

Virkamiesetiikka
*Selvitys virkamiesetiikan perustasta,
nykytilasta ja kehittämisalueista*

Julkaisija:

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tekijät (toimielimessä: toimielimen nimi, puheenjohtaja): Virkamiesten arvomaailmaan ja eettiseen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä selvittänyt työryhmä (Etiikkahanke) Kirsi Äijälä, puheenjohtaja 13.10.1999 lukien Marja Paavilainen, puheenjohtaja 13.10.1999 saakka		Julkaisun laji: Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja: Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto	
		Toimielimen asettamispäivä: 22.5.1998	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen): Virkamiesetiikka Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista			
Julkaisun osat: Muistio, liite 1 ja liite 2			
Tiivistelmä: Virkamiesetiikkaan liittyvät kysymykset ovat viime vuosikymmenen aikana nousseet uudella tavalla esiin. Suomessa hallinnon kehittämistyön painopiste on 1980-luvun puolivälistä ollut toiminnan rationalisoinnissa ja tuloksellisuuden kehittämisessä. Järjestelmä uudistusten myötä on ollut selviä merkkejä siitä, että etiikka ja arvot ovat nousemassa tärkeämpään rooliin myös julkisella sektorilla. Valtion henkilöstöhallinnon tilaa (1997) selvittäneessä kyselyssä 85% virastojohdosta piti arvoja ja eettisiä kysymyksiä tärkeinä viraston toiminnan kannalta. Kansainvälisesti virkamiesetiikan painotus ilmenee mm. OECD:n Public Management –komitean aihetta koskevassa selvitys- ja kehittämistyössä sekä korruptiovertailuja tekevän Transparency Internationalin (NGO) toiminnassa. Etiikkahankkeen tehtävänä on ollut valmistella ja toteuttaa eri ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille lähetettävä kysely virkamiesetiikan perusteista ja nykytilasta. Kyselyn tulosten perusteella työryhmän on tullut tehdä asiaan liittyvät johtopäätökset sekä kehittämisehdotukset. Kysely lähetettiin n. 170 valtion keskushallinnon virastoon ja laitokseen. Kyselyssä tarkasteltiin hallinnon arvojen muutosta, virkamieseettisiä periaatteita, epäeettisiä toimintatapoja sekä virkamiesetiikkaan vaikuttavia tekijöitä. Kysely antoi tukea olettamukselle, että virkamiesetiikan arvoperusta on viimeisen kymmenen vuoden aikana kokenut muutoksia. Raportissa etsitään keinoja korkeatasoisen virkamiesetiikan edistämiseen etiikan perusrakenne –käsitteen kautta. Raportin tavoitteena on antaa yleiskuva siitä kokonaisuudesta, johon virkamiesetiikkamme perustuu. Raporttiin on koottu keskeinen normiperusta, joka luo vähimmäisvaatimukset viranomaisten ja virkamiesten toiminnalle. Lisäksi siinä käsitellään virkamiesetiikan perustan luovia arvoja. Myös virastoille vuonna 1999 tehdyn kyselyn tulokset esitellään. Työryhmä on arvioinut tämänhetkistä virkamiesetiikan tilaa lähinnä eettisen järjestelmän riittävyyden kannalta ja tekee ehdotuksensa eräistä jatkotoimenpiteistä tältä pohjalta. Lähtökohtana on valtion keskushallinnon virkamiesten toiminta ja siihen liittyvät eettiset kysymykset. Työryhmän ehdotukset jatkotoimenpiteiksi korkeatasoisen virkamiesetiikan edistämiseksi valtionhallinnossa liittyvät arvoihin ja niiden seurantaan, koulutukseen, tiedotukseen, arvojen saattamiseen osaksi käytännön toimintaa, seminaarien järjestämiseen, kansainväliseen toimintaan osallistumiseen, valtionhallinnon palveluksesta siirtymiseen liittyvien rajoitustarpeiden selvittämiseen sekä työmarkkinaosapuolten yhteistyöhön.			
Avainsanat: Etiikka, virkamiesetiikka, moraali, arvomaailma, arvoperusta, eettinen käyttäytyminen, eettinen järjestelmä, etiikan perusrakenne, kysely			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000		ISSN: 0788-6322	ISBN: 951-804-146-6
Kokonaissivumäärä: 76	Kieli: Suomi	Hinta: 50 mk+alv	Luottamuksellisuus: Julkinen
Jakaja: Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto		Kustantaja: Valtiovarainministeriö	

VALTIOVARAINMINISTERIÖN HENKILÖSTÖOSASTOLLE

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto asetti 22.5.1998 työryhmän selvittämään valtionhallinnon virkamiesten arvomaailmaan ja eettiseen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä (etiikkahanke). Työryhmän tehtävänä oli valmistella ja toteuttaa eri ministeriöille sekä virastoille ja laitoksille lähetettävä kysely virkamiesetiikan perusteista ja nykytilasta. Kyselyn tulosten perusteella työryhmän tuli tehdä asiaan liittyvät johtopäätökset sekä kehittämissuositukset ottaen huomioon OECD:n suositus eettisen käyttäytymisen kehittämisestä julkisessa hallinnossa (Improving Ethical Conduct in the Public Service; Recommendation of the OECD Council, 23.4.1998).

Työryhmä koostui valtionhallinnon sekä valtion henkilöstöjärjestöjen edustajista. Puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Marja Paavilainen valtiovarainministeriöstä 13.10.1999 saakka ja sen jälkeen työryhmän jäsen ja varapuheenjohtaja, neuvotteleva virkamies Kirsi Äijälä. Työryhmän jäseninä toimivat hallitussihteerit Risto Leikos ja Kari Peltonen sekä 13.10.1999 lukien vanhempi hallitussihteeri Pirjo Staffans valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta, ylitarkastaja, nykyisin neuvotteleva virkamies, Katju Holkeri valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosastolta, tarkastusneuvos Hannu Konstari Valtiontalouden tarkastusvirastosta, hallitusneuvos Elise Pekkala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, lakimies Markku Nieminen AKAVA-JS ry:stä, neuvottelupäällikkö Harri Wetterstrand STTK-J ry:stä ja liittosihteeri Pirjo Mäkinen VTY ry:stä.

Työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi tutkija Timo Moilanen Helsingin yliopistosta sekä hallitusneuvos Marja Paavilainen 13.10.1999 lukien. Työryhmän sihteerinä toimivat työryhmän jäsenet Kari Peltonen ja Risto Leikos.

Työryhmä kuului asiantuntijoina administrator János Bertókia OECD:n Julkisen hallinnon komiteasta (PUMA), professori Klaus Helkamaa Helsingin yliopistosta, lainsäädäntöneuvos Arja Manneriala oikeusministeriöstä ja tutkija Paavo Isaksonia.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa yksimielisen mietintönsä valtiovarainministeriön henkilöstöosastolle.

Helsingissä maaliskuun 31 päivänä 2000

Kirsi Äijälä

Katju Holkeri

Hannu Konstari

Risto Leikos

Pirjo Mäkinen

Markku Nieminen

Elise Pekkala

Kari Peltonen

Martti Simola

Pirjo Staffans

Harri Wetterstrand

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	6
2	ETIIKKA JA VALTIONHALLINTO	7
3	ERÄIDEN KANSAINVÄLISTEN YHTEISÖJEN ETIIKKATYÖ	11
3.1	TALOUDELLISEN YHTEISTYÖN JA KEHITYKSEN JÄRJESTÖ - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).....	11
3.2	EUROOPAN UNIONI.....	14
3.3	EUROOPAN NEUVOSTO.....	16
3.4	TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI)	16
4	VALTIONHALLINNON MUUTOKSISTA	17
5	ETIIKAN PERUSRAKENTEEEN ELEMENTIT	18
5.1	HALLINTOA JA VIRKAMIEHIÄ OHJAAVAT NORMIT	18
5.1.1	<i>Perustuslain säännökset</i>	19
5.1.2	<i>Muu lainsäädäntö</i>	20
5.1.3	<i>Hallinto-oikeudelliset periaatteet</i>	30
5.2	ERITYISET ETIIKASTA VASTUUNALAISET ELIMET	31
5.3	TEHOKKAAT VASTUU- JA VALVONTAMEKANISMIT.....	32
5.4	VIRKAMIESETIIKKA OSANA VALTION HENKILÖSTÖSTRATEGIAA	34
5.5	ARVOT JA NIISTÄ TIEDOTTAMINEN	34
5.6	PALKKAUSJÄRJESTELMÄT	36
5.7	POLIITTINEN TUKI – YLIMMÄN JOHDON KANNANOTOT	37
6	VIRKAMIEHEN ARVOT JA ETIIKKA -SELVITYS	39
6.1	VIRKAMIESETIIKAN ARVOPERUSTA	40
6.2	VIRKAMIESETIIKAN PERIAATTEIDEN SELKEYS	43
6.3	VIRKAMIESETIIKKAAN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ	46
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	48
7.1	LÄHTÖKOHDAT.....	48
7.2	KEHITTÄMISALUEITA	49
7.2.1	<i>Arvokeskustelu, arvojen määrittely</i>	49
7.2.2	<i>Normien selkeys, eettinen ohjeistus</i>	51
7.2.3	<i>Lainsäädännön tarkistamistarpeet</i>	54
7.2.4	<i>Johtaminen, johdon esimerkki</i>	55
7.2.5	<i>Virkamiesten valinta</i>	57
7.2.6	<i>Perehdyttäminen</i>	58
7.2.7	<i>Henkilöstön kehittäminen</i>	58
7.2.8	<i>Tulos- ja kehityskeskustelut</i>	58
7.3	AIKAISEMMIN EHDOTETUT JA KÄYNNISSÄ OLEVAT KEHITTÄMISTOIMET	59
7.4	EHDOTUKSET JATKOTOIMENPITEIKSI	61

KIRJALLISUUTTA

Liite 1

Liite 2

1 JOHDANTO

Virkamiesetiikka on enemmän kuin pelkästään lain mukaisen tai sen vastaisen toiminnan määrittelemistä. Lainsäädäntö määrittää virkamiesetiikan vähimmäiskriteerit. Virkamiesetiikkaan voidaan vaikuttaa monella muulla keinolla. Arvojen ja etiikan nostaminen virkatoiminnan yhdeksi kulmakiveksi varmistaa valtionhallinnon toimintojen korkean tason.

Valtionhallinnon arvot ja etiikka ovat nousseet uudella tavalla esiin 1990-luvulla tapahtuneen kehityksen myötä. Sekä OECD:n että Euroopan unionin jäsenmaiden hallitukset tuntevat kasvavaa huolta siitä, että hallinnon muutosten seurauksena kansalaisten luottamus hallintojärjestelmien toimintaa kohtaan saattaa vähentyä ja korruptio lisääntyä. Huoli on ajankohtainen myös Suomessa, vaikka tehtyjen tutkimusten mukaan Suomessa esiintyy korruptiota toiseksi vähiten noin sadan valtion vertailussa.

