intressijääviä, palvelussuhde- ja toimekiantosuhdejääviä, yhteisöjääviä ja yleislausekejääviä.

### **2.4.5 Avoimuus ja viestintä**

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

Kunnan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Ainoastaan laissa säädetyt tiedot ovat salassa pidettäviä. Kunta huolehtii asiakirjojen ja tietojen asianmukaisesta saatavuudesta. Kunta huolehtii kuntalain mukaisesta viestintävelvollisuudesta ja siitä, että laissa

säädetyt ajantasaiset asiakirjat ovat saatavilla kunnan yleisessä tietoverkossa. Kuntalaisten ja asiakkaiden tiedot käsitellään niitä koskevien säädösten mukaisesti yksityisyyden suojaa kunnioittaen.

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

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

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

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

### **2.4.6 Eettiset ohjeet ja periaatteet**

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

Kunnan eettisillä ohjeilla tuodaan esiin kunnallishallinnon perusarvot sekä niistä johdetut kunnallisen päätöksenteon periaatteet. Arvolla tarkoitetaan tärkeänä pidettyä asiaa tai päämäärää. Etiikka tarkoittaa asioiden hyvyden ja tekojen oikeellisuuden arvioinnin periaatteita. Eettiset periaatteet ovat päätöksenteko- ja hallinto-toimintaa ohjaavia arvovatkaisuja.



Eettisten periaatteiden lisäksi kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimintaa ohjaavat mm. virkamiesetiikka ja eri ammattiryhmien ammattietiikka, hyvän hallinnon periaatteet, Kuntaliiton laatimat ohjeet (esim. Kuntaliiton kuntapäätäjän kokouskäsikirja) sekä kuntastrategioissa mainitut arvot ja periaatteet.

Eettisten ohjeiden luomista voidaan perustella myös sillä, että luottamushenkilöillä ja henkilöstöllä on myös käyttäytymisvelvoitteita, joita voidaan konkretisoida yhteisesti sovittujen toimintatapojen kautta. Lainsäädäntö edellyttää esimerkiksi luottamushenkilöiltä tietynlaista käytöstä ja toimintaa luottamustoimen hoitamisessa. Esimerkiksi kuntalaki 69.2 §: ”*Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.*” Kyseessä on käyttäytymistä ohjaava säännös, joka tarkoittaa, että luottamushenkilön käytös ei saa olla

yleisesti hyväksytyjen käytösnormien vastaista. Toimintaohje korostaa moraalisia ja eettisiä arvoja. Säännös koskee ensisijaisesti luottamushenkilön toimimista luottamustehtävässä.

Vastaavasti viranhaltijoilta edellytetään viranhaltijalain 17 §:n mukaista käytöstä: ”*Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa.*”. Myös työntekijöiltä edellytetään lojaliteettivelvoitetta työnantajaa kohtaa.



# 3 Ohje lahjoista ja vieraanvaraisuudesta

## 3.1 Johdanto

Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö on lisääntynyt ja lisääntyy jatkuvasti, mikä tuo uusia haasteita kunnallishallinnon toimintatavoille suhteessa yksityiseen sektoriin.

Tämä luku pohjautuu vuonna 2017 julkaistuun Kuntaliiton yleiskirjeeseen (17/2017). Ohjetta on paikoin ajantasaistettu. Ohjeen tarkoituksena on ohjeistaa siinä, mitä seikkoja kunnan henkilöstön ja luottamushenkilön on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa toiminnassa. Ohjeen pohjalta kunnat voivat laatia omat sisäiset ohjeet henkilöstölle ja luottamushenkilöille. Kuntia suositellaan tarkastamaan lahjojen, matkojen ja matkamääräysten hyväksymiskäytännöt ottaen huomioon tässä oppaassa mainitut seikat.

Julkisen vallan käyttäjiltä edellytetään puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Kun esimerkiksi yritys tai muu yhteisö on tarjoamassa kunnan henkilöstölle tai luotta-

mushenkilölle matkaa, lahjaa tai muuta etua, on tarjotun edun hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeisenä arviointikriteerinä se, voiko etuuden hyväksyminen tai lahjan vastaanottaminen olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Suomessa ei ole olemassa euromääräistä rajaa kielletylle etuudelle, joten asia vaatii aina tapauskohtaista arviointia.

Lähtökohtana on henkilön oma arvio toiminnan hyväksyttävyydestä. Vaikka etujen vastaanottaminen ei täyttäisi rikoksen tunnusmerkistöä, saattaa tulkinnanvaraisten etujen vastaanottaminen aiheuttaa negatiivista julkisuutta. Tarjotuista eduista on aina mahdollista kieltäytyä.

## 3.2 Kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden yleiset velvollisuudet

Kunnan ulkopuolisten tahojen tarjoaman taloudellisen etuuden hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeisenä säädöspohjana ovat viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luot-

tamushenkilöiden asemaa koskevat yleiset säännökset ja sekä rikoslain rangaistussäännökset, joita on käsitelty tämän oppaan luvussa 1.3.

Viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista säädetään kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (jäljempänä viranhaltijalaki). Virkarikoksista, mukaan lukien lahjusrikokset, säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslain 40 luvun lahjusrikossäännökset koskevat kunnan viranhaltijoita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä.

Viranhaltijalain 17 §:n nojalla viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa. Viranhaltijan on vältettävä menettelyä, joka voi heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Rikoslain 40 luvun säännökset koskevat myös luottamushenkilöitä. Oikeudettoman lahjan tai muun edun vastaanottaminen voi tehdä luottamushenkilön esteelliseksi päätöksenteossa.

Kunnan työntekijän yleisistä velvollisuuksista säädetään työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä, jonka nojalla työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

## 3.3 Lahjusrikokset

Lahjusrikoksista säädetään virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa.

