

Korruptioriskien tunnistaminen ja hyvän hallinnon käytännöt kunnissa

Tehoa korruptiontorjuntaan -hanke



Euroopan unionin
osarahoittama



Ohjelma

- 13.00–13.15 Tervetuloa ja teemaan virittäytyminen
Heidi Lind, hankepäällikkö, oikeusministeriö
Venla Mäntyselä, erityisasiantuntija, oikeusministeriö
- 13.15–13.55 Hyvä hallinto testissä: näin kunta torjuu korruption
Kirsi Lamberg, juristi, Kuntaliitto
- 13.55–14.00 TAUKO
- 14.00–14.40 Korruption riskien kartoitus kunnissa ja hyvinvointialueilla
Markus Kiviaho, johtava asiantuntija, Oikeuspalveluvirasto
- 14.40–15.20 Havaintoja Kittilä-tuomioista korruption näkökulmasta
Pekka Viljanen, professori emeritus, Turun yliopisto
- 15.20–15.30 Yhteinen keskustelu



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Tehoa korruptiontorjuntaan -hanke

- Hanke asetettu ajalle 1.4.2024-30.6.2026.
- Osarahoitus EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF, Internal Security Fund).
- Päämääränä **tehostaa korruptiontorjuntaa vahvistamalla tietopohjaan perustuvaa korruptiontorjuntaa:**
 - lisäämällä yleistä tietoisuutta korruptiontorjunnasta,
 - parantamalla viranomaisten valmiuksia ja yhteistyötä sekä
 - mahdollistamalla Suomen korruptiotilanteen seuranta pitkällä aikavälillä.
- Kolme päätavoitetta:
 1. Tilannekuva korruptiosta Suomessa.
 2. eOppiva-verkkokoulutus poliiseille, syyttäjille ja tuomareille.
 3. Kouluttaminen, tietoisuuden lisääminen ja viranomaisyhteistyö.



Korruptioriskit eivät aina näy

- Korruptio ei useimmiten ole tahallista tai näkyvää.
- Se voi piiloutua esimerkiksi:
 - rutiineihin,
 - harkintavallan käyttöön tai
 - vakiintuneisiin käytäntöihin.
- Suurimmat riskit ovat usein näkymättömiä.



Luottamus on hyvän hallinnon perusta



Korruption-
torjunta = arjen
valintoja.



Avoimuus +
ennakointi +
keskustelu.



Pienet teot –
suuri vaikutus.

Käytännön työkalut arkeen

Tarkista esteellisyys ajoissa.

Perustele ja dokumentoi päätökset.

Hyödynnä kollegaa – älä jää yksin.


Kysy: Kestäisikö tämä julkisen tarkastelun?

Näkymättömät
riskit näkyviksi.



Pohdittavaksi

- Missä tilanteissa omassa työssäsi voi syntyä riskejä?
- Mikä tekee tilanteesta epäselvän tai herkän?

 Koulutuksen tavoite: tunnistaa ja ehkäistä ennakoivasti.



Korruptiontorjunnan ajankohtaisia

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Ajankohtaista korruptiontorjunnassa

Korruptionvastainen toimenpideohjelma



Euroopan unionin
osarahoittama



Päivitetyn korruptionvastaisen toimenpideohjelman valmistelu toteutettiin vuosina 2024 - 2025

- Tavoitteena päivittää toimenpideohjelman aiempien kehittämisosa-alueiden mukaisesti.
- Ministeriöiden välinen valmistelu- ja ohjausryhmä sekä korruptionvastainen yhteistyöverkosto mukana valmistelussa, ohjelma sisältää yhteensä 47 toimenpidettä.
- Päivityksessä huomioitu relevantit hallitusohjelmahankkeet sekä toteutuneet rahoitukset.
- Osa toimenpiteistä edellyttää lisärahoitusta.



Euroopan unionin
osarahoittama

Toimenpideohjelma 2025 – 2027 (47 tp)

Viranomaisten välinen yhteistyö ja osaamisen kehittäminen

Korruptionvastaisen yhteistyöverkoston toiminnan kehittäminen

Korruptiorikokset – eOppiva-kurssi kohdennettu poliiseille, syyttäjille ja tuomareille

Tietoisuuden lisääminen

Jatketaan aiemmalla kaudella laadittujen oppaiden ja ohjeiden jalkauttamista

Tehoa korruptiontorjuntaan-hankkeen koulutukset mm. kuntasektori, valtuutetut

Tunnistetut korruption riskialueet

Lainsäädäntö-hankkeet

Korruptiontorjuntadirektiivin kansallinen täytäntöönpano – työryhmä (korruptio- ja virkarikokset)

Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi

Urheilukilpailumanipulaatiota koskevan lainsäädännön selvittäminen

Tutkimukset ja selvitystarpeet?

Ilmoittajansuojelulain toimivuuden selvittäminen

Korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus – epäasiallinen vaikuttaminen

Virkamiesetiikan nykytila – selvitys valmistunut



Muutamia nostoja toimenpiteistä

Tietoisuuden lisääminen ja osaamisen kehittäminen

- Valtionhallinnon lisäksi kunta- ja aluehallinto koulutuksen kohteena
- GRECO:n arviointikierros kohdistuu paikallishallintoon – Suomi v. 2026
- Yhteistyö Ukrainan kanssa korruptiontorjunnan vahvistamiseksi
- Riskialueiden tunnistaminen ja korruptionriskiarviointien toteuttaminen
- Korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus
- Kv-suositusten mukaiset toimet

Hallitusohjelmahankkeista / EU-sääntelystä

- Useilla hallinnon tasoilla luottamushenkilönä toimiminen – selvitys ja arviointityöryhmä, nk. kolmihattutyöryhmä (arviomuistio lausunnoilla)
- Hankintalain muutokset
- Konfiskaatidirektiivi
- Korruptiontorjuntadirektiivi hyväksytty huhtikuussa 2026



Kiitos!



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Hyvä hallinto testissä: näin kunta torjuu korrupcion

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



**Euroopan unionin
osarahoittama**

**KUNTA
LIITTO**

FCG.