Jatkuva muutos hallinnossa edellyttää myös viranomaisten toimintakulttuurin ja virkamiesten käyttäytymisen jatkuvaa arviointia. Vakiintuneet toimintatavat eivät anna vastauksia kaikkiin tilanteisiin.

Esimerkiksi markkinaohjautuvuuden lisääntyminen tarkoittaa muun muassa sitä, että viraston edellytetään hankkivan osan rahoituksestaan palveluja myymällä (maksullinen palvelutoiminta). Tämä edellyttää paitsi liikemaailman arvojen ja toimintatapojen tuntemista myös syvää tietoisuutta niistä arvoista, jotka ovat keskeisiä virkatoiminnan kannalta. Esille nousevat kysymykset muun muassa siitä, millaisia toimintatapoja noudatetaan valtionhallinnon ulkopuolisissa yhteyksissä, miten julkisia hankintoja koskevat tarjouspyynnöt hankitaan ja käsitellään, miten arvot otetaan mukaan käytännön toiminnassa ja johtamisessa tai mitkä tekijät voivat vaarantaa luottamuksen viranomaisen tai virkamiehen toimintaan yksittäisessä virastossa. Jokainen tilanne, jossa virkamies joutuu harkitsemaan toimintansa asianmukaisuutta, edellyttää harkintaa ja eri asioiden punnitsemista toisiinsa nähden sekä tietoisuutta normeista. Kysymys on eettiseen käyttäytymiseen liittyvistä valinnoista.

Tämän työryhmämuistion tarkoituksena ei ole antaa vastauksia kysymyksiin siitä, millainen toiminta on virastolle tai virkamiehelle sallittua ja millainen kiellettyä. Vaikka työryhmä on työnsä kestäessä pohtinut näitäkin käytännön kysymyksiä ja käynyt niiden tiimoilta laajoja keskusteluja, työn tavoite on toisaalla. Kysymys on enemmänkin arvojen ymmärtämisestä ja sen mukaisesta hyvästä hallintotavasta. Tämän saavuttamista helpottaa etiikan perusrakenteen rakentaminen ja vahvistaminen niin, että puitteet ovat kunnossa ja luottamus valtion virkamiesten toimintaan voidaan mahdollisimman hyvin turvata. Kansalaisten on voitava luottaa virkamiehiin ja viranomaisiin samalla kun toiminnan tulee olla tuloksellista, vaikuttavaa ja tehokasta.

Julkisen vallan käyttäjinä viranomaisen, yksittäisen viraston ja virkamiehen vastuulla on toimia niin, että toiminta täyttää muun muassa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Luottamuksen menettäminen liitetään usein aktiiviseen tekemiseen, mutta se voi yhtä hyvin johtua tekemättä jättämisestä. Luottamuksen mittarina on yhä suuremmassa määrin se, miltä toiminta näyttää ulkopuolisen silmin, vaikkakaan se ei ole arviointiperusteena riittävä ja ongelmaton. Hyvän hallintotavan takeena ei voida pitää pelkästään sitä, että toiminta näyttää hyvältä. Tärkeää on, että toiminta tosiasiallisesti täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja on asianmukaisesti perusteltavissa.

Tässä muistiossa etsitään keinoja korkeatasoisen virkamiesetiikan edistämiseen. Raportin tavoitteena on antaa yleiskuva niistä arvoista, joihin virkamiesetiikkamme perustuu. Raporttiin on koottu myös keskeinen normiperusta. Raportin empiirisessä osassa esitellään virastoille tehdyn etiikkakyselyn tuloksia. Työryhmä on arvioinut tämänhetkistä virkamiesetiikan tilaa lähinnä etiikan perusrakenteen riittävyyden kannalta ja tekee ehdotuksensa eräistä jatkotoimenpiteistä tältä pohjalta.

Muistion ei ole tarkoitus kattaa kaikkia julkisen sektorin eettisiä kysymyksiä, vaan se on tietoisesti rajattu virkamies- ja viranomaisnäkökulmaan. Samoin poliittiseen päätöksenteon ja siihen liittyvän virkamiesvalmistelun rajapintaan liittyvät kysymykset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Muistiossa ei myöskään käsitellä valtion liikelaitosten ja yhtiöiden toimintaan liittyvää problematiikkaa eikä välillisen valtionhallinnon tilaa ja siihen liittyviä eettisiä kysymyksiä. Lähtökohtana on valtion keskushallinnon virkamiesten toiminta ja siihen liittyvät eettiset kysymykset. Työ liittyy OECD:n julkisen hallinnon komitean (PUMA) etiikkatyöhön.

2 ETIIKKA JA VALTIONHALLINTO

Taulukko 1: Eräitä peruskäsitteitä yksinkertaistettuna

arvo	tärkeänä pidetty asia tai päämäärä
etiikka	tekojen oikeellisuuden arvioinnin periaatteet
moraali	tiettyihin arvoihin ja periaatteisiin sitoutuminen
ammattietiikka	ammattikunnan omat arvot ja periaatteet
virkamiesetiikka	virkamiesten ja viranomaisten arvot ja periaatteet

Etiikka mielletään tavallisesti hyvän ja pahan tai oikean ja väärän välisten vastakohtaisuuksien kautta. **Etiikalla** tarkoitetaan *niitä sääntöjä ja periaatteita, jotka säätelevät yksilöiden käyttäytymistä*. Sääntöjen ja periaatteiden avulla on löydettävissä hyvä, oikea tai paras teko riippuen siitä, mihin lukuisista eri etiikan koulukunnasta yksilö tukeutuu¹. Eettisesti perusteltu toiminta edellyttää yksilöltä kykyä harkintaan eri vaihtoehtojen välillä sekä toisen ihmisen asemaan asettumista (empatia).

Moraalifilosofiassa on tapana erottaa deskriptiivinen etiikka, normatiivinen etiikka ja metaetiikka toisistaan. **Deskriptiivinen etiikka** tarkoittaa eettisten käsitysten kuvailemista ottamatta kantaa niiden oikeellisuuteen. Tällainen on vaikkapa väite, että *virkamiesten mielestä* lahjuksen vastaanottaminen on väärin. **Normatiivinen etiikka** eli moraali on ohjeita ja sääntöjä antavaa, mikä edellyttää tiettyyn eettiseen järjestelmään sitoutumista. Tällainen on esimerkiksi väite, että lahjuksen ottaminen on väärin, *koska* se heikentää kansalaisten luottamusta hallinnon puolueettomuuteen. **Metaetiikassa** tarkastellaan puolestaan etiikan käsitteiden merkitystä (esim. mitä tarkoittaa termi oikea).

Eettiset arvot ovat toiminnassa tai käyttäytymisessä tavoiteltuja, tärkeinä pidettyjä asioita tai päämääriä. Eri alojen ammattietiikassa arvot ovat ammatinharjoittamisen sisä-

¹ Nykyaikaisen moraalifilosofian päähaaroja ovat arvoja korostava konsekventalismi sekä oikeuksia ja velvollisuuksia korostava deontologia (lisätietoja esim. Timo Airaksinen: Moraalifilosofia. WSOY, Porvoo 1987).

siä päämääriä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi lääkärin ammattia, jonka päämääränä on terveyden edistäminen. Lakimiesammattin päämääränä puolestaan pidetään oikeudenmukaisuutta.

Virkamiesetiikka, ammattietiikka ja henkilökohtainen etiikka

Eroaako virkamiesetiikka ammattietiikasta ja toisaalta henkilökohtaisesta etiikasta? Virkasuhde ei ole ammatti vaan julkisoikeudellinen palvelussuhde. Koska virkamies on erityisessä suhteessa kansalaiseen, palvelussuhde tuo mukanaan tähän liittyviä arvoja ja periaatteita. Näitä ovat esimerkiksi puolueettomuus, avoimuus ja riippumattomuus. Julkinen toiminta on perimmänsä toimimista kansalaisten valtuutuksella, kansalaisten varoilla ja kansalaisten eduksi. Virkamiesetiikasta ja –moraalista puhuttaessa tarkoitetaan niitä yleisiä arvoja ja periaatteita, jotka koskevat virkamiehiä².

Yhtä lailla olennaista on erottaa tehtävien asianmukainen suorittaminen ja henkilökohtaiset käsitykset toisistaan. Virkamiesetiikka voi edellyttää sellaisten asioiden edistämistä, joita virkamies itse ei pidä parhaina mahdollisina. Siitä huolimatta virkamiehen tulee lähtökohtaisesti edistää tällaisiakin asioita. Esittelevällä virkamiehellä on erityinen esittelijänvastuu, jonka perusteella esittelijä on vastuussa ratkaisusta, joka on päätetty hänen esittelystään. Esittelijällä on kuitenkin oikeus esittää eriävä mielipiteensä, jos ratkaisu eroaa hänen esityksestään eikä hän pidä ratkaisijan tekemää päätöstä lain mukaisena tai muuten asianmukaisena. Eriävän mielipiteen esittänyt esittelijä ei ole vastuussa tehdystä ratkaisusta.

Monet valtionhallinnon suorittavat tehtävät eivät olennaisilta osin eroa yksityisen sektorin vastaavista tehtävistä, minkä vuoksi niiden hyvän suorittamisen voidaan ajatella kuuluvan pikemminkin yleisen työelämän etiikan kuin virkamiesetiikan piiriin. Valtionhallinnon tehtävissä on kuitenkin ammattietiikan ohella otettava huomioon virkamiesetiikan vaatimukset. Jos asiantuntija valitaan esimerkiksi laitoksen johtajaksi, edellytetään virkamiesetiikan arvojen periaatteiden ymmärtämistä yhä enemmän ja ammattietiikan osuus voi pienentyä. Yksiselitteisiä rajanvetoja ammatti- ja virkamiesetiikan välille ei kuitenkaan voida tehdä.

Virkamiesetiikka viittaa sanana virkasuhteessa tapahtuvaan toimintaan. Käsite ei sovellu suoraan valtion työsuhteeseen henkilöstöön, koska valtion virkamieslaki ei koske sitä. Eroavaisuudet perustuvat virkamiesten ja työntekijöiden oikeusasemassa oleviin eroihin. Virkamiesten asema määräytyy perustuslain ja valtion virkamieslain nojalla ja työsopimussuhteisen henkilöstön asema työsopimuslain nojalla. Kysymys on pääasiassa virkamiesten asemaan liittyvästä erityisestä virkavastuusta ja sen toteuttamista-voista. Virkamiehet ja työsopimussuhteessa olevat rinnastetaan toisiinsa muun muassa rikoslain 40 luvussa, joka koskee virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia. Myös työsuhteessa tapahtuva lahjuksen ottaminen on rangaistava teko.