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset koskevat paitsi viranhaltijaa myös julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä (RL 40:12.1 §), esim. kunnan luottamushenkilöä. Lahjusrikossäännöksiä sovelletaan myös julkisyhteisön työntekijään (RL 40:12.2 §).

### 3.3.1 Lahjuksen vastaanottaminen

Rajanvetoa käydään useimmiten siitä, onko kysymys rikoslain lahjusrikkomuksesta vai ei. Rikoslain 40 luvun 3 §:n nojalla teko voi tulla rangaistavaksi lahjusrikkomuksena, jos viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen eikä tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena.

Jollei taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen täytä lahjusrikkomuksen tai lahjuksen ottamisen tunnusmerkistöä, teko voi tulla rangaistavaksi tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena, jos viranhaltija huolimattomuudesta johtuen rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Lahjuksen ottamisesta rangaistaan, jos viranhaltija, luottamushenkilö tai julkisyhteisön työntekijä toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai

muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä.

Viranhaltija on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. Lahjuksen ottamisesta on siten myös kyse silloin, kun lahjan vastaanottaja ei ole lainkaan henkilökohtaisesti tekemisissä lahjan tai edun kanssa, mutta hyväksyy edun antamisen toiselle.

Teko voidaan katsoa törkeäksi lahjuksen ottamiseksi muun muassa, jos lahjan tai edun arvo on huomattava.

Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaa koskeviin jo tehtyihin tai mahdollisesti tuleviin päätöksiin. Keskeistä on, että asianomaisella viranhaltijalla, työntekijällä tai luottamushenkilöllä on mahdollisuus vaikuttaa taloudellisen etuuden antajaa koskeviin ratkaisuihin. Kun vaikutusmahdollisuus on olemassa, kyse on lahjuksen ottamisesta eikä enää lahjusrikkomuksesta.

Lahjuksen antamisesta ja lahjuksen ottamisesta voi myös olla kyse, jos kunnallinen osakeyhtiö tarjoaa taloudellisia etuja kunnan henkilöstölle tai päätöksentekijöille.

Lahjusrikkomus ei edellytä konkreettista yhteyttä virkatoimiin. Vaikka viranhaltijaan, työntekijään tai luottamushenkilöön ei pyritäkään vaikuttamaan, saattaa taloudellisen etuuden vastaanottaminen heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Ilmaisulla ”on

omiaan heikentämään” viitataan siihen, ettei menettelyn välttämättä tarvitse konkreettisesti heikentää luottamusta. Riittää siis, että menettely on tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää luottamusta.

Koska lahjusrikkomus, kuten myös lahjuksen ottaminen, ovat rangaistavia tahallisia tekoja, edellyttää tämä, että tekijän tulee mieltää tekoon sisältyvän sellaisia elementtejä, että se on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

### 3.3.2 Lahjuksen antaminen

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Lahjuksen antamisesta tuomitaan se, joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa edellä mainitun lahjan tai edun toiselle (RL 16:13 §). Jos lahjan arvo on huomattava, on menettely kriminalisoitu törkeänä lahjuksen antamisena (RL 16:14 §).

Lahjuksen antamisen rikosoikeudellinen määritelmä vastaa lahjuksen ottamisen määritelmää. Lahjuksen antamista koskeva rangaistavuus on säädöspohjaltaan suppeampi siten, ettei lahjuksen antamista koskevaa lahjusrikkomusta koskevaa säännöstä ole eli kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille on asetettu ankarat vaatimukset oman toimintansa arvioinnissa kuin ulkopuoliselle.

### 3.3.3 Lahjus elinkeinotoiminnassa

Lahjuksen ottamisesta ja lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa säädetään rikoslain 30 luvussa. Se joka elinkeinonharjoittajan palveluksessa ollessaan, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan itselleen tai toiselle pyytää lahjuksen tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi, ottaa vastaan tai hyväksyy lahjuksen suosiakseen toimessaan tai tehtävässään lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkkioksi tällaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjuksen ottamisesta.

Tämä koskee myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä sekä toimitusjohtajaa.

### 3.3.4 Arviointikriteerit

Lahjan ja muun etuuden hyväksyttävyyttä arvioitaessa keskeistä on se, että menettelyä pidetään asianmukaisena sekä säännösten ja määräysten mukaisena. Luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen on omiaan heikentymään, jos taloudellisen etuuden tai lahjan saaminen saattaa ulkopuolisen silmin vaikuttaa viranomais-toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Arvioitaessa sitä, voiko etuuden vastaanottaminen, hyväksyminen tai vaatiminen vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, on otettava huomioon ennen kaikkea viranhaltijan/luottamus henkilön asema ja tehtävät sekä heidän mahdollisuutensa vaikuttaa etuuden tarjoajan asioiden käsittelyyn. Pääsääntöisesti johtavassa asemassa olevat viranhaltijat ovat velvollisia hoitamaan

yhteiskunta- ja edustussuhteita laajemmin kuin muu henkilöstö.

Oikeuskäytännössä edun hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:

- edun välttämättömyys ja tarpeellisuus virkatehtävien suorittamisen kannalta
- edun antajaa koskevat asiat viranomaisessa
- edun saajan vaikutusmahdollisuudet
- edun tarjoajan tavoitteet
- edun tavanomaisuus
- virkatoimen merkitys
- virkamiehen asema

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota etuuden laatuun ja arvoon, toistuvuuteen sekä muihinkin tapauksen olosuhteisiin. Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu suuremmalle virkamiesjoukolle vai yksittäiselle viranhaltijalle.

Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksen tekijänä tai asian valmistelijana/esittelijänä. Luottamus henkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa.