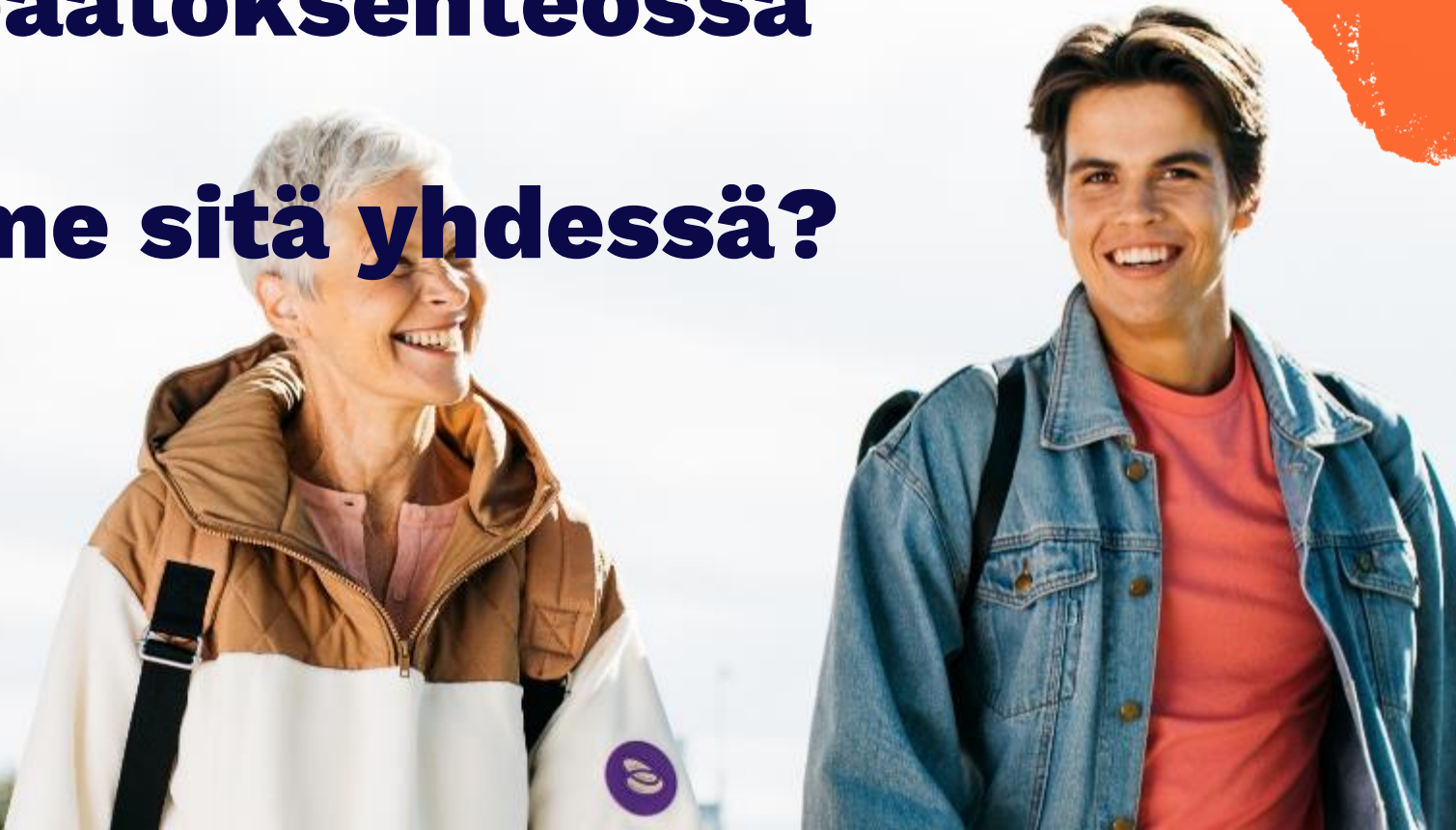
**Onneksi on
KUNNAT!**

Korruption torjunta ja eettisyys kunnallisessa päätöksenteossa

Miten kehitämme sitä yhdessä?

25.5.2026

Juristi Kirsi Lamberg, Suomen Kuntaliitto ry



KUNTA
LIITTO

***”Eettisyyden arviointi alkaa
siitä mihin laki loppuu”***

***Onneksi on!
KUNNAT!***

Miksi kiinnittämme huomiota korruption ehkäisyyn ja eettisyyteen kunnallisessa päätöksenteossa?

- **Korruption ehkäisy koskee kaikkia viranomaisia!** – Aina eduskunnasta, valtiohallintoon sekä alue- ja paikallishallintoon ja liike-elämään.
- Hyvä hallintotapa, päätöksenteon läpinäkyvyys ja yhteiskunnallinen avoimuus ovat **demokratian ja oikeusvaltion kulmakiviä.**
- Korruptionriskit aiheuttavat esimerkiksi **demokratia vajetta** ja **heikentävät luottamusta hallintoon.**
- **Hallitusohjelmassa** Suomi sitoutuu edistämään oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä korruptiontorjuntaa EU:ssa. **OECD:n lahjonn vastainen työryhmä** (WGB) on suosituksissa kannustanut tietoisuuden ja koulutuksen lisäämiseen.
- Kunnallishallinnon korruptio vaarantaa perustuslaissa säädetyt oikeusperiaatteen, hyvän hallinnon sekä **verovaroiden käytön asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta.**

Mitä korruptio on hallinnossa?

- Ei yksiselitteistä määritelmää.
- Korruptiolla tarkoitetaan vallan ja vaikutusvallan väärinkäyttöä; lainvastaista, moitittavaa ja epäeettistä toimintaa.
- **Korruptio enemmässä määrin on ns. lainmukaista toimintaa**, mutta silti epäeettistä ja hyvän hallinnon vastaista toimintaa. Laajan määritelmän mukaan korruptiota on myös esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönti, menettelysäännöksiä laiminlyönti tai huono johtaminen.
- Kaikki korruptioksi määriteltävä toiminta ei ole rikoslain mukaan rangaistavaa.

Miksi korruptiota on vaikea havaita?

Jäävuori-ilmiö

Näkyvä osa: lahjonta, tuomiot, uutiset

**Pinnan alla: hyvä veli -verkostot,
hiljaisuuden kulttuuri, rakenteellinen korruptio**

"Suomessa tapahtuva korruptio on vaikeasti havaittavaa sorttia – viranomaisia ei tarvitse lahjoa kuten monissa muissa maissa."