Viraston tai laitoksen toiminnan kannalta kysymys on sen luotettavuudesta ulospäin, suhteessa kansalaisiin. Tässä mielessä viraston arvojen ja eettisten periaatteiden tulee koskea koko henkilöstöä. Kansalaisen näkökulmasta viraston toiminnan arvioinnin kriteerinä ei ole henkilöstön palvelussuhteen laji. Myöskään viraston henkilöstöpoliit-

² Esimerkiksi Arno Hannus on määritellyt virkamiesmoraalin seuraavasti: ”Virkamiesmoraalilla voitaneen katsoa tarkoitettavan toisaalta käyttäytymissääntöjä, joita virkamiesten tulisi noudattaa, ja toisaalta sitä, noudattavatko virkamiehet näitä sääntöjä”.

tiset linjaukset henkilöstöstrategiassa eivät erottele virkamiehiä ja työsuhteista henkilöstöä toisistaan.

Korruptio

Virkamiesetiikkaa ajatellaan usein suhteessa **korruptioon**, joka voidaan määritellä lahjoman pyytämiseksi, vastaanottamiseksi tai tarjoamiseksi. Virkamiesetiikan kannalta korruptio tässä merkityksessä on kuitenkin varsin helppo kohde. Lahjojen tai muiden etuuksien vastaanottamista pidetään varsin epäsovivana, ja lahjomarikokset on säädetty rangaistaviksi teoiksi rikoslaisa. Rajanvetoa joudutaan tekemään lähinnä siinä, millainen taloudellinen tai muu etu on katsottava lahjomaksi yksittäistapauksessa. Korruptiotapaukset ovat Suomessa harvinaisia (ks. 3.4).

Korruptio voidaan kuitenkin ymmärtää laajemmaksi asiaksi kuin pelkästään lahjonaksi. Sillä voidaan viitata kaikkeen väärinkäyttöihin liittyvään toimintaan, esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämiseen omaksi eduksi tai muuhun puolueettomuuden vaarantamiseen³. Korruptio on määritelty myös *sekä lahjonnaksi, itsekorruptioksi että muuksi moraalisesti ja yhteiskunnallisesti epäasiallisin perustein tapahtuvaksi vaikuttamispyrkimykseksi poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon*⁴. Se sisältää julkisen viran velvollisuuksista poikkeamisen ja/tai jonkin erityisintressin tavoittelun. Tällainen voi olla esimerkiksi organisaation, puolueen tai yksilön edun tavoittelu epäasianmukaisin keinoin julkisen intressin kustannuksella. Tämän mukaan korruptiossa on kyse julkisen vallan väärinkäytöstä erityisten intressien hyväksi, jotta saavutettaisiin henkilökohtaisia tai jonkin organisaation etuja.

Eettiset säännöt

Eettiset säännöt ovat ammattikuntien käyttämiä työvälineitä, joiden perimmäisenä tarkoituksena on luottamuksen ylläpitäminen asiakkaiden ja ammattikunnan välillä. Säännöt antavat ohjeita hyvää toimintaa varten. Ne eivät aina sisällä yksityiskohtaisia toimintaohjeita vaan ne voivat koostua ydinarvoista ja periaatteista, joita tulkitaan itsenäisesti vaihtelevissa työtilanteissa. Niiden voima on siinä, että ne antavat yksinkertaisessa muodossa hyvin muistettavia "peukalosääntöjä". Ongelmana on se, että säännöt voivat yksinkertaistaa asioita liikaa. Toisaalta, mikäli säännöistä pyritään saamaan kattavia, ne muuttuvat helposti liian monimutkaisiksi. Säännöillä ei ole halluttua ohjaavaa vaikutusta ellei niitä *vahvisteta* julkisesti, *tueta* koulutuksella ja tiedottamisella sekä *valvota* lautakunnan tai muun elimen avulla.

Eräs vanhimmista suomalaisista ammattieettisistä ohjeistoista on 450 vuoden takaiset **Olaus Petrin tuomarirohjeet**. Nämä ohjeet sisältyvät Suomen Laki –teoksen alkulehdille vielä nykyäänkin ja niillä on edelleen merkitystä. Esimerkiksi seuraavien ohjeiden merkitystä voidaan ajatella laajemminkin virkatyön kannalta:

³ Virkamiesetiikkaa koskevassa kansainvälisessä kirjallisuudessa käytetään paljon **integriteetin** käsitettä, jolla tarkoitetaan tilanteesta riippuen mm. eheää, rehellistä ja riippumatonta toimintaa. Integriteetti on korruption (lahjonta, tapainturmellus) vastakäsite.

⁴ Isaksson: Korruptio ja julkinen valta s. 27.

”Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.”

”Yhteisen kansan hyöty on paras laki; ja sentähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettäköön lakina, vaikka säädetyn lain sanat näyttäisivät toisin käskevän.”

”Se tekee lakia vastaan, joka tekee lain tarkoitusta vastaan, vaikka hän näyttäisikin tekevän lain sanain mukaan”

”Kaikki laki on asetettu oikeuden ja kohtuuden eikä sakkorahain tähden. Sillä sakkoraha on niille rangaistukseksi, jotka lain rikkovat; mutta laki tahtoo ennemmin olla rikkomatonna kuin rikottuna, ja soisi, ettei sakkorangaistusta ollenkaan tarvittaisi.”

Lakimiehillä on ollut vuodesta 1995 omat eettiset ohjeensa (Suomen Lakimiesliitto, 15.5.1995), jotka sisältävät 12 sääntöä. Esimerkiksi seuraavista on löydettävissä yhtäläisyyksiä myös valtion virkamiehiltä edellytettävään käyttäytymiseen:

”Lakimiehen on toiminnassaan oltava riippumaton ulkopuolisista vaikutteista, jotka saattavat haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai oikeudenmukaisen lopputuloksen saavuttamista.”

”Lakimiehen on työssään käyttäytyttävä asiallisesti ja toimittava tasa-puolisesti. Kollegiaalisuus ei saa vaikuttaa asiaan.”

”Lakimiehen on toimittava oikeudenmukaisesti ja tavoiteltava oikeudenmukaista lopputulosta.”

”Lakimiehen on toiminnassaan ja käyttäytymisessään oltava tehtävänsä vaatiman luottamuksen arvoinen. Hän ei saa antaa omien taloudellisten etujensa tai muiden henkilökohtaisten vaikuttimiensa haitata tehtävän tunnollista hoitamista.”

”Lakimiehen on pysyttävä totuudessa.”

Lakimiesten eettisten ohjeiden tehtävänä on määrittää yleisesti kaikkia lakimiestehtävissä toimivia velvoittava hyvä lakimiestapa. Eri aloilla toimivien lakimiesten tulee kuitenkin omassa työssään noudattaa lisäksi erikseen säädettyjä tai annettuja ohjeita. Ammattietiikka ei siis sulje pois virkamiesetiikkaa vaan ainoastaan täydentää sitä.

Joissakin maissa on laadittu **virkamieskuntaa koskevia eettisiä säännöstöjä**, vaikka kyse ei olekaan yhtenäisestä ammattikunnasta sanan varsinaisessa mielessä. Säännöstoissa tuodaan esille virkatyön keskeiset ominaispiirteet. Esimerkiksi Iso-Britannian arvojulistuksessa⁵ on seitsemän perusperiaatetta, joiden katsotaan soveltuvan kaikkeen julkiseen toimintaan (ks. taulukko kaksi).

⁵ Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life. 1995.

Taulukko 2: Standards in Public Life (Iso-Britannia)

1 Epäitsekkyys. Viranomaisten tulee tehdä ratkaisunsa pelkästään yleistä etua tavoitellen. Viranomaisen ei tule tavoitella taloudellisia tai muita materiaalisia etuja itselleen, perheelleen tai ystävilleen.

2 Integriteetti. Viranomaisella ei tule olla minkäänlaisia taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia ulkopuolisia henkilöitä tai organisaatioita kohtaan, jotka voisivat vaikuttaa heidän virkatehtäviensä hoitoon.

3 Puolueettomuus. Virkatehtäviä hoidettaessa, mukaan lukien virkanimitykset, sopimukset tai suositukset palkintoja ja etuja varten, viranomaisen tulee perustaa ratkaisunsa ansioihin.

4 Tilivelvollisuus. Viranomaiset ovat julkisessa vastuussa päätöksistään ja toimistaan, ja heidän täytyy hyväksyä tarkastukset.

5 Avoimuus. Viranomaisten tulee olla mahdollisimman avoimia päätöksissään ja toiminnassaan. Päätökset tulee perustella, ja tietoa voidaan salata vain jos yleinen etu sitä selvästi vaatii.

6 Rehellisyys. Viranomaisilla on velvollisuus kertoa virkatehtäviinsä liittyvät henkilökohtaiset intressit ja ryhtyä toimiin eturistiriitojen ratkaisemiseksi tavalla, joka turvaa yleisen edun.

7 Johtajuus. Viranomaisten tulee edistää ja tukea näitä periaatteita johtamalla ja omalla esimerkillä.

Kunnallishallinnossa vaikuttavia normeja ja hyvän hallinnon periaatteita on kerätty erilliseen julkaisuun⁶. Tavoitteena on etsiä keinoja hyvän kunnallisen hallintotavan kehittämiseksi.

3 ERÄIDEN KANSAINVÄLISTEN YHTEISÖJEN ETIIKKATYÖ

3.1 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö - Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on osallistunut OECD:n etiikkatyöhön vuodesta 1995 alkaen, jolloin Suomi kahdeksan muun jäsenmaan ohella valmisti raportin omasta tilanteestaan. Maaraporttien pohjalta valmistui tutkimusraportti "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice" vuonna 1996⁷. Raportissa esitettiin eettisiin normeihin ja niiden noudattamiseen vaikuttavia tekijöitä sekä toimia, joihin näiden maiden hallinnossa on ryhdytty eettisen johtamisen tukemiseksi. Raportissa esiteltiin myös uusi käsite etiikan perusrakenne, jonka avulla edistetään riippumattomuutta ja ehkäistään korruptiota.

⁶ Suomen Kuntaliitto: Hyvä kunnallinen hallintotapa. 1993.

⁷ Australia, Suomi, Meksiko, Hollanti, Uusi Seelanti, Norja, Portugali, Yhdistynyt Kuningaskunta, Yhdysvallat.

Etiikan perusrakenne (Ethics Infrastructure)

Toimiva etiikan perusrakenne rakentaa julkisen sektorin työympäristöä sellaiseksi, että se tukee eettisten normien noudattamista. Jokainen osatekijä on itsessään tärkeä osa järjestelmää, mutta osatekijöiden pitää myös täydentää ja vahvistaa toisiaan ja niiden välillä on oltava vuorovaikutusta. Perusrakenteen osatekijät voidaan luokitella päätoimintoihin, joita ovat ohjaus, johtaminen ja valvonta. Näiden toimintojen ihanteelliset keskinäiset osuudet ja painoarvot määräytyvät kunkin maan kulttuuristen ja poliittis-hallinnollisten olojen mukaan

Ohjaus perustuu poliittisen johdon vahvaan sitoutumiseen, arvojen määrittelyyn (esim. tapaohjeet) ja ammatillista yhteisöllisyyttä tukeviin toimintoihin (esim. koulutus).