Seuraavissa tilanteissa on erityisesti syytä pidättäytyä tarjotuista eduista:

- valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen
- hankinnan valmisteleminen ja hankinnasta päättäminen
- lupa-asian valmisteleminen ja luvasta päättäminen

Oikeuskansleri on kehottanut vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa jokaista kysymään itseltään:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan etuuden vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Kunnan henkilöstöön kuuluvalla ja luottamushenkilöllä on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle osoitettusta lahjasta tai muusta etuudesta. Lahja voidaan myös palauttaa jälkikäteen.

### 3.4 Ulkopuolisten kustantamat matkat

Virkamatkoissa lähtökohtana voidaan pitää, että kunta itse maksaa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden matkat. Mikäli esimerkiksi ulkomaanmatka katsotaan virkatehtävien hoidon vuoksi tarpeelliseksi, huolehtii kunta pääsääntöisesti itse matkan aiheuttamista kustannuksista. Matkakustannuksia ovat esimerkiksi lentomatkat, oman auton käyttökustannukset sekä joukkoliikennevälineiden käyttömaksut.

Yritysten tarjoamiin matkoihin on syytä suhtautua pidättyväisesti, jos viranhaltijalla ja luottamushenkilöllä saattaa asemansa perusteella olla tosiasiallista vaikutusvaltaa tehtäessä esim. etuuksia tarjonnutta yrityksiä koskevia päätöksiä ja hankintoja. Jos ulkopuolinen taho lähettää kutsun nimetyille henkilölle, saattaa tämä herättää epäilyksen siitä, että yritys haluaa tarjota matkan nimenomaan tietyille yrityksen kannalta vaikutusvaltaiselle henkilölle ja tätä kautta pyritään vaikuttamaan kunnalliseen päätöksentekoon epäasiallisin keinoin.

Jos ulkopuolisten kustantaman matkan vastaanottamista harkitaan, tulisi ainakin ottaa huomioon:

- ulkopuolisten tahojen rooli suhteessa viranomaiseen
  - miksi kunnallishallinnon ulkopuolinen taho kustantaa virkamatkoja tai muita etuja
  - minkä arvoisia nämä matkat ovat
  - voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa
  - liittyykö matkaan kestitystä tai muuta oheistarjontaa
- joutuuko viranhaltija tai luottamushenkilö kiitollisuudenvelkaan
  - mitä etuuden antaja odottaa etuuden saajalta
  - onko kyseessä esimerkiksi kilpailuasetelma, jossa yhtä kilpailijaa suositaan.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-aikana yksityishenkilönä muuta matkan hyväksyttävyyttä.

Liikerytykset voivat suhdetoiminnassaan antaa virkamiehille myös tutustumismatkoja, joiden tarkoituksena saattaa olla ainoastaan tarjota mahdollisuus henkilökohtaiseen tutustumiseen ja tietojenvaihtoon viranomaisten ja liikeryitysten edustajien välillä, mutta joilla ei pyritä vaikuttamaan vastaanottavien virkamiesten toimintaan virassaan. Osa tällaisesta menettelystä on hyväksyttävää, mutta se saattaa saada muotoja, jotka heikentävät luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

KKO: 2006:37: Pääesikunnan osastopäällikkönä toimiva komentaja, joka vastasi pääesikunnan konttorikonehankinnoista, oli runsaan kahden vuoden aikana vastaanottanut lahjanluonteisia etuja konttorikoneita pääesikunnalle samaan aikaan markkinoineelta yhtiöltä osallistumalla yhtiön vieraana kahdesti oopperajuhlille sekä useisiin golf-tapahtumiin. Komentajan katsottiin syyllistyneen sotilaana tehtyyn lahjusrikkomukseen.

Tapauksessa kysymys oli rikoslain 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttymisestä. R:n menettelyä arvioitiin sen valossa, olivatko hänen vastaanottamansa edut olleet yhteydessä hänen virkatehtäviinsä, oliko etujen vastaanottaminen ollut omiaan heikentämään luottamusta virkatoiminnan tasapuolisuuteen ja oliko R menetellyt tahallisesti. Kahdeksan golftapahtumaa, joista suureen osaan tosin

oli osallistunut pääesikunnan päällikkö R:n esimiehenä ja muita R:ää korkea-arvoisempia upseereita, olivat sellaisia, että R:n oli täytynyt ymmärtää niihin liittyvien etujen toistuvan vastaanottamisen konttorikoneita markkinoivalta yhtiöltä olleen sopimatonta ja näyttäneen sopimattomalta myös ulkoapäin katsottuna.

KKO:2016:39: Kansanedustaja A oli toiminut Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallituksen puheenjohtajana 2001–2009, jona aikana RAY:n varoista oli myönnetty avustuksia säätiö X:lle yli 20 miljoonaa euroa. A oli osallistunut X:n avustushakemuksien käsittelyyn.

Hankkiakseen itselleen vaalirahoitusta A oli tuona aikana myynyt 15 kerralla X:lle ja sen läheisyhtiöille tauluja yhteensä noin 31 000 euron ylihinnalla. Lisäksi A oli osallistunut viidesti X:n tarjoamille Tallinnan virkistysmatkoille. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevin perustein A:n syyksi luettiin törkeä lahjuksen ottaminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.

Rikoslain 40 luvun 4 §:n (792/1989) ja 14 §:n (604/2002) nojalla tuomittua menettämisestä ei voitu rikoslain 10 luvun 10 §:n nojalla kohtuullistaa.

### 3.5 Matkamääräys, matkasuunnitelma ja matkakertomus

Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen viranhaltijan tai luottamushenkilön virka- tai luottamustehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Tilanne on sama myös silloin, jos ulkopuolinen taho tarjoaa matkaa kunnalle tai tietylle viranhaltijalle eli matkamääräyksen antaja ratkaisee viime kädessä matkan tarpeellisuuden, kenen virkatehtäviin virkamatkan tekeminen kuuluu ja sen, kustantaako kunta kuitenkin

matkan itse. Matkamääräyksen antaminen on kunnassa yleensä delegoitu viranhaltijan esihenkilölle. Luottamushenkilön matkasta päättää lähtökohtaisesti asianomainen toimielin.