– Venla Mäntysalo, oikeusministeriö

- Ei katutason lahjontaa → vaikea tunnistaa
- Toiminta piiloutuu laillisiin rakenteisiin
- Hiljaisuuden kulttuuri ja hiljainen hyväksyntä
- Ilmiantajat pelkäävät vastatoimia
- Tunnistammeko riittävästi voimassa olevan sääntelyn ja määräykset?

Korruption esiintymismuotoja kunnissa

Lahjonta

Raha, tavara tai palvelu virkamiehelle tai luottamushenkilölle

“Maaperän pehmittäminen”

Hyvä veli -verkostot

Salailu, suosinta ja epäterve vastavuoroisuus verkostossa

Hankintaepäselvyydet

Tarjouspyyntöjen räätälöinti, puutteellinen kilpailu

Huono poliittinen päätöksentekokulttuuri

Toimivaltasuhteiden tunnistaminen
Riittävä valmistelu
Poliittisen harkinnan rajat hämärtyvät
Hyväksytään huonoa päätöksentekokulttuuri
Pimittäminen
Riitely ja viivyttely

Alueiden käyttö ja rakentaminen

Epäasiallinen vaikuttaminen alueidenkäyttöpäätöksiin
Kaavoitus ja rakentaminen

Virka-aseman väärinkäyttö

Oman tai lähipiirin edun ajaminen julkisessa tehtävässä
Pyöröovi-ilmiö
Räätälöinti

KORRUPTION KOLME PÄÄRISKIRYHMÄÄ KUNNASSA

JULKISET HANKINNAT

- Kilpailuttamatta jättäminen
- Tarjouspyynnön räätälöinti suosikkitoimijalle
- Lahjusten tarjoaminen ja vastaanottaminen
- Esteellisyyksien huomiotta jättäminen
- Sopimusten valvonnan laiminlyönnit

ALUEIDENKÄYTTÖ & RAKENTAMINEN

- Maanomistajien epäasiallinen suosiminen
- Perusteettomat poikkeamispäätökset
- Valmistelijaan vaikuttaminen etuja antamalla
- Muutoksenhakujärjestelmän väärinkäyttö
- Kilpailuttamatta hankitut lisätyöt

POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

- Lehmän kaupat - räätälöinti
- Kaksois- ja kolmoisroolit
- Pyöröovi-ilmiö (politiikka → liike-elämä)
- Kiitollisuusvelka ja sisäpiirit
- Menettelysäännökset: Esteellisyydet ja sidonnaisuudet paikallisiin toimijoihin

Näkyvä osa..

Uutiset

Kuntien kyettävä itse ratkaisemaan kriisit lakien puitteissa – kunnille säädettävä velvollisuus torjua rakenteellista korruptiota

Julkaistu: 22.01.2024 Kuvat: Romain Dancre | Unsplash

S-kaupan vihreän värin voi odottaa pysyvän vahvasti mukana kuntien päätöks

Alue- ja kuntavaalit

Yle selvitti, millaisia ongelmia poliitikkojen kytkyt S-ryhmään aiheuttavat

S-ryhmän tiiviit suhteet kaavoituksesta päättävii kuntapoliitikkoihin tuottaa jatkuvasti esteellisyyksyr



Kuuntele juttu

11.4.2025 12:58

Syyttäjät: Kittilä-virkarikosjutussa kyse vaikeammin havaittavasta korruption muodosta, KKO:n ratkaisulla tulee olemaan suuri merkitys kaikille luottamushenkilöille

Syyttäjien mukaan Kittilässä tiettyjä henkilöitä on nostettu lain yläpuolelle, kun taas lainvastaisuuksiin ja epäselvyyksiin puuttuneita henkilöitä on painostettu ja jopa uhkailtu.

PAAKIRJOITUS

Vaikka poliittisesta korruptiosta on lähes mahdo tonta päästä eroon, sitä ei tule hyväksyä – nepotismi on yksiselitteisesti väärin

Lapin Kansa

14



29.10.2025 17:00

POLIITTINEN KORRUPTIO



Jutussa on kyse tapahtumista, joista Kittilän monipolvinen ja useaan kertaan tuomioistuimissa käsitelty kuntakriisi sai alkunsa. Kuva: LEHTIKUVA / OTTO PONTO

JUNTA
OTTO

..vai kuitenkin jotain arkisempaa?

- Sidonnaisuuksien ja esteellisyyksien tunnistaminen
- Toimivaltasuhteet hämärtyneet tai sisäistämättä
- Huono päätöksentekokulttuuri ja päätöksenteon jumittaminen ns. ulosmarssit
- Huonon valmistelun hyväksyminen
- Keskinäinen luottamuksen puute
- Puutteelliset resurssit valmistelulle
- Päätöksenteon periaatteiden tunteminen heikkoa
- Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- Suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito
- Lakien ja määräysten kiertäminen

Mitä kunnissa tulisi tehdä?

- OM:n selvityksen perusteella kuntien pitäisi **arvioida korruptioriskejä** hallinnossaan ja toiminnassaan. Vain näin voidaan havaita tilanteita, joissa vaikutusvaltaa käytetään väärin oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.
- Tärkeää olisi **analysoida korruption riskialueet** kunnan toiminnassa eri tasoilla. Julkaisussa esitetyn toimintamallin avulla kuntien hallinnossa ja toiminnassa voidaan ennaltaehkäistä, havaita ja tehokkaasti torjua korruptiota sekä puuttumattomuuden kulttuuria.
- **Toimintamallin rakentaminen** kuuluu kuntajohdon vastuulle.
- Turvallinen ja luottamuksellinen **keino ilmoittaa epäilyistä** korruptiosta tarpeen.

Selvitys: korruption torjuntaa kunnissa tehostettava

oikeusministeriö

13.12.2022 13.00 TIEDOTE



Oikeusministeriö on julkaissut selvityksen korruption torjunnasta kunnallishallinnossa. Selvityksen mukaan kuntien pitäisi arvioida korruptioriskejä hallinnossaan ja toiminnassaan. Vain näin voidaan havaita tilanteita, joissa vaikutusvaltaa käytetään väärin oikeudettoman edun tavoittelemiseksi.