Johtamista varten voidaan asettaa erityinen koordinoitelin tai antaa tehtävä jo olemassa olevalle keskushallinnon toimielimelle. Johtamistehtävää voidaan toteuttaa myös julkisten palvelujen toimintaedellytysten, johtamispolitiikan ja johtamiskäytäntöjen kautta.

Valvonta voidaan taata ensisijaisesti sellaisten oikeudellisten puitteiden avulla, jotka mahdollistavat riippumattoman tutkinnan ja syytöseen asettamisen tehokkailla vastuu- ja valvontamekanismeilla sekä avoimuuden, kansalaisten osallistumisen ja julkisen valvonnan avulla.

Etiikkatyön seuraavana vaiheena oli 12 kohtaa sisältävän suosituksen julkaiseminen keväällä 1998. Suosituksen tarkoituksena on auttaa jäsenmaita arvioimaan instituutioita, järjestelmiä ja mekanismeja, joita ne käyttävät julkishallinnon eettisten normien noudattamisen edistämiseen. Ne sisältävät eettisen perusrakenteen mukaiset ohjaus-, johtamis- ja valvontanormit, joihin julkishallinnon eettisiä johtamisjärjestelmiä voidaan verrata. Periaatteisiin on tiivistetty OECD -maiden kokemukset ja ne heijastavat maiden yhteisiä käsityksiä siitä, minkälaista eettisen johtamisen tulisi olla. Tarkoituksena on, että eri jäsenmaat painottavat omiin oloihinsa soveltuvia erilaisia tavoitteita ja keinoja taatakseen normien noudattamisen.

Periaatteita voidaan soveltaa valtiollisella tai sitä alemman hallinnon tasolla. Poliittiset johtajat voivat käyttää periaatteita arvioidessaan eettistä johtamisjärjestelmää ja sitä, missä määrin eettiset normit ovat käytössä hallinnossa. Periaatteet ovat työkaluja, joita kukin maa käyttää tarpeidensa mukaisesti. Ne eivät ole erillinen kokonaisuus, vaan ne on tarkoitettu keinoksi sisällyttää eettinen johtaminen julkishallintoon yleensä.

1. Julkishallinnon eettisten normien on oltava selkeitä

Virkamiesten on tunnettava perusperiaatteet ja normit, joita heidän odotetaan työssään noudattavan, sekä hyväksyttävän toiminnan rajat. Tämä voidaan aikaansaada tiiviillä julkishallintoa ohjaavilla eettisillä normeilla kuten tapaohjeilla. Normeista tulee tiedottaa riittävän laajasti. Näin saavutetaan niitä koskeva yhteisymmärrys sekä hallinnossa että ympäröivässä yhteiskunnassa.

2. Eettisten normien on heijastuttava myös lainsäädäntöön

Lainsäädäntö asettaa virkamiesten toiminnalle miniminormit ja periaatteet. Lakiin ja asetuksiin voitaisiin myös kirjata julkisen sektorin perusarvot, ja niiden tulisi toimia perustana ohjaukselle, tutkinnalle, kurinpidolle ja syyttämislle.

3. Virkamiehille tulisi olla tarjolla eettistä ohjausta

Ammatillisen yhteisöllisyyden tulisi auttaa virkamiehiä kehittämään tarvittavaa harkintakykyä sekä taitoa soveltaa eettisiä periaatteita käytännössä. Koulutuksella parannetaan tietoisuutta eettisistä normeista, kehitetään kykyä tarkastella asioita eettiseltä kannalta sekä taitoa tehdä moraalisesti perusteltuja päätöksiä. Puolueeton apu voi auttaa luomaan ympäristön, jossa virkamiehet ovat valmiimpia käsittelemään ja ratkaisemaan eettisiä jännitteitä ja ongelmia. Virkamiehille tulisi olla tarjolla ohjausta ja sisäistä konsultointiapua, jotka auttaisivat heitä soveltamaan eettisiä perusnormeja työssään.

4. Virkamiesten tulisi tuntee oikeutensa ja velvollisuutensa paljastaessaan väärinkäytöksiä

Virkamiesten on tunnettava oikeutensa ja velvollisuutensa puuttuessaan julkishallinnossa ilmeneviin todellisiin tai epäiltyihin väärinkäytöksiin. Virkamiehillä tulisi olla selkeät säännöt ja menettelyohjeet sekä virallinen vastuuhierarkia. Virkamiesten tulisi myös tietää, millaisia suojautumiskeinoja heillä on käytettävänä väärinkäytöksiin puuttuessaan.

5. Virkamiesten eettistä toimintaa tulisi tukea poliittisella sitoutumisella eettiseen toimintaan

Poliittisten johtajien on noudatettava työssään tiukkoja sopivaisuusnormeja. He osoittavat sitoutumisensa omalla esimerkillään ja sellaisin toimin, jotka ovat mahdollisia pelkästään poliittisella tasolla. Kyse on sellaisista lainsäädännöllisistä ja institutionaalisista järjestelyistä, jotka tukevat eettistä toimintaa ja joissa väärinkäytöksistä seuraa rangaistus. Poliittiset päätöksentekijät voivat myös osoittaa tarvittavaa tukea ja voimavaroja hallinnon eettisiin normeihin liittyvään toimintaan.

6. Päätöksenteon tulisi olla avointa ja julkisen valvonnan alaista

Kansalaisilla on oikeus tietää, miten julkiset laitokset käyttävät niille uskottua valtaa ja voimavaroja. Julkista valvontaa tulisi helpottaa avoimuuden ja demokratian keinoin, lainsäätäjien harjoittamalla valvonnalla ja helpottamalla julkisten tietojen saatavuutta. Avoimuutta tulisi lisätä esimerkiksi tiedonjulkistamisjärjestelmillä ja tunnustamalla aktiivisten ja riippumattomien tiedotusvälineiden merkitys.

7. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnalla tulisi olla selvät toimintaohjeet

Eettisiä normeja koskevien selkeiden sääntöjen tulisi ohjata virkamiesten ja yksityisen sektorin välistä toimintaa esimerkiksi julkisten hankintojen yhteydessä, hankittaessa palveluja yksityiseltä sektorilta tai julkisen sektorin henkilöstöpolitiikassa. Julkisen ja yksityisen sektorin lisääntyvä yhteistyö edellyttää, että julkisen sektorin arvoihin kiinnitetään enemmän huomiota ja että ulkopuoliset yhteistyötahot noudattavat samanlaisia arvoja.

8. Esimiesten on toimittava normien mukaisesti ja edistettävä niiden noudattamista

Työympäristöllä, jossa normien tarkkaa noudattamista rohkaistaan tarjoamalla erilaisia eettisen toiminnan kannustimia (hyvät työolosuhteet, tehokas tulostarvointi), on suora yhteys julkishallinnon arvojen ja eettisten normien soveltamiseen päivittäisessä työssä. Esimiehillä on tässä suhteessa tärkeä tehtävä toimia johdonmukaisesti johtamistyössä ja noudattaa eettisiä normeja yhteyksissä poliittisiin johtajiin, toisiin virkamiehiin ja kansalaisiin.

9. Johtamispolitiikan, -menettelytapojen ja -käytäntöjen tulisi edistää eettisten normien mukaista käyttäytymistä

Eettisiin normeihin sitoutumisen tulisi ilmetä organisaation johtamistavoissa ja -käytännöissä. Ei riitä, että julkishallinnossa on olemassa pelkästään sääntöihin tai lakeihin perustuvia ohjausrakenteita. Lainsäädännölliset järjestelmät voivat päinvastoin rohkaista virkamiehiä toimimaan väärinkäytöksien rajoilla ja väittämään, että he toimivat eettisesti niin kauan kuin eivät varsinaisesti riko lakia. Julkishallinnossa tulisi määritellä selvästi arvot, joihin työntekijöiden tulisi pyrkiä, eikä tyytyä asettamaan minimirajoja virkamiesten hyväksyttävälle käyttäytymiselle.

10. Julkishallinnon työolojen ja henkilöstöpolitiikan tulisi edistää eettisten normien noudattamista

Julkishallinnon työolosuhteitten, kuten etenemismahdollisuuksien, henkilökohtaisen kehityksen, riittävän palkan ja henkilöstöpolitiikan, tulisi luoda eettiseen toimintaan ohjaava ilmapiiri. Peruseriaatteet kuten ansioituneisuuden palkitseminen ja johdonmukaisuus palkkauksessa ja urakehityksessä ovat omiaan edistämään rehellisyyttä.

11. Julkishallinto tarvitsee riittävät vastuullisuusmekanismit

Virkamiesten tulisi olla vastuussa teoistaan esimiehilleen ja yleisemmin myös kansalaisille. Vastuun tulisi kohdistua sekä sääntöjen ja eettisten periaatteiden noudattamiseen että tulosten saavuttamiseen. Vastuullisuusmekanismit voivat olla laitoksen sisäisiä, koko hallinnon kattavia tai kansalaisyhteiskunnan asettamia. Vastuuta edistävät mekanismit voidaan laatia sellaisiksi, että ne takaavat sekä riittävän valvonnan että johtamisessa tarvittavan joustavuuden.

12. Väärinkäyttöihin puuttuminen edellyttää asianmukaisia menettelytapoja ja seuraamuksia

Keinot väärinkäytösten kuten korruption havaitsemista ja riippumatonta tutkimista varten ovat etiikan perusrakenteen olennainen osa. Väärinkäytösten vähentämiseksi on tärkeää, että on olemassa luotettavat menettelytavat ja voimavarat valvoa, raportoida ja tutkia rikkomuksia, ja että hallinnolliset ja kurinpidolliset seuraamukset ovat suhteessa rikkomukseen. Esimiesten tulisi käyttää asianmukaista harkintaa näitä keinoja sovellettaessa.

OECD:n työn nykyvaihe

Jäsenmaille tehtiin kysely kesällä 1999 julkisen sektorin etiikan tilasta ja toimenpiteistä. Saatujen vastausten perusteella valmistellaan parhaillaan julkaisua, joka käsittelee OECD:n neuvostossa kesällä 2000. Tavoitteena on erityisesti esitellä eri jäsenmaiden toteuttamia käytännön ratkaisuja eettisen toiminnan edistämiseksi ja verrata erilaisia järjestelmiä toisiinsa. Julkaisuun sisältyy sekä analyyttinen osa että jäsenmaiden raportit kokonaisuudessaan.

3.2 Euroopan unioni

Euroopan komissio hyväksyi maaliskuussa 2000 Valkoisen kirjan komission uudistamisesta. Uudistus perustuu hyvän hallinnon periaatteen lisäksi seuraaviin lähtökohtiin: riippumattomuus, vastuullisuus, tilivelvollisuus, tehokkuus ja läpinäkyvyys.