Matkamääräyksen antajalle on syytä antaa matkasuunnitelma, josta matkamääräyksen antaja voi etukäteen arvioida matkan hyväksyttävyyden. Matkasuunnitelmassa on oltava maininta matkan ohjelmasta ja muista tapahtumista.

Matkasta on mahdollista laatia myös matkakertomus, varsinkin ulkopuolisten kustantamilta virkamatkoilta, jolla voidaan jälkikäteen varmentaa matkan sisältö ja matkan toteuttamisesta annettujen ehtojen täyttyminen.

KäO 17/100388, 5.1.2017: Kunnan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä oli osallistunut yhtiön tarjoamalle virkistysmatkalle. Vastaanottajilla oli asemansa puolesta mahdollisuus vaikuttaa yhtiötä koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kysymys oli siitä, oliko toiminta omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Kunnassa ei ollut tapahtumahetkellä vireillä yhtiötä koskevia asioita ja virkistysmatkalla on käsitelty myös asiakysymyksiä. Syytteet **lahjuksen ottamisesta** ja **lahjusrikkomuksesta** hylättiin.

HO 1681, 7.6.2013: Hovioikeuden mukaan teknisen toimen johtaja syyllistyi **lahjusrikkomukseen**, kun rakennusyhtiöt ja rakennusteollisuuden edunvalvontayhdistys olivat maksaneet hänelle virkamatkoja Lappiin vuosina 2004–08. Matkoja oli yhteensä yhdeksän ja osalle matkoista oli osallistunut myös teknisen toimen johtajan puoliso. Hovioikeuden mukaan teknisen toimen johtajan vastaanottamat edut olivat omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Teknisen toimen johtaja vel-

voitettiin 60 päiväsakon lisäksi menettämään valtiolle saamansa taloudellisen hyödyn 7.590 euroa.

KKO 1997:33: Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtioneuvostuksiin. Hän oli osallistunut valtioneuvoston saavan liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaisiin urheilukilpailutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen.

### 3.6 Yritysten järjestämät tilaisuudet

Yrityksen tarjoamat tilaisuudet kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille, joihin liittyy kestitystä, kuten esimerkiksi ruokailuja, kulttuuriesityksiä tai urheilutapahtumia, ovat taloudellisia etuuksia, joiden hyväksyttävyyttä on myös tapauskohtaisesti arvioitava. Hyväksyttävyyteen voi vaikuttaa se, onko kyse yleisestä yrityksen PR-tilaisuudesta vai pyritäänkö tilaisuudessa vaikuttamaan viranhaltijan virkatehtäviin ja luottamushenkilön päätöksentekoon.

Tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on aina syytä harkita huolellisesti.

KKO 2000:40: Korkein oikeus katsoi vesioikeuden jaoston puheenjohtajan ja kahden jäsenen syyllistyneen **tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen** heidän otettuaan usealla tutustumis- ja tarkastusmatkalla vastaan yhtiön tarjoamaa kestitystä. Korkein oikeus tuomitsi jaoston puheenjohtajalle rangaistukseksi varoituksen ja jätti jäsenet rangaistukseen tuomitsematta. Puheenjohtajan osal-

ta otettiin huomioon mm. syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena ja hänen vastuullinen asemansa puheenjohtajana. Jäsenten osalta otettiin huomioon mm. kestityksen vähäisyys ja heidän asemansa oikeuden rivijäsenenä. Tapauksessa oli kysymys myös loma-aikana tapahtuneesta ja virkamiehen puolisolle tarkoitetusta kestityksestä.

KKO 1996:67: Kaupunki oli pyytänyt urakasta tarjoukset kahdelta yhtiöltä. Toisen yhtiön tuotepäällikkö oli jo ennen tarjouskilpailua ja myös sen aikana tarjonnut ravintolapalveluja urakkaa valmistelleille virkamiehille. Koska tarjoilua ei voitu pitää tavanomaisena vieraanvaraisuutena, tuotepäällikkö tuomittiin rangaistukseen lahjuksen antamisesta ja virkamiehet **lahjusrikkomuksesta**.

### 3.7 Vieraanvaraisuus- ja kiitoslahjat

Hyväksyttävän lahjan laatua tai arvoa ei ole erikseen määritelty. Arvio edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Jos lahjan vastaanottaminen on ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan tai jos etu vaikuttaa tai sillä pyritään vaikuttamaan viranhaltijaan tai luottamushenkilöön, kyseessä on kielletty lahja.

Tarjotun lahjan vastaanottaminen voi olla hyväksyttävää, jos lahja on arvoltaan vähäinen tai liittyy merkkipäivään ja on merkkipäivälahjana tavanomainen. Yksityisiltä henkilöiltä, yrityksiltä tai järjestöiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Sama koskee esimerkiksi huoltajien tarjoamia lukukauden päätökseen liittyviä lahjoja esimerkiksi opettajille ja muille kasvatuksen ja opetuksen toimialan henkilöstölle.



Luottamusta heikentävänä menettelynä voidaan pitää esimerkiksi huomattavan arvokkaan lahjan antamista virkamiehelle hyvin suoritetusta virkatoimesta. Siinäkin tapauksessa, ettei antamiseen sisältyisi minkäänlaista pyrkimystä vaikuttaa vastaanottajan myöhempiin virkatoimiin, tällainen menettely voi olla omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan.