Selvitys avaa korruption käsitettä, riskialueita ja ilmenemismuotoja sekä korruptiontorjuntaan liittyvää sääntelyä. Korruption riskialueita ja ilmenemismuotoja on analysoitu ja kuvattu tutkimusten, tapausesimerkkien, oikeuskäytännön sekä arjen havaintojen perusteella. Selvityksen ovat laatineet sisäisen tarkastuksen asiantuntijat **Markus Kiviaho** ja **Mikko Knuutinen**.

Miten ehkäisemme korruptiota voimassa olevan lainsäädännön puitteissa?

- **Ulkoinen valvonta** jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen.
- **Sisäinen valvonta** on osa päivittäistä johtamista, jonka apuna johto voi käyttää sisäistä tarkastusta.
- Sisäinen **ilmoituskanava** ns. whistleblower-direktiivin täytäntöönpano
- **Sidonnaisuusilmoitusten** tekeminen ja seuranta
- **Sivutoimiluvut- ja ilmoitukset**
- **Esteellisyyksien** huomioiminen
- Viestintä ja avoimuus
- **Sisäiset ohjeet** esim. eettiset ohjeet työntekijöille ja luottamushenkilöille
- **Laaja muutoksenhakuoikeus** kunnan päätöksiin

Kuntaliitto julkaisi käytännön kuntatyöhön oppaan korruption ehkäisemiseksi



Korruptio ja eettisyys kunnassa

Tekijät

Kirsi Lamberg (toim.)

Julkaisupäivä

2026

Aihealueet

[Laki](#)

Asiasanat

[luottamushenkilöt](#) [eettisyys](#) [korruptio](#) [lainsäädäntö](#) [kunnat](#) [Oppaat](#)

[Lataa](#)

Sisällysluettelo

Alkusanat

1 Korruptio ilmiönä ja lainsäädännössä

- 1.1 Epäeettisen toiminnan ja korruption määritelmä
- 1.2 Korruption esiintyminen Suomessa
- 1.3 Korruptio lainsäädännössä
 - 1.3.1 Lahjukset ja lahjusrikkomukset
 - 1.3.2 Virkasalaisuuden rikkominen
 - 1.3.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen
 - 1.3.4 Virkavelvollisuuden rikkominen
 - 1.3.5 Virheellinen tai rikollinen menettely luottamuksella
 - 1.3.6 Valtiovarainministeriön toimivalta
- 1.4 Korruption riskikohteet kunnassa
 - 1.4.1 Julkiset hankinnat
 - 1.4.2 Alueidenkäyttö ja rakentaminen
 - 1.4.3 Poliittinen päätöksenteko
- 1.5 Esimerkkejä eettisyyden arvioinnista käytännössä
- 1.6 Eettisyyden edistäminen kunnassa

2 Korruption ehkäiseminen kunnassa

- 2.1 Kunnan toimintaympäristö
- 2.2 Laillisuusvalvonta ja valtion toteuttama valvonta
- 2.3 Kunnan valvontajärjestelmä
 - 2.3.1 Ulkoinen ja sisäinen valvonta
 - 2.3.2 Sisäinen tarkastus
 - 2.3.3 Ilmoituskanava

Kunnat

Kylmä leipä ja lämmin olut ok, heittää kaupunginjohtaja – lounaskin voi olla korruptiota, ja siitä Vantaa haluaa eroon

Kuntaliiton päivitetystä korruption torjuntaohjeesta mainitaan jopa luokanopettajille lukukauden päättyessä annettavat lahjat.



Kittilän kuntakriisi lienee lähihistorian tunnetuin ja laajin esimerkki kuntatason korruptiosta. Myös esimerkiksi Keravan jumppakeppikaupat ja Helsingin opetusviraston petosjuttu herättivät laajaa näkyvyyttä. Kuva: Kristiina Lehto / Yle

VESA MARTTINEN

12.2. 18:46

yssä	21
	21
	22
	23
enteossa	23
	24
	24
	26
	26
yleiset velvollisuudet	26
	27
	27
	28
	29
	29
	30
rtomus	31
	32
	32
oimienpideohjelma kunnassa	34
	34
	35
	35
	36
	37
	38

KORRUPTIONTORJUNNAN TOIMINTAMALLI KUNNASSA

1

Keravan kaupunginhallitus hyväksyi hyvän hallinnon ja korruptiontorjunnan toimenpideohjelman

Päätöksenteko 22.10.2024



KUUNTELE

4

Whistleblower-suoja, toimintaohjeet epäilyille, rikosilmoitusvelvollisuus.

5

Kypsyystason arviointi, raportointi valtuustolle, jatkuva kehittäminen.

vät toimet

esteellisyydet,
oulutus,

5/

Strategiavuoskatselu 2022

YHTIENVETO

- ✓ Suomi tai mikään viranomais ei ole immuuni – rakenteellinen korruptio haastaa hyvän hallinnon ja liiketoiminnan kaikkialla
- ✓ Lainsäädäntö antaa välineet – toimintatavat ratkaisevat
- ✓ Avoimuus ja kulttuuri ovat tärkeämpiä kuin yksittäiset säädökset
- ✓ Jokainen kuntalainen on myös valvoja

**KUNTA
LIITTO**

***”Voimassa olevan
lainsäädännön tunnistaminen
ja soveltaminen ovat parasta
korruption torjuntaa”***

***Onneksi on!
KUNNAT!***

Kirsi Lamberg

Juristi

Suomen Kuntaliitto ry.

+358 9 771 2250, +358 50 420 5679

Kirsi.Lamberg@kuntaliitto.fi



TAUKO

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Korruptioriskien kartoittaminen

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Tehoa korruptiontorjuntaan –hanke

Korruptioriskien kartoitus kunnissa ja hyvinvointialueilla

Korruptioriskien tunnistaminen ja hyvän hallinnon käytännöt,
Oikeusministeriö 25.5.2026

Markus Kiviaho, johtava asiantuntija
Oikeuspalveluvirasto



OIKEUSPALVELUVIRASTO
RÄTTSTJÄNSTVERKET

Tehokas korruptiontorjunta varmistaa hyvää hallintoa

Ylimmän johdon suhtautuminen korruptioon

- Puheet ja teot – kohtaavatko ne?

Kunta- ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan korruptioriskien kartoittaminen

- Mitkä ovat keskeiset korruption riskialueet ja ilmenemismuodot?
- Mitkä olosuhteet mahdollistavat korruption?