Uudistusstrategia rakentuu kolmen toisiinsa liittyvän teeman ympärille: henkilöstöpolitiikan perusteellinen uudistaminen taloushallinnon ja varainhoidon valvonnan nykyaikaistamisen ja uuden strategisen suunnittelun avulla. Tärkeimpiä tavoitteita ovat seuraavat:

Palvelua korostava hallintokulttuuri

Tarkoituksena on esimerkiksi perustaa julkisen toiminnan etiikkaa käsittelevä eurooppalainen komitea sekä vahvistaa komission virkamiesten hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt.

Uusi henkilöstöpolitiikka

Tarkoituksena on esimerkiksi lisätä henkilöstölle suunnattavaa koulutusta sekä parantaa johtajien valintaan, koulutukseen ja arviointiin liittyviä menettelyjä.

Taloushallinnon uudistaminen

Tarkoituksena on esimerkiksi hajauttaa päätöksentekoa täsmällisesti määriteltyihin vastuualoihin sekä luoda ulkoisten voimavarojen käyttöä koskeva politiikka.

Lisäksi strategiassa on tavoitteita uuden strategisen suunnittelun sekä palkkaus- ja eläkejärjestelmän osalta. Uudistusstrategia on kokonaisuudessaan julkaistu toimintasuunnitelmassa, jonka liitteenä on toteutettavien muutosten tavoiteaikataulu.

Euroopan unionissa on jo aiemmin laadittu toimintatapaohjeet, joiden tarkoituksena on ollut tukea hallinnon uudistusta yleisesti. Uudistus käynnistettiin alunperin 1995 ja se jatkuu edelleen Valkoisen kirjan mukaisin toimenpitein. Ensimmäinen toimintatapaohje määrittelee säännöt komission jäsenille, toinen käsittelee komissaarien ja heidän osastojensa välisiä suhteita. Euroopan komission henkilöstölle tarkoitettujen toimintasääntöjen laatiminen aloitettiin vuonna 1997. Valmisteilla olevia hyvää hallintotapaa koskevia toimintasääntöjä on tarkoitus soveltaa henkilöstöön, joka on otettu yhteisöjen palvelukseen Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen mukaisesti⁸. Toimintasäännöissä annetaan ohjeita hyvän hallintotavan noudattamisesta hoidettaessa suhteita kansalaisiin.

Euroopan unionin komission haasteena on monikulttuurinen ympäristö. Kolme toimintatapaohjetta pyrkivät heijastamaan kansallisia käytäntöjä ottaen kuitenkin samalla huomioon Euroopan integraatioon liittyvät vaatimukset. Kaikilla kolmella toimintatapaohjeella pyritään selventämään virkamiehiä koskevia sääntöjä ja oikeita toimintatapoja.

Komissaareja koskevat toimintatapaohjeet

Komissiota koskevassa artiklassa on erityismaininta komissaarien riippumattomuudesta. Komissaarien tulee työssään ajaa Euroopan yhteistä etua. Komissaarit eivät saa ottaa käskyjä omien maidensa hallituksilta tai muilta tahoilta. Komissaarien tulee myös sekä virassaan että sen ulkopuolella käyttäytyä viran vaatimalla arvokkuudella. Komissaareja koskevien toimintatapaohjeiden ensisijainen tarkoitus on asettaa rajat sellai-

⁸ Henkilöstösäännöt, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavat asetukset ja määräykset, Elokuu 1997.

selle ulkoiselle toiminnalle, joka saattaa vaarantaa heidän riippumattomuutensa ja aiheuttaa eturistiriitoja.

Komissio on ottanut käyttöön uudet, aikaisempaa tarkemmat käyttäytymissäännöt syksyllä 1999. Uusi ohje sisältää myös rajoituksia työtehtävien vastaanottamiseen virkasuhteen päättymisen jälkeen.

Komissaarien ja osastojen välisiä suhteita koskevat toimintatapaohjeet

Komissaarin viraston tulee muun muassa pitää osastopäällikkö tietoisena työhönsä liittyvistä ulkopuolisista kontakteista ja edustaa komissaaria ulkopuolisissa yhteyksissä. Viraston tulee toimia vain komission edun mukaisesti hoitaessaan tehtäviään.

Osastojen tehtävänä on huolehtia poliittisten linjausten toimeenpanosta. Niiden tehtävänä on myös pitää komissaari ajan tasalla toiminnastaan ja konsultoida komissaaria tarvittaessa.

Toimintatapaohjeissa luetellaan muun muassa perussäännöt osaston poliittisesta toimeenpanosta ja henkilöstövoimavarojen hallinnoinnista.

3.3 Euroopan neuvosto

Euroopan oikeusministereiden konferenssi (Valetta, 1994) totesi korruption olevan vakava uhka demokratialle, lain toteutumiselle ja ihmisoikeuksille. Konferenssissa päädyttiin siihen, että koska Euroopan neuvosto ajaa ensisijaisesti näiden arvojen toteutumista, tulisi juuri sen ryhtyä toimimaan korruptiota vastaan. Euroopan neuvoston ministerikomitea asetti vuonna 1994 työryhmän selvittämään, millaisia toimenpiteitä korruptiota vastaan voitaisiin toteuttaa kansainvälisellä tasolla sekä millaisia mahdollisuuksia olisi korruption vastaisten lakien, toimintatapaohjeiden ja kansainvälisten sopimusten luonnosteluun. Lisäksi sen tehtävänä on kehitellä seurantamekanismeja sopimusten sisällön ja muiden toimintojen toteutumiselle.

Luonnos ohjelmasta korruptiota vastaan valmistui vuonna 1995. Ministerineuvosto hyväksyi ohjelman ja antoi suosituksen toimeenpanna ohjelma ennen vuoden 2000 loppua.

Euroopan neuvoston työryhmässä on myös valmisteltu malli virkamiesten toimintatapaohjeiksi (Model Code of Conduct for Public Officials). Sen tarkoituksena on luoda eettinen ilmapiiri virkamiesten toiminnalle: ilmaista eettiset standardit, joiden mukaan virkamiesten tulisi toimia, ja toisaalta tiedottaa kansalaisille, millaisia toimintatapoja virkamiehiltä voidaan odottaa. Malliin sisältyviä aihealueita ovat muun muassa eettisen käyttäytymisen peruseriaatteen, raportointi laittomasta tai epäeettisestä toiminnasta, sidonnaisuudet, lahjat ja muut edut, viranomaisen hallussa olevan tiedon käsittely, virkasuhteen jälkeiset rajoitukset sekä seuranta ja seuraamukset.

3.4 Transparency International (TI)

Transparency International on kansainvälinen hallitusten ulkopuolinen organisaatio (NGO). Sen tavoitteena on lisätä hallitusten luotettavuutta ja pyrkiä pitämään korruptio kurissa kansainvälisellä ja kansallisella tasolla.

Transparency International muodostuu kansallisista yksiköistä (National Chapters), joita on yli 60 maassa. Yksiköt ovat taloudellisesti ja institutionaalisesti itsenäisiä, mutta niiden tulee toteuttaa TI:n missiota ja noudattaa sen toimintatapaohjeita

Toiminnassaan TI painottaa kaikkien korruptiota koskevien tahojen yhteistyötä korruption vastaisessa työssä. Sen toiminta perustuu korruption estämiseen ja järjestelmien uudistamiseen, ei yksittäisten tapausten tutkimiseen. TI katsoo, että korruption vastaisen toiminnan tulee olla maailmanlaajuisia ja ulottua sosiaalisiin, poliittisiin, taloudellisiin ja kulttuurisiin järjestelmiin. Omassa toiminnassaan TI noudattaa hajauttamisen, monipuolisuuden, luotettavuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita. TI on poliittisesti sitoutumaton. TI tiedostaa suuren sekä eettisen että käytännöllisen tarpeen korruption hillitsemiseksi. Lisäksi TI:llä on toimintatapaohjeet konfliktiristiriitatilanteita varten ja ohjeistukset kansallisille yksiköille.

TI järjestää korruption vastaisia konferensseja, viimeksi Etelä-Afrikassa elokuussa 1999. Kansalliset yksiköt rakentavat liittoutumia vahvistaakseen integriteettijärjestelmiä maissaan. National Integrity Source Book on julkaisu, joka esittelee eri maissa toteutettuja uudistuksia. Kansalliset yksiköt suunnittelevat kansallisella tasolla jatkuvasti omia korruption vastaisia strategioitaan. TI välittää myös erilaista tietoa korruptiosta ja korruption vastaisesta työstä. Se julkaisee mm. tilastoja korruptiotilanteista eri maissa.

Viimeksi julkaistun korruptioindeksin mukaan Suomessa esiintyy korruptiota toiseksi vähiten 99 valtion vertailussa. Tilaston kymmenen parasta ja kymmenen heikointa valtiota ovat seuraavat:

10 parasta:			10 heikointa:		
Sijoitus	Maa	Pisteytys	Sijoitus	Maa	Pisteytys
1	Tanska	10,0	99	Kamerun	1,5
2	Suomi	9,8	98	Nigeria	1,6
3	Uusi-Seelanti	9,4	96	Azerbaidzan	1,7
	Ruotsi	9,4		Indonesia	1,7
5	Kanada	9,2	94	Honduras	1,8
	Islanti	9,2		Uzbekistan	1,8
7	Singapore	9,1	92	Tansania	1,9
8	Hollanti	9,0	90	Kenia	2,0
9	Norja	8,9		Paraguay	2,0
	Sveitsi	8,9		Jugoslavia	2,0

Korruptioindeksi on julkaistu vuodesta 1995 alkaen. Kahtena ensimmäisenä vuonna Suomi on arvioitu neljänneksi vähiten korruptoituneeksi valtioksi ja viimeisenä kolmena vuotena toiseksi vähiten korruptoituneeksi valtioksi.

4 VALTIONHALLINNON MUUTOKSISTA

Valtion virkamiesten toimintaa säätelevät ja ohjaavat lukuisat säännökset, ohjeet ja periaatteet. Mitä korkeammassa virka-asemassa henkilö on, sitä enemmän hänen tehtävänsä edellyttävät harkintavaltaa ja esimerkiksi käyttäytymistä. Ylipäätään toimintayksiköiden päätösvaltaa sekä vastuuta on viime vuosina pääsääntöisesti pyritty

lisäämään hallinnon joustavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Erot julkisen ja yksityisen sektorin välillä ovat pienentyneet ja sektorit ylittävät yhteistyöhankkeet ovat aiempaa yleisempiä. On tärkeää, että valtionhallinnon puolueettomuuteen, riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen voidaan edelleen luottaa. Kun toimivalta kasvaa, korostuu myös virkamiesetiikan merkitys.

Suomen julkista hallintoa on 1990-luvulla voimakkaasti uudistettu tavalla, jolla voi olla vaikutusta myös virkamiesetiikkaan. Valtionhallinnon uudistamisen kohteina ovat vuodesta 1989 lukien olleet muun muassa ohjausjärjestelmät, organisaatiot ja henkilöstöpolitiikka.