Jos lahja tai taloudellinen etuus vastaanotetaan, on varmistauduttava siitä, että menettely on avointa eikä aiheuta minkäänlaista kiitollisuudenvelkaa lahjan antajaa kohtaan eikä vaikuta muutoinkaan henkilön puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Jokainen arvioi lahjan vastaanottamista ensisijaisesti itse. Lahja voidaan myös palauttaa jälkikäteen, mikäli lahjansaaja arvioi lahjan vaarantavan viranomaistoiminnan tai henkilön puolueettomuuden. Kunnissa voidaan yhtenäisesti ohjeistaa esimerkiksi lukukausien vaihteeseen liittyvistä kasvatuksen ja opetuksen toimialan juhlista ja muistamisesta, jolloin päätöksenteko lahjojen vastaanottamisesta ei jää yksittäisten henkilöiden omaan harkintaan.

Pohdittavaksi:

- Miksi minulle tarjotaan lahjaa?
- Onko lahja/tarjoilu arvokas?
- Millaisen vaikutelman lahjojen vastaanottaminen antaa?
- Täyttääkö lahja rikoslain mukaisen lahjuksen vastaanottamisen tunnusmerkistön?
- Voiko luottamus viranomaisen puolueettomuuteen vaarantua?

Miten toimia, jos saat lahjan?

- Käännä tarvittaessa esihenkilön puoleen ja arvioi tilannetta.
- Tarvittaessa palauta lahja.
- Jos lahjaa/tarjoilua ei voi palauttaa, arvioi mahdollista esteellisyyttäsi asiaa/henkilöä koskevassa asiassa.



# 4 Hyvän hallinnon ja korrup­tiontorjunnan toimenpideohjelma kunnassa

## 4.1 Toimenpideohjelman lähtökohdat

Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2022 selvityksen korrup­tion torjunnasta kunnallishallinnossa. Selvityksen johtopäätöksien mukaan kuntien tulisi tehostaa korrup­tion torjuntaa sekä arvioida korrup­tionriskejä hallinnossaan ja toiminnassaan. Vain näin voidaan havaita tilanteita, joissa vaikutusvaltaa käytetään väärin oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.

Kuntien korrup­tion torjunnan menettelytapoja on tarpeen aktiivisesti kehittää niin ennaltaehkäisyyn, havaitsemiseen kuin johdonmukaisen puuttumisen näkökulmasta. Tuloksellinen korrup­tiontorjunta edellyttää kokonaisvaltaista toimintamallia, joka perustuu hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi organisaation ylimmän johdon

vahvistamiin eettisiin periaatteisiin, sekä toimintaan liittyviin korrup­tion riskialueiden ja ilmenemismuotojen tunnistamiseen ja analysointiin. Korrup­tiontorjunnan tulee olla johdettua ja suunnitelmallista sekä jatkuvasti kehitettävää toimintaa.

Toimintamallin ja tapojen rakentaminen kuuluu kunnan­hallituksen ja ylimmän tilivelvollisen johdon vastuulle. Useat kunnat ovat luoneet erilaisia eettisiä ohjeita, mutta myös edellä mainitun kaltaisia hyvän hallinnon ja korrup­tion torjunnan toimenpideohjelmia. Tässä luvussa esitetty toimenpideohjelman malli perustuu mm. Kera­van kaupungin vastaavaan toimenpideohjelmaan.

Jokainen kunta rakentaa toimintatavat ja toimenpideohjelmat palvelemaan omaa toimintaansa mahdollisimman tehokkaasti.

Toimenpideohjelman tavoitteena on:

- vahvistaa hyvää hallintoa ja kuntalaisten luottamusta kaupungin toimijoihin
- ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä ja epäeettistä toimintaa
- lisätä tietoisuutta ja kyvykkyyttä havaita korruptiota ja epäeettistä toimintaa
- luoda toimintamalli, joka velvoittaa puuttumaan väärinkäytöksiin
- refleктоimaan ja kehittämään toimintaa.

## 4.2 Toimenpideohjelman soveltamisala

Toimenpideohjelman soveltamisalan tulisi kattaa kunnan oman organisaation lisäksi *koko kuntakonsernin toiminta*, kuten esimerkiksi kunnalliset liikelaitokset ja muut yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta. Lisäksi kunnan toimintaan katsotaan kuuluvan myös kuntien yhteistoiminta sekä kuntien muu sopimukseen, rahoittamiseen sekä omistukseen kuuluva toiminta.

Toimintamallissa tulisi pyrkiä tunnistamaan oman kunnan toiminnan kannalta keskeisimmät erityispiirteet. Korruption ilmenemismuotoja, ehkäisyä sekä torjuntaa käsitellään tunnistettujen riskialueiden kautta. Keskeisiä riskialueita ovat esimerkiksi:

- kunnallinen päätöksenteko ja päätöksentekoprosessi
- alueidenkäyttö ja rakentaminen
- julkiset hankinnat
- julkisen rahan käyttö, esimerkiksi avustukset