Korruptioriskien ennaltaehkäisy ja torjunta


- Hyvän hallinnon noudattaminen ja verovarojen turvaaminen väärinkäytöksiltä

Puutummeko korruptioon johdonmukaisesti – vai hyväksymmekö sen hiljaisesti?



Tietoisuus korruptiosta edistää sen havaitsemista

Mitä korruptiolla tarkoitetaan?

- Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttämistä oikeudettoman edun tavoittelemiseksi. Korruptio voi ilmetä myös velvollisuuksien tarkoituksellisen laiminlyöntinä.
 - Vaikutusvallalla tarkoitetaan (toimi)valtaa, kykyä, sekä asemaa valmistella tai tehdä päätöksiä sekä vaikuttaa toisen toimijan toimintaan tai päätöksentekoon sekä käyttäytymiseen ja mielipiteisiin.
 - Vaikutusvallan väärinkäyttö ilmenee esim. tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena toimintana vastoin virkavelvollisuuksia muussa kuin lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa (vrt. KKO:2023:17).
 - Korruptio ilmenee usein suosintana tai syrjintänä, jonka taustalla voi olla salainen yhteistyö ja lahjoma.
- 

Miten korruptioriskit voivat ilmetä?

Vaikutusvallan **väärinkäyttö voi ilmetä tietoisena toimintana tai laiminlyönteinä** vastoin virkavelvollisuuksia ja hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Käytännössä korruptio voi ilmetä esim.

- monijäsenen toimielimen tai viranhaltijan päätöksenteossa, esittelyssä, valmistelussa tai suorittaessa valvontatoimia (esim. suorahankinnat, sopimusvalvonta, laskun hyväksyminen),
- toimimisena esteellisenä sekä päätöksentekoon liittyvien selvittämis- ja perusteluvelvoitteiden laiminlyönteinä,
- lainvastaisena vaikuttamisena (poliittinen ohjaus, epäasialliset virkakäskyt) päätöksentekoprosessiin.

Itsearviointi: Olenko havainnut esimerkkejä korruption muodoista?

- 1) Yksilökorruptio: petos, kavallus, lahjoma.
- 2) Piilokorruptio ja verkostot: suosinta ja esteellisyydet esim. hankinnoissa, nimityksissä, avustustoiminnassa.
- 3) Rakenteellinen korruptio: maan tapa, tosiasioiden vääristely, verkostojen vastapalvelukset ja lojaliteetti

Korruption riskialueita kunnallishallinnossa

- Korruptio voi ilmetä eri riskialueilla ns. rakenteellisena piilokorruptiona ja epävirallisena päätöksentekona korruptoituneissa verkostoissa.
- KKO:n Kittilä prejudikaatti (KKO 2023/17) tunnisti vallan väärinkäytön, jossa toiminnan ja poikkeuksellisten päätöksentekomenettelyiden ensisijaisena vaikuttimena oli yksityisen edun tavoittelu kunnan edun sijaan.
- Päätöksenteon muotovaatimusten jättäminen noudattamatta osoitti, että päätöksiä ei haluttu alistaa laissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn.
- Hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet rajoittavat myös poliittisten päättäjien harkintavallan käyttämistä.

Kuva 1. Korruption eräitä riskialueita paikallishallinnossa



Lähde: Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa, Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:9.

Puuttumattomuus ja hiljainen hyväksyminen

Puututko Sinä havaitsemaasi korruptioon?

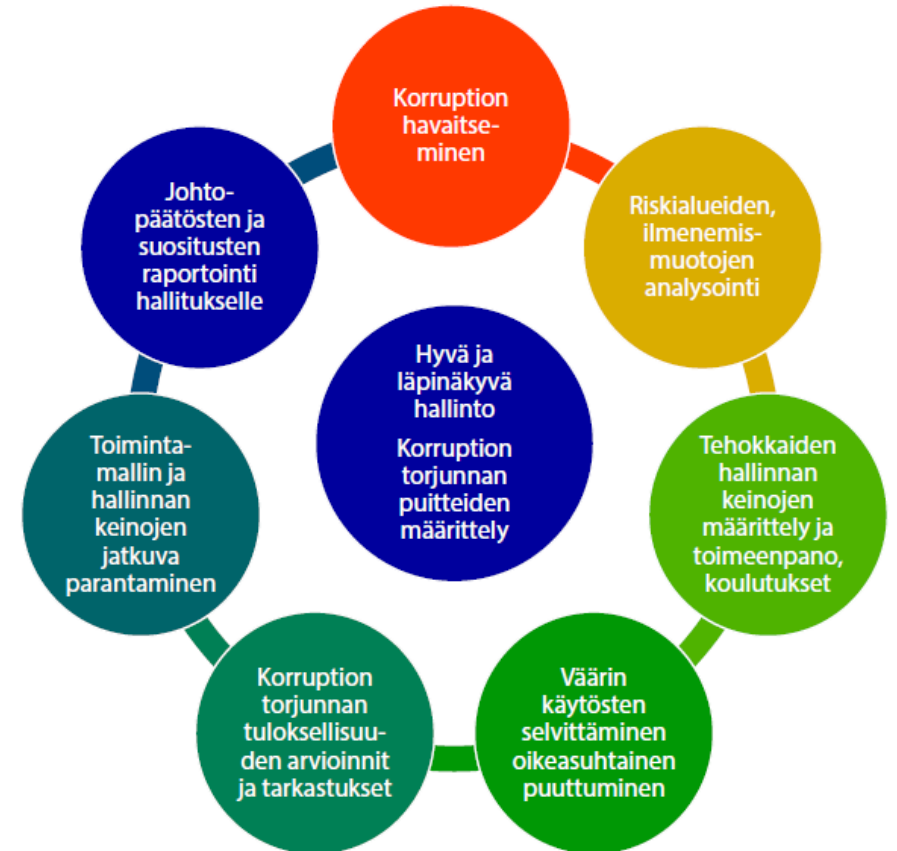
Miten puuttumattomuus voi normalisoitua? Mitkä ovat päätöksentekoon liittyviä varoitusmerkkejä?