Valtion talousarviossa on omaksuttu uusi ohjausote siirtymällä kehysohjaukseen. Lisäksi valtion virastoissa on siirrytty asteittain tulosohjaukseen ja -budjetointiin. Nykyisin kaikkien virastojen toimintamenoihin myönnetään valtion talousarviossa yksi määräraha, jonka käytöstä eri tuotannontekijöihin virasto voi itse päättää.

Markkinaohjautuvuutta on 1990-luvulla voimakkaasti lisätty. Merkittävin toteuttamistapa on ollut avoimeen kilpailuun soveltuvien julkisten toimintojen liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen. Näiden toimenpiteiden seurauksena valtion talousarvion määrärahoilla rahoitettavien valtion virastojen henkilöstömäärä on vähentynyt vuoden 1989 noin 212 000:sta noin 125 000:een vuonna 1999 eli 41 %:lla. Markkinaohjautuvuutta on lisätty myös valtion hallinnollisissa virastoissa maksullistamalla palveluja sekä ottamalla käyttöön maksullisen toiminnan nettobudjetointi. Julkisia hankintoja koskevista menettelytavoista on säädetty lailla, jonka tarkoituksena on kilpailun aikaansaaminen sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen.

Hallinnon kehittämisessä on keskeisellä sijalla ollut pitkään myös päätösvallan hajuttaminen ja rakenteiden uudistaminen. Normien ja lupien antamista on vähennetty ja säädösvalmistelua kehitetty.

Valtion henkilöstöpolitiikan uudistusten seurauksena virastoilla on toimivalta itse rekrytoida henkilöstönsä ja päättää palkkauksesta virkaehtosopimusten rajoissa. Uudistusten seurauksena resursseja ja henkilöstöpolitiikkaa koskeva toimivalta on pääosin siirtynyt virastoille. Tämä on merkinnyt huomattavaa vallan ja vastuun siirtymistä viraston johdolle ja virastopäälliköiden tehtävät ovat lähentyneet yritysjohton tehtäviä.

Edellä mainitut uudistukset ovat johtaneet siihen, että virkamiesten toimintaa aiempaa huomattavasti vähemmän ohjataan säännöksin, määräyksin ja ohjein. Ohjaus tapahtuu nykyisin asettamalla toiminnalle tietyt kehykset, tarvittavat taloudelliset edellytykset ja tulostavoitteet. Valtion liikelaitosten ohjaus on lisäksi väljempää kuin talousarviosta rahoitettavissa virastoissa perustuen tulos- ja palvelutaso-ohjaukseen. Valtion yhtiöiden ohjaus rajoittuu pääosin omistajaohjaukseen.

5 ETIIKAN PERUSRAKENTEEN ELEMENTIT

5.1 Hallintoa ja virkamiehiä ohjaavat normit

Virkamiesten toimintaa ja käyttäytymistä säätelevät ensisijaisesti **Suomen perustuslaki, valtion virkamieslaki, hallintomenettelylaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sekä laki julkisista**

hankinnoista. Rikoslaisissa säädetään virkamiesten ja julkisyhteisöjen työntekijöiden rikosoikeudellisesta vastuusta. Näiden lisäksi yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat merkityksellisiä myös hallintoa ohjaavina eettisinä normeina. Virkamiesten ja viranomaisten toiminta ja vastuu on tarkoin lainsäädännössä säännelty. Oikeuskäytäntö luo rajoja laillisen ja laittoman toiminnan välillä yksittäisissä tilanteissa.

Hallintotoiminnan asianmukaisuuden turvaamisessa on tärkeä merkitys myös erityisesti viranomaistoimintaa valvovilla valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä.

5.1.1 Perustuslain säännökset

Kansalaisen suhde julkiseen valtaan on pyritty turvaamaan oikeudellisesti monin tavoin. Keskeiset säännökset asiasta sisältyvät maaliskuun alussa 2000 voimaantulleeseen uuteen **perustuslakiin**. Ne toimivat jo perustuslailla kumotun hallitusmuodon (17.7.1919/94) säätämisen aikaan hyvän hallinnon perustana.

Perustuslaissa säädetään **hallinnon lainalaisuusperiaatteesta** (2 § 3 mom.). Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kansalaisten perusoikeuksia koskevat säännökset uudistettiin 1.8.1995 voimaantulleeseen hallitusmuodon muutoksen, perusoikeusuudistuksen, yhteydessä. Perusoikeuksia koskevat säännökset sisällytettiin uuteen perustuslakiin sellaisinaan. Perustuslain 2 luvussa säädettyjä kansalaisten perusoikeuksia ovat muun muassa **ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä** (6 §), **liikkumisvapaus** (9 §), **yksityiselämän suoja** (10 §) sekä **uskonnon ja omantunnon vapaus** (11 §). **Sananvapauteen** (12 §) sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Myös asiakirjojen ja tallenteiden **julkisuusperiaatteesta** säädetään 12 §:ssä. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Perustuslaissa säädetään myös **hyvän hallinnon takeista**. Oikeusturvaa koskevassa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan *jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa*. Myös sanottua päätöstä koskeva *muutoksenhakuoikeus* turvataan. Säännöksen 2 momentin mukaan *hyvän hallinnon keskeisimmät takeet ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada päätös perusteltuna ja muutoksenhakuoikeus*. Nämä, samoin kuin muutkin, perustuslaissa nimenomaisesti mainitsemattomat, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet edellyttävät säännöksessä turvattavan lailla. Hyvän hallintotavan kannalta keskeinen laki on hallintomenettelylaki (598/1982).

Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta säädetään perustuslain 107 §:ssä. Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Keskeinen säännös on **virkevastuuta** koskeva perustuslain 118 §. Tämän mukaisesti virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on kannattanut. Esittelijä on

vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Perustuslaissa säädetään myös **yleisistä virkanimitysperusteista** (125 § 2 mom.). Säännöksen tavoitteena on, että virkaan valitaan pätevin hakija. Perustuslain mukaan yleiset nimitysperusteet virkoihin ovat *taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto*. Näille ominaisuuksille on kehittynyt suhteellisen vakiintunut tulkinta.

Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä tutkinnoilla, julkaisuilla tai muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavien tietojen ja taitojen hankkiminen voidaan osoittaa myös käytännön virkatoiminnassa saavutetulla kokemuksella. Tällaista kokemusta voidaan saada myös muusta toiminnasta, joka kehittää kyseiseen virkaan tarvittavaa ammattitaitoa.

Kyvylle tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamiskykyä sekä esimerkiksi valmiuksia kansainvälistymiskehityksen edellyttämiin tehtäviin.

Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan nuhteetonta käytöstä eli sitä, että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoin syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekoihin. Sen ohella koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita.

Nimitysperusteiden täytyminen on aina arvioitava virkanimityksiä tehtäessä. Virkaa hakeneiden keskinäisessä vertailussa on näiden perusteiden nojalla muodostettava kokonaisarvio hakijoiden ansioista haettavana olevan tehtävän kannalta arvioituna.

5.1.2 Muu lainsäädäntö

Valtion virkamieslaki

Virkasuhde on valtion virkamieslain 1 §:n mukaan julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Virkamiehen käsitettä ei ole nykyisessä virkamieslaissa määritelty. Virkamiehiä ovat kaikki virkamieslain mukaisessa virkasuhteessa valtioon olevat henkilöt. Lähtökohtana on, että virkasuhde on pääasiallinen palvelussuhde valtion ydintehtävissä, jotka kuuluvat budjettitalouden piiriin. Näitä ovat muun muassa valtion keskushallinto, poliisihallinto, puolustusvoimat, ja tuomioistuinlaitos. Virkasuhdetta käytetään julkisen vallan käyttöä edellyttävissä tehtävissä. Työsopimussuhdetta taas käytetään pääasiallisesti valtion liikelaitoksissa. Käytännössä työsopimussuhteista henkilöstöä on kuitenkin myös budjettitalouden piirissä olevissa virastoissa.

Virkamieslain tavoite

Valtion virkamieslain 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on **turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan**. Tämä säännös ilmentää Suomen valtionhallinnon perustaa, jonka muodostavat kansalaisten oikeusturva, valtakunnan sisäinen ja ulkoinen turvallisuus sekä kansalaisten peruspalvelujen tuottaminen. Virkamieslaki sääntelee siten sekä viranomaiselta

edellyttävää toimintatapaa suhteessa kansalaisiin että virkamiesten ja valtiota työntantajana edustavan viraston välistä suhdetta.

Sidonnaisuudet

Virkamieslain 8 a §:ssä säädetään ylimpien virkamiesten **sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta**. Säännös tuli voimaan 1.9.1997. Ilmoitusvelvollisuuden säätämisen perusteina olivat etenkin pyrkimys valtionhallinnon avoimuuden lisäämiseen sekä kansalaisten luottamuksen turvaaminen hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Useissa OECD:n jäsenmaissa ylimmät virkamiehet ovat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuutensa. Tavoitteena on estää ennalta myös tulevaisuudessa sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa jälkikäteen joudutaan arvioimaan virkamiehen sidonnaisuuksien vaikutusta hänen edellytyksiinsä hoitaa virkatehtäviään.

Suomessa korkeiden virkamiesten sidonnaisuudet eivät ole yleisesti aiheuttaneet ongelmia. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden tavoitteena on ehkäistä virkamiehen puolueettomuuden vaarantavat tilanteet mahdollisimman hyvin jo ennen niiden syntymistä. Ministereille oli säädetty ilmoitusvelvollisuus 1.4.1995 lukien.

Ilmoitusvelvollisuus koskee valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävää henkilöä. Näitä ovat valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, puolustusvoimain komentajan, ministeriön osastopäällikön ja sitä vastaavaan ja ylempään virkaan sekä viraston päällikön virkaan nimitettäväksi esitettävät. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia virkoja on yhteensä noin 130. Nämä virat ovat sellaisia, joihin nimitetty virkamies voidaan irtisanoa muita virkamiehiä väljemmillä perusteilla eli "kun siihen on syytä". Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että luottamus virkamiehen toimintaan on menetetty tai että luottamus on vaarantunut.

Ilmoitettaviin sidonnaisuuksiin kuuluvat elinkeinotoiminta, omistus yrityksissä ja muu varallisuus sekä kyseiseen virkaan kuulumattomat tehtävät, virkamieslain 18 §:ssä tarkoitettut sivutoimet ja muut sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön edellytyksiä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Ilmoitusvelvollisuuden sisältö olisi pääosin sama kuin ministereillä. Virkamiesten ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin ministereillä, vaan ilmoitettavia ovat vain kyseisen virkamiehen tehtävien kannalta merkittävät sidonnaisuudet.