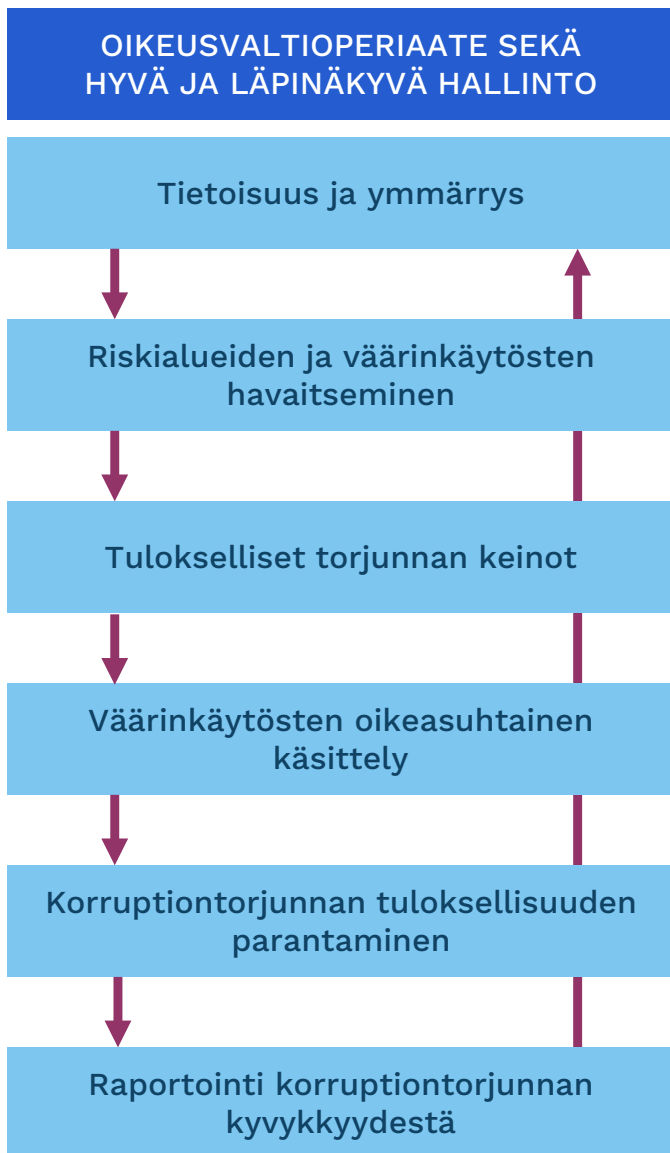
Tunnistettujen riskialueiden myötä on hyvä myös pyrkiä tunnistamaan korruption ilmenemismuotoja.

Osa kunnista on myös edellyttänyt, että kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tulisi järjestää vastuulleen kuuluvan toiminnan korruptiontorjunta ja tunnistaa kunnan vastaava toimintaohjelma.

Koska toimenpideohjelmaa sovelletaan kunnan kaikessa toiminnassa, tulee kunnan henkilöstön ja luottamushenkilöiden noudattaa sitä.

## 4.3 Korruption torjunnan toimintamalli

1. Kaikki kuntatoimijat tunnistavat ja sitoutuvat korruptiontorjunnan oikeudellisen perustaan toiminnassaan, kuten esimerkiksi sitoutumiseen perustuslain oikeusvaltioperiaatteeseen, hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin ja menettelytapoihin, sekä toiminnan avoimuuteen ja julkisuuteen (ks. luku 2.4.1).
2. Tuloksellinen korruptiontorjunta perustuu suunnitelmalliseen korruptiolle altistavien tekijöiden ja ilmene-mismuotojen tunnistamiseen.
3. Kunnassa esimerkiksi määritetään havaittujen riskialueiden ja ilmenemismuotojen perusteella tehokkaat ennaltaehkäisyn ja korruption torjunnan keinot.
4. Kunnassa luodaan toimintamalli korruptiota epäiltäessä (ks. luku 4.5).
5. Valtuustokausittain tai tarpeen mukaan kehitetään korruptiontorjuntaa korruptionriskien havaitsemiseksi määritettyjen tehtävien ja vastuiden sekä toimenpiteiden tuloksellisuuden arviointien perusteella. Korruption torjunnan arviointien tulokset voitaisiin raportoida osana toimintakertomusta.
6. Tarvittaessa toimintamallia kehitetään sekä lisätään kunnassa toimivien henkilöiden osaamista koulutuksella ja viestinnällä.



Kuva 2. Korruption torjunnan toimintamalli.

#### 4.4 Toimintaohjeet korruptiota epäiltäessä

Toimenpideohjelman tulisi sisältää kunnan sisäiset toimintaohjeet siitä, miten korruptiota epäiltäessä kunnassa toimitaan. Toimintaohjeet tulisi olla kaikkien kunnassa toimivien tiedossa ja osa esimerkiksi uuden luottamus henkilön tai henkilöstön jäsenen perehdyttämisestä.

Jokaisella kunnassa toimivalla on velvollisuus puuttua havaitsemiinsa tai tietoonsa tulleisiin korruptioepäilyksiin. Havaitun toiminnan tai menettelytavan ei tarvitse täyttää rikoksen tunnusmerkistöä. Ilmoittajalle ei saa aiheutua ilmoituksesta esimerkiksi vastatoimia tai epäasiallista käytöstä.

Kunnassa päätetään ne toimintatavat, joilla ilmoitus korruptioepäilystä tehdään. Esimerkiksi luottamushenkilöt voivat tehdä ilmoituksen kaupunginvaltuuston tai kaupunginhallituksen puheenjohtajalle, kaupunginjohtajalle tai muulle viranhaltijalle, joka toimintaohjeessa mainitaan. Työntekijät voivat tehdä myös whistleblowing-väärinkäytösilmoituksen. Ilmoituksensaajalla on velvollisuus edistää asian selvittämistä toimintaohjeen mukaisesti.

Korruptioepäilyksen selvittämisessä toimitaan kunnan toimintaohjeen mukaisesti ja noudatetaan voimassa olevaa sääntelyä. Kunnassa riippumaton selvittämisestä annetaan esimerkiksi sisäiselle tarkastajalle, hallintojohtajalle, juristille tai muulle viranhaltijalle. Selvittämisessä voidaan hyödyntää myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Asiassa noudatetaan hallinnon yleislakeja, kuten esimerkiksi hallintolakia ja julkisuuslakia.

Tarvittaessa arvioidaan viranomaisen velvollisuutta tehdä rikosilmoitus ja saattaa väärinkäytösepäily esitutkinta-viranomaisen tutkittavaksi. Lisäksi asiassa voi konkreettisesti viranhaltijain tai työsopimuslain mukaiset

sanktiosäännökset tai lievemmat keinot. Olennaista on puuttua ja reagoida epäilyihin väärinkäytöksiin oikeasuhtaisesti ja johdonmukaisesti.