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">○ Normalisoidaan puuttumattomuus○ Hyväksytään korruptiiviset toimintatavat hiljaisesti○ Suojellaan huonoa hallintoa | <ul style="list-style-type: none">○ Ylin johto ei puutu johdonmukaisesti havaittuun korruptioon.○ Ei järjestetä korruptioriskien tunnistamista eikä kohdenneta riippumatonta valvontaa riskialueille.○ Ei järjestetä riippumatonta sisäistä tarkastusta tai rajoitetaan sen tarkastusoikeuksia.○ Rajoitetaan asiakirjojen julkisuutta ilman lainmukaisia perusteita. |
| <p>Red flags:</p> <ul style="list-style-type: none">○ puheenjohtajan esittely ilman riittäviä tosiasiaperusteluita○ esittelystä poikkeava päätös tai äänestysratkaisu○ kiire päätöksenteossa, painostaminen○ poikkeava päätöksentekofoorumi○ päätös salataan epäselvin perustein | <ul style="list-style-type: none">○ Päätöksen tosiasiaperustelut puuttuvat○ Äänestysratkaisulle ei esitetä lainmukaisia perusteita○ Toimivaltasäännöstä ei esitä tai toimivalta ylitetään○ Päätöksenteko tapahtuu aiemmasta esittelystä ja prosessista poiketen (esim. valtuustossa) |

Valtuusto tulee päättää korruptiontorjunnan periaatteet

- 1) **Johtajuus:** Kunnan- ja aluehallitus sekä ylin viranhaltijajohto osoittavat sitoutumisensa tehokkaaseen korruptiontorjuntaan.
- 2) **Tunnistaminen ja analysointi:** Korruptioriskejä ja niiden ilmenemismuotoja arvioidaan säännöllisesti kunkin toiminnon ja prosessin näkökulmasta.
- 3) **Ennaltaehkäisy ja tehokas puuttuminen:** Riskien analysointien perusteella toteutetaan johdonmukaisesti tehokkaat korruptiontorjunnan toimintatavat.
- 4) **Jatkuva parantaminen:** Korruptiontorjunnan tuloksellisuutta arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti.
- 5) **Kouluttaminen:** Luottamushenkilöitä, viranhaltijoita sekä eri toimintojen asiantuntijoita koulutetaan hyvästä hallinnosta ja korruptiontorjunnan säännöllisesti.

Kuva 7. Kokonaisvaltaisen korruptiontorjunnan osa-alueita



Lähde: Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa, Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:9.

Korruptiontorjunnan oikeudellinen perusta

Korruptiontorjunnan keskeisen perustan muodostavat mm.

- perustuslain oikeusvaltioperiaate ja laillisuusvalvontaan sisältyvä yksilöllinen virkavastuu,
- säädetyt virkamiehen velvollisuudet,
- hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja menettelytavat sekä
- velvollisuus järjestää riittävä ja toimiva sisäinen valvonta.

Hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan menettelyin ehkäisemme tehokkaasti korruptiota ja varmistamme toiminnassamme yleisen edun toteutumisen.



Olemmeko varmistaneet kyvykkyyden havaita sekä puuttua johdonmukaisesti korruptioon?

Tunnistammeko ja arvioimmeko säännöllisesti toimintaamme liittyviä korruptioriskejä?

Analysoinnin avulla voimme lisätä tietoisuutta

- toiminnoista ja prosessien vaiheista, joissa toimivaltaa voidaan käyttää muussa kuin lain mukaan hyväksyttävässä tarkoituksessa,
- korruptiolle altistavista ja mahdollistavista olosuhteista sekä valvonnan heikkouksista,
- erilaisten ilmenemismuotojen moitittavuudesta, sekä
- korruptiontorjunnan menettelyiden vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista.

Johdammeko korruptiontorjuntaa tavoitteellisesti ja arvioimmeko toiminnan tuloksia?

- Olemmeko määrittäneet suhtautumisen korruptioon, korruptiontorjunnan toimintamallin, ennaltaehkäisyyn ja puuttumisen menettelytavat?
- Viestimmekö ja koulutamme korruptiosta ja sen torjunnasta toimintojen lähtökohdista?
- Hyödynnämmekö tiedolla johtamisen menettelyitä korruption havaitsemiseksi?
- Olemmeko määrittäneet ns. hallinnon asiantuntijoiden valvontavastuut ja -menettelyt riskiperustaisesti eri toimintoihin?
- Arvioiko riippumaton sisäinen tarkastus korruptioriskien torjunnan tuloksellisuutta?

Korruption torjunta julkisissa hankinnoissa, (esimerkki arviointimallista)

Korruption ilmenemismuoto (Teko, menettely, laiminlyönti)	Korruption haitallinen seuraus (Miten yleinen etu vaarantuu?)	Altistavia ja mahdollistavia olosuhteita (Miksi korruptio on mahdollista?)	T	V	Ilmenemismuodon ennaltaehkäisyn ja torjunnan menettelyitä (Miten konkreettisesti ehkäisemme, havaitsemme ja puutumme?)
Lainvastainen suoramarkkinointi, tilaukset ilman hankintapäätöstä	Markkinoiden hyödyntämättömyys, verovarojen käytön tehottomuus, suosinta, luottamus viranomaistoimintaan heikentyy	Hajautettu taloudellisesti merkittävä toimivalta, hankintatoimen ja -prosessin heikko organisointi, perusteluvälittömyys, laiminlyönti, riippumaton ennakoiva valvonta järjestämättä	2	4	Hankinta- ja kilpailutusohjelma, suoramarkkinointien perusteiden riippumaton arviointi ja esittäminen, järjestelmäkannat, poikkeamaraaportointi, suoramarkkinointilomitus, riippumattomat tarkastukset
Tarjouspyynnön räätälöinti					
Sopimusvalvonnan laiminlyönti (lisä- tai ylilaskutus)					
Kielletty toimittajayhteistyö ja lahjonta					

Korruption ennaltaehkäiseminen, havaitseminen ja puuttuminen

Esimerkki: lainvastaiset suorahankinnat ja tilaukset ilman hankintapäätöstä.

1. Ennaltaehkäisy:

- Teemme hankinnat avointa menettelyä hyödyntäen hankinta- ja kilpailutusohjelman mukaisesti. Suorahankintaa voidaan käyttää, jos laissa erikseen säädetty edellytykset täyttyvät.
- Edellytämme riippumattoman hankintaoikeudellisen asiantuntijan ennakoarviointia suorahankinnan perusteiden lainmukaisuudesta. Julkaisemme suorahankinnasta kansallisen ilmoituksen ennen hankintasopimuksen tekemistä.