Sidonnaisuudet ilmoitetaan jo ennen nimitystä, mikä poikkeaa ministereiden ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen ennen nimitystä on perusteltua muun muassa siksi, että virkaan ilmoittautunut voi saada tietoonsa ja arvioida jo ennen lopullista sitoutumistaan virkaan, mitkä sidonnaisuudet ovat asianomaisen viran kannalta merkityksellisiä ja mistä hänen mahdollisesti pitää luopua, jotta hänet voidaan nimittää. Myös tarve estää ennalta nimitykset, joiden seurauksena virkamies ei voisi käytännössä hoitaa tehtäviään kansalaisten viranhoitoon tuntemaan luottamuksen vaarantumatta, puolsi ilmoitusvelvollisuuden asettamista ennen nimitystä.

Ilmoitus annetaan ennen kuin nimitysesitys tehdään valtioneuvostolle. Se annetaan nimitysasian valmistelijalle ja virkasuhteen aikana pääsääntöisesti asianomaiselle ministeriölle. Sekä ennen nimitystä että virkasuhteen aikana annettavat ilmoitukset ovat taloudellista asemaa koskevia tietoja lukuun ottamatta julkisia.

Vastaavanlainen sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus koskee myös **tuomareiksi** nimitettäviä henkilöitä. Asiasta säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000), joka tuli voimaan 1.3.2000.

Viranomaisen ja virkamiehen velvollisuudet

Valtion virkamieslain 4 luvussa säädetään viranomaisen ja virkamiehen yleisistä velvollisuuksista. Näillä säännöksillä on tärkeä merkitys myös käyttäytymistä koskevinä eettisinä normeina.

Viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, uskonnon, sukupuolen taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi (11 §). Tämä tasapuolisen kohtelun vaatimus ulottuu virantäyttötilanteissa viranhakijoihin (6 §).

Virkamiehellä on samat perusoikeudet, kuten sanan- ja ilmaisuvapaus sekä yhdistymisvapaus, kuin muillakin kansalaisilla. Virkamies, jonka tehtäviin kuuluu virkaehtosopimuslainsäädännön mukaan edustaa valtiota työnantajana, ei kuitenkaan saa toimia virkamiesyhdistyksessä sellaisessa asemassa, joka olisi ristiriidassa tämän virkatehtävän kanssa (12 §, 16 §). Viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat (13 §).

Virkamiehen velvollisuuksia koskevan **14 §:n** yleissäännöksen mukaan **virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä**. Hänen on myös **noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä**. Tämä sisältää myös velvollisuuden suorittaa tehtävät mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Lisäksi virkamiehen on **käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla**. Tämä velvollisuus ulottuu eräiden virkamiesryhmien ja virkamiesten osalta - lähinnä valtionhallinnon ylimmät virkamiehet sekä poliisit ja sotilaat – myös vapaa-aikaan.

Virkamieslaissa säädetään **kiellosta ottaa vastaan taloudellisia tai muita etuja, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen (15 §)**. Luottamusta vaarantavasta edusta ei ole tarkempia normeja. Laissa säädetään myös **sivutoimia koskevat rajoitukset (18 §)**. Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei saa myöskään vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutoinkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimia ovat palkattu työ ja tehtävä, josta virkamiehellä on oikeus kieltäytyä sekä ammatti, elinkeino ja liike. Virkamies ei saa ilman viranomaisen myöntämää lupaa harjoittaa sivutointa, johon käytetään työaika. Muusta sivutoimesta on ilmoitettava viranomaiselle, joka voi kieltää sen ottaen huomioon samat seikat kuin harkitessaan sivutoimiluvan myöntämistä.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys virkamieslain 18 §:n muuttamiseksi (HE 26/1999 vp.) Sen mukaan tuomareiden kaikki sivutoimet olisivat luvanvaraisia.

Joulukuun alkuun 1999 asti voimassa olleen 17 §:n mukaan virkamies ei saa käyttää hyväkseen eikä luvatta ilmaista virkamiesasemassaan tietoon saamaansa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka koskee toisen terveydentilaa taikka jota asian laadun vuoksi ei muutoin ilmeisesti saa ilmaista. Uuden jul-

kisuuslainsäädännön voimaantulon yhteydessä 1.12.1999 säännöstä on muutettu. Sen mukaan **virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään.** Uuden lain mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Paljastaa ei saa myöskään muuta seikkaa, jonka tällainen henkilö on saanut viranomaisessa toimiessaan tietoonsa ja josta on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt (23 § 1 mom).

Valtion virkamieslakiin sisällytettiin vuonna 1997 uusi 18 a §. Säännöksen mukaan harkittaessa virkamiehen määräämistä **valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään** on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään.

Lain 19 §:ssä säädetään virkamiehen velvollisuudesta antaa asianomaiselle viranomaiselle tämän pyynnöstä **tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja.** Virkamies voidaan myös määrätä hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin **tarkastuksiin ja tutkimuksiin,** jos se on tarpeen tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi.

Seuraamukset virkavelvollisuuksien rikkomisesta tai laiminlyönnistä

Virkamieslaissa on säännökset niistä keinoista, joihin viranomainen voi ryhtyä virkamiehen rikottua tai laiminlyötyä virkavelvollisuuksiaan. Näitä keinoja ovat:

1. kirjallinen varoitus (24 §), joka voidaan antaa virkamiehelle tämän rikottua tai laiminlyötyä virkavelvollisuuksiaan, jollei teko ole niin vakava, että se muodostaa irtisanomisperusteen. Lievissä tapauksissa esimies voi antaa virkamiehelle *suullisen tai kirjallisen huomautuksen.*

X oli lähettänyt ministerille kirjoituksen, jossa hän esitti tälle syvän halveksuntansa ministeriön erään osaston nimityspolitiikan johdosta. Virkamiehellä on oikeus sopivuuden rajoissa ja totuudessa pysyen esittää kriittisiäkin arvioitaan myös sen viraston toiminnasta, jonka palveluksessa hän on. Kirje oli kuitenkin muotoiltu siten, ettei sen lähettämistä voida pitää sopivana ministeriön virkamiehelle. Lisäksi kirjeessä esitetty väite nimitysmenettelyn lainvastaisuudesta ei pitänyt paikkaansa. X ei käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ja näin ollen toimi virkavelvollisuuksiensa vastaisesti siten, että ministeriöllä oli riittävät perusteet antaa kirjallinen varoitus. Oikaisuvaatimus hylättiin.

VMLTK:1074/95 A:21.4.1995; KHO: ei muutosta.

X oli saanut kirjallisen varoituksen virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Varoituksen perusteena oli veroilmoitustietojen ilmaiseminen ulkopuoliselle. Koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella X:n oli tullut ymmärtää, että verovelvollisia koskevien tietojen salassa pitäminen oli olennainen osa hänen virkavelvollisuuksiaan. X oli rikkonut virkavelvollisuuttaan ilmaisemalla luvatta ulkopuoliselle virka-asemassa tietoonsa saamia seikkoja. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK 78/96 A: 20.3.1996.*

2. virkasuhteen irtisanominen (25 §), jos siihen on erityisen painava syy.

Erityisen painavana syynä ei voida pitää ainakaan:

- 1) virkamiehen sairautta, vikaa tai vammaa, paitsi jos siitä on seurauksena virkamiehen työkyvyn olennainen ja pysyvä heikentyminen ja virkamiehellä on sen perusteella oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen;
- 2) virkamiehen osallistumista virkamiesyhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaisteluun; eikä
- 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Virkamiestä ei saa irtisanoa myöskään raskauden johdosta.

Erityisen painavan syyn olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon valtion palveluksessa olevien virkamiesten toisistaan poikkeaviin tehtäviin kohdistuvat erilaiset vaatimukset.

X:n virkasuhde oli irtisanottu ja samalla hänet oli pidätetty virantoimituksesta. Päätösten perustelujen mukaan X oli menettänyt virkasuhteen jatkamisen edellytyksenä olevan luottamuksen ja osoittanut, ettei hän enää soveltunut jatkamaan virantoimitusta. Käräjäoikeus oli tuominnut X:n ehdolliseen vankeusrangaistukseen muun muassa pahoinpitelystä ja teräaseen hallussapidosta yleisellä paikalla. X oli sellaisessa virka-asemassa, joka asetti velvollisuuden käyttäytyä aseman ja viran edellyttämällä tavalla myös vapaa-aikana. X:n olisi tullut ymmärtää, että hänen käytöksensä oli ollut ristiriidassa häneltä edellytettävien velvollisuuksien kanssa. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK 117/96 A:2.10.1996; KHO: ei muutosta.*

X:n virkasuhde irtisanottiin. Päätöksen perusteena oli X:n toistuva toimiminen vastoin virka- ja käyttäytymisvelvollisuuttaan. Virka- ja käyttäytymisvelvollisuuttaan X:n katsottiin rikkoneen työvuoronsa aikana, jolloin hän oli lähennellyt naispuolisia asiakkaita. Työnantaja oli puuttunut X:n käyttäytymiseen jo ennen näitä tapahtumia. Työnantajalla oli valtion virkamieslaisia edellytetty erityisen painava syy irtisanoa X:n virkasuhde. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK:1171/95 A:5.6.1996 KHO: ei muutosta.*

Lisäksi valtionhallinnon ylimmät virkamiehet voidaan virkamieslain 26 §:n mukaan irtisanoa, kun siihen on syytä eli muita virkamiehiä väljemmillä perusteilla.

3. virkasuhteen purkamisen välittömästi (33 §), jos virkamies on törkeästi rikkonut tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan.

X:n virkasuhde oli purettu. Rajavartijalla on huomattavan voimakkaat oikeudet julkisen vallan käyttämiseen. Rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen mukaan rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävän tulee olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava. Virkamieslautakunta katsoi, että rajavartijan tuli täyttää virkansa edellyttämät kelpoisuusvaatimukset myös virassaoloaikanaan. Rajavartijan oli noudatettava asemansa ja tehtäviensä edellyttämää käyttäytymisvaatimusta myös vapaa-aikanaan. X oli anastanut poroja rajavartijan virkatehtäviä suorittaessaan ja käyttäen apunaan rajavartiolaitoksen autoa. Menettely oli ollut tahallista ja toistuvaa ja sen tarkoituksena oli ollut taloudellisen hyödyn saaminen. Yhteistyö toisen samaan partioon kuuluneen rajavartijan kanssa osoitti myös, että virkavelvollisuuden rikkominen oli ollut harkittua. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK 108/96 A:22.5.1996.*

X:n virkasuhteen purkamista perusteltiin sillä, että esittäessään työnantajansa maksettavaksi 113 450 markan laskun Y yritykselle X oli tosiasiaa ohjannut rahat maksettavaksi tilille, johon hänellä oli käyttöoikeus. X väitti laskun johtuneen ohjelmistopäivätyksen tilaamisesta, mutta sitä koskevaa tarjousta ja tilausta ei löytynyt. X:n olisi täytyntä ymmärtää olevansa esteellinen tilaessaan oppilaitoksen puolesta oman yhtiönsä tuotteita. Lisäksi aiemman taloudenhoitajakokemuksensa perusteella X:n olisi pitänyt käsittää, että näin suuresta hankinnasta kirjanpitoon on sisällytettävä tarjoukset ja tilaukset ehtoineen hankintakustannusten valvomiseksi. Menettelyllään X rikkoi tahallisesti virkavelvollisuuttaan. Ottaen lisäksi huomioon X:n asema yksikön johtajana rik-

komista oli pidettävä törkeänä. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK:1081/95 A:20.10.1995.*

Virantoimituksesta pidättäminen (40 §) on turvaamistoimenpide. Tämä on mahdollista tehdä muun muassa silloin, kun virkamiehen epäillä syyllistyneen rikokseen, jolla on merkitystä virkatehtävien hoidon kannalta. Virantoimituksesta pidättämistä on käytetty esimerkiksi virkamiestä vastaan nostetun lahjuksen ottamista koskevan syytteen käsittelyaikana.