## 4.5 Korruption torjunnan tason arviointi

Oikeusministeriön *Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa Askelmerkkejä hyvään hallintoon* -julkaisussa (Oikeusministeriön julkaisuja 2022:9) esitetään kunnille työkaluksi Markus Kiviahon ja Mikko Knuutisen kehittämä korruption torjunnan tason arviointia.

Korruptiontorjunnan toimintamallin kehittyneisyyttä ja tuloksellisuutta voidaan parantaa arvioimalla kunnan toimintamallia eli ns. kypsyystasoa kunnan toiminnoissa ja prosesseissa korruption eri riskialueilla. Arvioinnin avulla saadaan käsitys toimintamallin riskienhallinnan tasosta

sekä tunnistetaan mahdollisia kehittämistarpeita. Alla olevassa taulukossa on esitetty toimintamallin arviointikriteerejä eri kypsyystasoille sekä niiden vaikutusta toimintamallin laatuun ja korruptioriskien hallintaan.

Kypsyystason arvioinnin kautta ja sisäisen reflektoinnin ja väärinkäytöstapausten perusteella kunnassa tulisi kehittää toimintatapoja käsitellä korruption ilmene-mismuotoja ja väärinkäytöksiä tehokkaamman ennalta-ehkäisyn ja havaitsemisen varmistamiseksi. Toiminnan tuloksellisuudesta tulisi raportoida vuosittain kunnanhallitukselle ja valtuustolle. Valtuustokausittain tai tarpeen mukaan kehitetään korruptiontorjuntaa korruptioriskien havaitsemiseksi määritettyjen tehtävien ja vastuiden sekä toimenpiteiden tuloksellisuuden arviointien perusteella. Korruption torjunnan arviointien tulokset voitaisiin raportoida osana toimintakertomusta.

**Taulukko 1. Toimintamallin arviointikriteerejä eri kypsyystasoille sekä niiden vaikutus toimintamallin laatuun ja korruptioriskien hallintaan.** Lähde: Oikeusministeriön julkaisuja 2022:9.

Vaikutusvallan väärinkäyttö on tunnistettu torjuttavaksi riskiksi, mutta toimintamallia ei ole määritetty.	Toimintatapoja on kehitetty, tehtävät ja vastuut määritetty, mutta niistä ei ole viestitty ja koulutettu.	Toimintamalli on määritetty ja siitä on viestitty ja koulutettu eri toimijoita.	Toimintamalli on johdettu ja hallittu, sen tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan sekä kehitetään havaittujen puutteiden perusteella.	Toimintamallia kehitetään jatkuvasti kerättyä tietoa sekä eri organisaatioiden hyvien käytäntöjen analysointia hyödyntäen.
Toimintatavat ovat tapauskohtaisia ja suunnittelelmattomia.	Vastuu toimintatapojen soveltamisesta on jätetty yksittäisille henkilöille, mistä johtuen puutteet ovat todennäköisiä.	Toimintamallin noudattamisen puutteita ei todennäköisesti havaita, eivätkä toimintatavat ole kehittyneitä.	Toimintamallin työkaluja hyödynnetään puutteellisesti.	
Puutteellinen ja tapauskohtainen	Prosessoitu	Määritelty	Integroitu	Optimoitu
Heikoin laatu/ korkein riski	Matala laatu/ korkea riski	Kohtalainen laatu/ kohtalainen riski	Korkeampi laatu/ alhainen riski	Korkein laatu/ alhaisin riski
1	2	3	4	5

# 5 Lisätietoa eettisyydestä ja korruptiosta

Ajankohtaista tietoa korruptiosta: oikeusministeriön [www.korruptiontorjunta.fi](http://www.korruptiontorjunta.fi)

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

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

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

Helsingin kaupungin eettiset periaatteet: [www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/nain-kaupungin-organisaatio-toimii/eettiset-periaatteet](http://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/nain-kaupungin-organisaatio-toimii/eettiset-periaatteet)

Keravan kaupungin korruption torjunnan ja hyvän hallinnon toimenpideohjelma: [kerava.production.geniem.io/uploads/sites/2/2024/10/korruptiontorjunnan\\_toimenpideohjelma\\_2024.pdf](http://kerava.production.geniem.io/uploads/sites/2/2024/10/korruptiontorjunnan_toimenpideohjelma_2024.pdf)

Korruption torjuntaohjeet valtionhallinnolle. [korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle](http://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle)

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

Kuntaliiton etiikkaa ja korruptiota käsittelevät nettisivut. [www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys](http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys)

Kuntapäättäjän kokouskäsikirja (2025): [www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2299-kuntapaattajan-kokouskasikirja](http://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2299-kuntapaattajan-kokouskasikirja)

Luottamushenkilöiden erottaminen epäluottamuksen perusteella (2021): [www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2121-luottamushenkiloiden-erottaminen-epaluottamuksen-perusteella](http://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2121-luottamushenkiloiden-erottaminen-epaluottamuksen-perusteella)

Kuntaliiton yleiskirje 4/2023, 19.1.2023 Ilmoittajansuojelulaki ja kunnat. [www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2023/ilmoittajansuojelulaki-ja-kunnat](http://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2023/ilmoittajansuojelulaki-ja-kunnat)

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

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

Oikeusministeriön korruptiota käsittelevät nettisivut. [www.oikeusministerio.fi/korruptio](http://www.oikeusministerio.fi/korruptio)

Oikeuskanslerin keskitetty ulkoinen ilmoituskanava. [oikeuskansleri.fi/keskitetty-ulkoinen-ilmoituskanava](http://oikeuskansleri.fi/keskitetty-ulkoinen-ilmoituskanava)

Oikeusministeriö ilmoittajansuojelu.