2. Havaitseminen:

- Järjestelmäkontrollit estävät tilaukset ilman voimassa olevaa hankintapäätöstä ja sopimusta. Seuranta- ja raportointimenettelyt tunnistavat reaaliaikaisesti hankintapäätöksistä poikkeavat tilaukset ja laskut, toistuvat suorahankinnat ja kynnsarvon kiertämisen.

3. Puuttuminen:

- Riippumattomat hankinta-asiantuntijat arvioivat poikkeamat ja tukevat johdonmukaista puuttumista. Kohdennamme tarkastuksia riskiperusteisesti hankintatoimen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden varmistamiseksi. Virkamiesoikeudellinen arviointi ja seuraamukset ovat osa puuttumista.

4. Osaamisen vahvistaminen:

- Koulutamme säännöllisesti päätöksentekijöitä, hankinta-asiantuntijoita sekä laskujen tarkastajia ottaen huomioon oikeustapaukset ja tapausesimerkit, tarkistuslistat ja käytännön kysymykset, sekä riskienarviointien ja tarkastusten havainnot.

Korruptioriskien torjunta Learning cafe

Työpajatyöskentelyn kulku

- Tunnistamme korruptiivisia tekoja, menettelyitä ja laiminlyöntejä (riskejä) toiminnoissa ja prosesseissa.
- Analysoimme olosuhteet, mitkä mahdollistavat korruption.
- Analysoimme riskien todennäköisyyttä ja vakavuutta (yleisen edun vaarantuminen, haitalliset seuraukset ja moitittavuus).
- Kuvaamme menettelyt, joiden mukaisesti ehkäisemme, havaitsemme ja puutumme korruption.

Tuotokset

- Analyysi korruption riskialueista ja ilmenemismuodoista toiminnoissa ja prosesseissa
- Konkreettiset ennaltaehkäisevät ja havaitsevat menettelyt sekä toimintavastuut riskialueille ja prosesseihin (ml. järjestelmät)
- Tulosten kirjaaminen ja jäsentäminen jatkokehittämistä, ohjeistusta, toimeenpanoa ja vaikuttavuuden seuranta varten

Markus Kiviaho

Oikeuspalveluvirasto
Johtava asiantuntija, sisäinen tarkastus
JHTT, CGAP, CRMA

markus.kiviaho@oikeus.fi
puhelin 029 566 1934



OIKEUSPALVELUVIRASTO
RÄTTSTJÄNSTVERKET

Kittilä-tuomio korruption näkökulmasta

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



Euroopan unionin
osarahoittama

Havaintoja Kittilä-tuomioista korruption näkökulmasta

Professori emeritus Pekka Viljanen

Kittilä mediassa ja oikeudenkäynnit

- Kittilä – ainutlaatuinen tapaus?
- Kittilän tapahtumien käsittely Suomen Kuvalehdessä: Kittilän laki – KKO 2023:17
- Kittilän laki –kirja
- Kittilän opetukset – Kirja oikeusvaltiosta ja virkavastuusta
- Oikeudenkäynnit eivät ole vielääkään loppuneet
- Kaikki oikeudenkäynnit liittyvät toisiinsa – enemmän tai vähemmän: yhteisenä nimittäjänä syytteiden mukaan joidenkin hyödyttäminen tai kosto

Lapin tuomioistuimet hylänneet useimmat syytteet

- Lapin käräjäoikeus on hylännyt useimmat syytteet, Rovaniemen hovioikeus aivan kaikki
- KKO antanut syyttäjille valitusluvan kahdessa jutussa ja tuominnut rangaistuksia molemmissa
- Keskityn tuomioista niihin, jotka selvimmin koskevat korruptiivista menettelyä
- Korruption määritelmä: Korruptio on julkisessa tehtävässä toimivalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun.

Mistä kaikki alkoi?

- Levin hissiyhtiön toimitusjohtajan menettelystä hissihankintakilpailutuksessa
- Siitä silloinen kunnanjohtaja teki tutkintapyynnön poliisille
- Esitutkinnan aloittamisen kynnyks – tutkintapyynnön tekemisen kynnyks
- Syytteet toimitusjohtajaa vastaan hylättiin käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa
- Silti hovioikeus totesi mm. ” Toimitusjohtaja on siten luovuttaessaan vain hissiyhtiö tietoon tarkoitettuja luottamuksellisia tietoja ryhtynyt sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole ollut oikeutta.” Lisäksi: ”[toimitusjohtajan] olisi tullut kertoa L:n toimittamasta sähköpostista ja sen sisällöstä hallituksen kokouksessa, minkä laiminlyömällä hän on salannut olennaisen tiedon ja väärinkäyttänyt luottamusasemaansa ryhtymällä sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole ollut oikeutta”.

Selvin korruptiotapaus

- Selvimmin korruptio alkoi kh:n päätöksillä 16.12.2013: tutkintapyyntö peruutettiin ja annettiin omistajaohjausta
- Juuri näitä päätöksiä koskee KKO 2023:17
- Kittilä on esimerkki siitä, mihin tärkeäksi koetun elinkeinon puolustaminen voi johtaa
- Kittilä tavoitteli vuonna 2023 hyvän hallinnon palkintoa

Kunnanjohtajan irtisanominen syksyllä 2014

- Tutkintapyynnön tarkka sisältö ei ollut päättäjien tiedossa
- Kunnanjohtaja irtisanottiin vajaan vuoden kuluttua: keskeisenä syynä tutkintapyynnön tekeminen
- Irtisanominen kumottiin hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa
- Irtisanomispäätöksestä (ym.) nostettiin syyte: keskeisen väitteen mukaan kj irtisanottiin kostoksi tutkintapyynnön tekemisestä
- Käräjäoikeus ja hovioikeus hylkäsivät kaikki syytteet eikä KKO myöntänyt valituslupaa irtisanomissyytteen osalta

Lapin tuomioistuinten perustelut syytteiden hylkäämiselle asiassa, jota KKO 2023:17 koskee

- Kuntalaki 24 §: kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta
- Silti kj oli KäO:n mukaan rikkonut kuntalakia , ”koska kunnanjohtaja toimii kunnanhallituksen alaisena”
- Levin merkitys kunnalle, hissiyhtiön merkitys Levin toiminnalle, toimitusjohtaja P:n merkitys hissiyhtiölle
- Entä yhdenvertaisuus?
- KäO tarkasteli tutkintapyynnön peruuttamista ensisijaisesti vain toimitavaltakysymyksenä, samoin omistajaohjauksen antamista