<https://oikeusministerio.fi/ilmoittajansuojelu>

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

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

Salminen Ari: Näkökulma korruptioon. Hyvä veli -verkostot ja niiden torjunta. (2023) Focus Localis- tiedejulkaisu 3/2023. Sivut 67-73.

Salminen Ari (2018). Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta. Edita.

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

Salminen Ari (2009): Hyvä hallinta kunnallishallinnon haasteena. Kirjan kappale teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Toimittaneet Arto Haveri & Kaija Majoinen & Anni Jäntti. Kuntaliitto. Helsinki., ss. 93-98.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2011). Trust, Good Governance and Unethical Actions in Finnish Public Administration. International Journal of Public Sector Management 23: 7, 647-668.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009): Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia.288 Hallintotiede 37. Vaasa.

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

Salminen Ari, Pitkänen Lotta & Heiskanen Lauri (2016). Ethical codes in local government: the problem of gifting. The views of Finnish councillors. Scandinavian Journal of Public Administration. (20)1, 3-19.

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

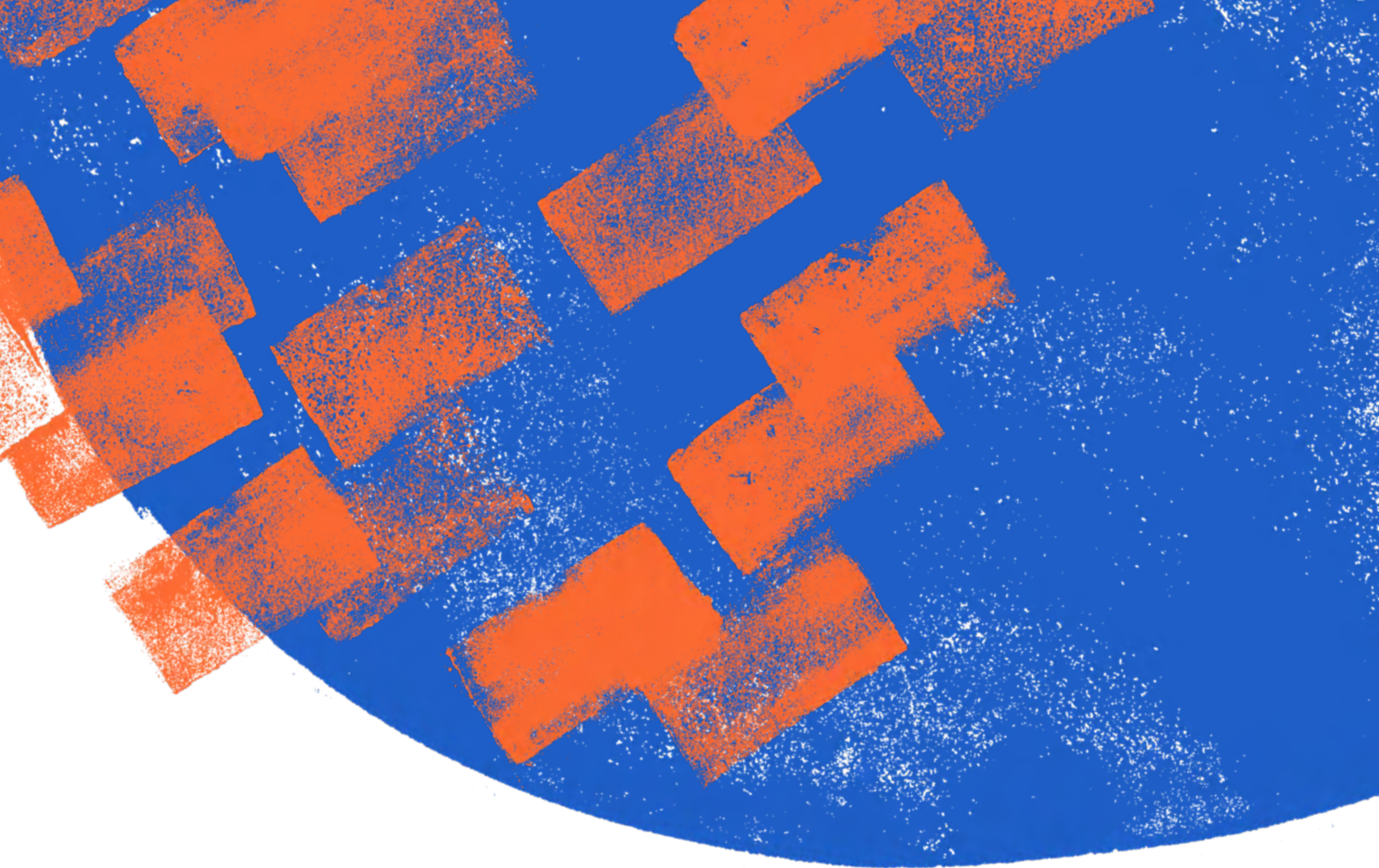
Salminen A., Viinamäki Olli-Pekka & Heiskanen Lauri (2012). Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista – Kunnanjohtajien näkemyksiä. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnassa (2026): [www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2244-sidonnaisuuksien-ilmoittaminen-kunnassa](http://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2244-sidonnaisuuksien-ilmoittaminen-kunnassa)

Tampereen kaupungin eettiset toimintaperiaatteet: [www.tampere.fi/paattajat-ja-paatokset/saannot-ja-toimivallan-siirtopaatokset/tampereen-kaupungin-eettiset-toimintaperiaatteet](http://www.tampere.fi/paattajat-ja-paatokset/saannot-ja-toimivallan-siirtopaatokset/tampereen-kaupungin-eettiset-toimintaperiaatteet)

Transparency International Suomi - Finland. [www.transparency.fi](http://www.transparency.fi)

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



**KUNTA  
LIITTO** | Kommun-  
förbundet

Korruptio ja eettisyys kunnassa

ISBN 978-952-293-984-5 (pdf)

Helsinki 2026