Hallintolain 6 §:n merkitys

- Hallintolain 6 §: tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate
- KäO uskoi syytettyjen väitettä siitä, että he tavoittelivat vain kunnan etua ja sivuutti monta kirjallista todistetta
- KäO:n perustelut korruptioväitteen hylkäämiselle: kaikki Kittilän kunnan päätökset on tehty enemmistöpäätöksin demokraattisesti joko kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa kuntalain mukaisesti”.
- KKO:n toisenlaisista perusteluista jäljempänä

Lapin tuomioistuimet irtisanomisen perusteista

- KäO:n mukaan sillä ei ollut toimivaltaa tutkia irtisanomisperusteiden riittävyttä
- Rovaniemen hovioikeus toista mieltä. Se tutki perusteet. Sen mielestä riittävää rikosoikeudellisen vastuun välttämiseksi on, että pääosa luottamuksen menettämisen syiksi ilmoitetuista perusteista ei ole ilmeisen paikkansa pitämättömiä.
- Näin HO tosiasiallisesti torjui syyttäjien väitteen kostomotiivista. Tutkintapyynnön tekemisen osalta sille riitti, että se oli aiheuttanut todellista luottamuspulaa.

KKO 2023:17

- Irtisanomisasiassa ei valituslupaa myönnetty, mutta KKO:n ratkaisulla on merkitystä siltäkin osin
- Huom: Valituslupaa myönnettäessä ei periaatteessa ole merkitystä sillä, onko HO:n ratkaisu KKO:n mielestä oikea vai väärä.
- Valituslupahakemuksen hylkäämisestä ei näin ollen voida päätellä, että lopulliseksi jäävä HO:n ratkaisu on KKO:n mielestä oikea.
- KKO tuomitsi 8 vastaajaa virka-aseman väärinkäyttämistä
- Virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7): Virkamies, ”joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun”

KKO 2023:17

- RL 40:7:stä eivät ilmene säännökset tai määräykset
- KKO on korostanut ennakoitavuutta
- Kaikkea ei ole mahdollista säännellä yksityiskohtaisesti, eikä kaikkea tarvitse vääntää rautalangasta
- KKO mukaan RL 40:7:llä on tarkoitettu tehostaa virkatoimintaan kohdistuvia puolueettomuus- ja luotettavuusvaatimuksia, joten sen tavoitteet ovat samat kuin hallintolain 6 §:n.
- Viimeksi mainittuun perustuu siten suosimisen kieltävä virkavelvollisuus.
- Epäasiallisesta suosimisesta seuraava rikosoikeudellinen vastuu ei siten KKO:n mukaan ole yllättävä tai ennakoimaton myöskään kunnallisen luottamushenkilön näkökulmasta arvioituna.

KKO 2023:17

- Riittää, että virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä tarkoitetun seurauksen tavoittelemisen on teon ensisijainen vaikutin.
- Vastaajat tietysti kiistivät – vastaajien omat kertomukset eivät riittäneet KKO:lle
- KKO päätteli objektiivisista tosiseikoista: päätösten sisältö, vastaajille olleet tiedot, päätöksentekomenettely
- KKO: Vastaajat eivät voineet perustellusti pitää vakavaa väärinkäytösepäilyä aiheettomana – kj:n tekemä tutkintapyyntö oli aiheellinen
- Luottamushenkilöillä laaja valta harkita, mikä on kunnan etu, mutta hallintolain 6 § rajoittaa: ei perustetta jättää selvittämättä

KKO 2023:17

- Toimivalta päätöksen tekemiseen ei riitä vastuusta vapautumiseksi
- Ratkaisevaa on, missä tarkoituksessa päätös tehdään
- Päätöksentekomenettelystä: Pikaisesti koolle kutsuttu kh:n kokous. Päätökset tehtiin kh:n pj:n selostuksesta, kh:n pj laadituttanut päätökset etukäteen salassa ainakin osalta kh:n jäseniä
- KKO:n johtopäätös: päätökset tehty ensisijaisesti P:n hyödyttämiseksi
- KKO:n prejudikaatilla tuomittu ensimmäistä kertaa rangaistuksia hallintolain 6 §:n rikkomisesta
- Ulottuu kaikkeen virkavastuulla tapahtuvaan toimintaan

KKO 2023:17

- Syytäjät hakivat kj:n irtisanomista koskevan HO:n tuomion purkamista
- KKO hylkäsi hakemuksen
- Ilmeinen ristiriita: Miten tutkintapyynnön tekeminen voi olla kelpo irtisanomisperuste, kun saman tutkintapyynnön peruuttaminen on virkarikos?
- KKO:n prejudikaatilla ei ole ollut vaikutusta tuomittujen tehtäviin
- ”On toimittu niin kuin Kittilässä on aina toimittu”

KKO 10.9.2024

- Kunnanjohtaja tuomittiin omaa kuntaansa vastaan tehdyistä petoksen yrityksestä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä virka-aseman väärinkäytöstä 80 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen
- Kyseessä laskuasia: yhteys prejudikaattiin KKO 2023:17
- Valtuusto päätti lokakuussa 2024, ettei aseteta tilapäistä valiokuntaa
- Kuntaliiton lakiasiainjohtaja Myllymäki Ylelle 23.9.2024: 99 %:sti varmaa, että kunnanjohtaja lähtee...
- Vrt. erään pörssi-yhtiön hallituksen pj. ja eräs kansanedustaja
- Miksi Kittilä toimi toisin? Korruptiota? Jokainen päätelkään itse.

Kysymyksiä ja keskustelua

OIKEUSMINISTERIÖ — JUSTITIEMINISTERIET



**Euroopan unionin
osarahoittama**

Palautetta



Kiitos!

Lisätietoja aiheesta:
www.korruptiontorjunta.fi

Hankepäällikkö

heidi.lind@gov.fi

Puh. +358 295 150 354

Viestintäasiantuntija

emilia.asikainen@gov.fi

Puh. +358 295 150 331

Erytisasiantuntija

venla.mantysalo@gov.fi

Puh. +358 295 150 198



**Euroopan unionin
osarahoittama**