X oli pidätetty virantoimituksesta rikossyytteen käsittelyn ajaksi. X:ää syytettiin pahoinpitelystä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Käräjäoikeus oli hylännyt X:ään kohdistetut syytteet näyttämättöminä. Poliisimestari kumosi samana päivänä X:n virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen. Virantoimituksesta pidättäminen on harkinnanvarainen väliaikainen toimenpide, jota ei saa jatkaa pidempään kuin on tarpeellista. X:n teot olivat liittyneet siinä määrin hänen virkatoimiinsa poliisina, että virantoimituksesta pidättämiseen käräjäoikeuden ratkaisuun saakka oli ollut hyväksyttävät perusteet. Oikaisuvaatimus hylättiin. *VMLTK 208/96 A:27.11.1996; KHO: ei muutosta.*

X oli pidätetty virantoimituksesta. Päätöksen perusteena oli esitutkinnassa työnantajan käytettävissä olevat tiedot sekä epäillyn rikoksen laatu. Kyseessä oli muun muassa epäily lahjuksen vastaanottamisesta. X oli ollut asian johdosta pidätettynä ja vangittuna. Työnantaja oli menettänyt luottamuksensa X:n kykyyn hoitaa virkatehtäviään. Epäilyksenalaisen tekojen katsottiin liittyneen siinä määrin X:n tehtäviin, että virantoimituksesta pidättäminen oli ollut perusteltua. *VMLTK 172/96 A:25.9.1996*

Virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta myös, jos hän kieltäytyy terveydentilan ja työkyvyn selvittämiseksi määrätyistä tarkastuksista tai tutkimuksista, tai jos hänellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viranhoitoa.

Virkasuhteen jatkuvuusperiaate

Virkamieslaissa on säännös virkasuhteen jatkuvuusperiaatteesta (55 § 3 mom.) Tämän mukaisesti virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan turvata virkamiehen riippumattomuutta.

Virkasuhde verrattuna työsopimussuhteeseen

Virkasuhde syntyy viranomaisen yksipuolisella hallintotoimella, nimittämisellä virkaan tai virkasuhteeseen. Päätös edellyttää nimitettävän henkilön suostumuksen. Virkamiehen tehtävät määräytyvät viraston tehtävien perusteella eikä niistä lain mukaan voida sopia. Käytännössä tulosjohtamisjärjestelmä on tuonut myös virkamiesten tehtävien määräytymiseen sopimukseen viittaavia piirteitä. Järjestelmän mukaan vuosittaisissa tulos- ja kehityskeskusteluissa sovitaan seuraavalla kaudella aikaansaatavista tuloksista. Tämä sopimus ei kuitenkaan kata kaikkia tehtäviä eikä poista viranomaisen oikeutta määrätä työtehtäviä.

Työsopimussuhde perustuu kahden sopijapuolen, työnantajan ja työntekijän, väliseen sopimukseen. Sopimuksella työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteessa työntekijän tehtävistä sovitaan työsopimuksella. Työsuhteisen henkilöstön laissa säädettyt velvollisuudet ja vastuu ovat suppeammat kuin virkamiesten (työsopimuslaki 13 – 16 §). Virkavastuu koskee vain virkamiehiä. Julkista tehtävää hoitavat työsuhteiset

henkilöt on eräiltä osin rinnastettu virkamiehiin ja heille on säädetty tavanomaista suurempi vastuu (mm. rikoslaissa julkisyhteisön työntekijöitä koskevat säännökset). Työsuhteeseen ei kuulu jatkuvuusperiaate. Jos työsuhteen irtisanominen todetaan lainvastaiseksi, tuomioistuimien voi tuomita työnantajan maksamaan korvausta työntekijälle.

Myös muita eroavuuksia on, kuten palvelussuhteen ehtojen määräytymisessä olevat eroavaisuudet (virkaehtosopimus – työehtosopimus) ja virkamiesten suppeampi työtaisteluoikeus.

Rikoslaki

Eräissä tapauksissa virkavelvollisuuksien rikkominen voi olla myös rangaistava teko. Virkamiehen rikosoikeudellisesta vastuusta on säännökset rikoslaissa. Rikoslaissa on oma virkarikoksia koskeva luvunsa. Tässä 40 luvussa säädetään rangaistaviksi seuraavat virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset:

- *Lahjuksen ottaminen (1 §)*

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle

- 1) vaatii lahjan tai muun oikeudettoman edun,
- 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen mainittuun toimintaansa, tai
- 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjuksen ottamisesta on tuomittava virkamies ja julkisyhteisön työntekijä myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle tai lupauksen tai tarjouksen siitä.

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

- *Törkeä lahjuksen ottaminen (2 §)*

Jos lahjuksen ottamisessa

- 1) virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän tarkoituksena on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen tai
- 2) lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies tai julkisyhteisön työntekijä on tuomittava törkeästä lahjuksen ottamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä virkamies lisäksi viralta pantavaksi.

- *Lahjusrikkomus (3 §)*

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä vaatii, vastaanottaa tai hyväksyy itselleen tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun taikka vaatii tai hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

- *Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (5 §)*

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, tai

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi sellaista asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä huolimattomuudesta tai varomattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

- *Virka-aseman väärinkäyttäminen (7 §)*

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa

1) rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään tai

2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

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

- *Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (8 §)*

Jos virka-aseman väärinkäyttämisessä

1) tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai

2) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai

3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä viralta pantavaksi.

- *Soveltamisalasäännös (9 §)*

Tämän luvun 7 ja 8 §:n säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, on sovellettava myös julkisyhteisön työntekijään silloin kun hän osallistuessaan 2 luvun 12 §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen päätöksentekoon tai sen valmisteluun taikka käyttäessään palvelussuhteeseensa perustuvaa julkista valtaa muussa tehtävänsä menettelee 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Julkisyhteisön työntekijän menettelyn arvioinnissa on tällöin otettava huomioon virkatoiminnassa noudatettavien säännösten ja määräysten asemesta hänen työssään noudatettavat säännökset ja määräykset.

Tämän luvun 1-4 §:ää sovelletaan myös silloin, kun rikoksen tekijä on 16 luvun 20 §:ssä tarkoitettu Euroopan yhteisöjen palveluksessa oleva henkilö taikka Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamies.

- *Virkavelvollisuuden rikkominen (10 §)*

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädettyllä tavalla rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen toimimalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa vastaisesti taikka laiminlyömällä jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

- *Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (11 §)*

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta tai varomattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo tai jättää täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.

Sotilasrangaistussäännösten alaisten virkamiesten virkarikoksista säädetään myös rikoslain 45 luvussa.

Vakavimmissa rikoksissa (esim. törkeä lahjuksen ottaminen) virkamies on tuomittava sakko- tai vankeusrangaistuksen lisäksi **viraltapantavaksi**.

Hallintomenettelylaki

Hallintomenettelylaki sääntelee virkatehtävien hoidon asianmukaisuutta hallintoasioita käsiteltäessä. Hallintomenettelylaki ilmentää palveluperiaatetta. Lain päätaavoitteena on kansalaisen oikeussuojan edistäminen niin, että menettely mahdollisimman hyvin palvelee hallintoasian ratkaisemista. Samalla pyritään menettelyjen yhdenmukaisuuteen, menettelyn korkeaan tasoon ja hallinnon sujuvuuteen. Jos asiakirjan saanut viranomaisella ei itse ole toimivaltainen asiassa, sen on siirrettävä asia oikealle viranomaiselle. Toimivaltaisen viranomaisen on:

- käsiteltävä asia kohtuullisessa ajassa
- annettava tarpeellista, lähinnä menettelyä koskevaa, neuvontaa
- ohjattava asianomainen esittämään tarpeellinen selvitys
- tarjottava mahdollisuus asiakirjoissa olevan puutteen poistamiseen
- varattava asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä
- tarjottava tarpeen mukaan tulkintapalveluja
- annettava asiassa selkeä ja ymmärrettävä päätös, joka on perusteltava.

Eräs hallintomenettelylain perustavoitteita on saada menettely niin selkeäksi ja tukea yksityistä hänen asioidessaan hallinnon kanssa niin, että jokainen voisi itse hoitaa asiansa joutumatta turvautumaan asiantuntija-apuun.

Laki sisältää myös säännökset virkamiehen **esteellisyydestä** hallintoasian käsittelyssä. Virkamies on esteellinen muun muassa, jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa

yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Yleissäännöksen mukaan virkamies on esteellinen, jos **luottamus hänen puolueettomuuteensa erityisesti syystä vaarantuu.**

Hallintomenettelylain esteellisyyssäännökset tulevat ensisijaisesti sovellettaviksi, kun on kysymys virkamiehen esteellisyydestä virkatoiminnassaan. Esteellisyys koskee yleensä sekä **osallistumista päätöksentekoon että myös asian valmisteluun.** Esteellisyystilanteiden syntymisen estämiseen pyritään muun muassa edellä mainituilla virkamieslain sivutoimirajoituksilla.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentissa säädetään esteellisyyssperusteista (taulukko X). Hallintomenettelyllä tarkoitetaan asian käsittelyä viranomaisessa eli vireillä olevan asian ratkaisemista ja sitä välittömästi palvelevia toimia. Lakia ei sovelleta mm. hallintolainkäyttöön, esitutkintaan rikosasiassa eikä ulosottoon (EOA 1993, 9-10).

Taulukko X: Hallintomenettelylain mukaiset esteellisyyssperusteet

- | | |
|----|---|
| 1 | osallisuusjäävi - jos virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen |
| 2 | intressijäävi - jos asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen lähisukulaisilleen |
| 3 | edustajanjäävi - jos virkamies itse tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai on asian intressentti |
| 4 | palvelussuhdejäävi - jos virkamies on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai asian intressenttiin |
| 5 | yhteisöjäävi - jos virkamies on hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai vastaavassa asemassa yhtiössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa |
| 5a | virastojäävi – jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan |
| 6 | yleislausekkeeseen perustuva jäävi - jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. |

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Suomen julkisuuslainsäädäntö on vastikään uudistettu. Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951) on kumottu joulukuun 1 päivänä 1999 voimaantulleella *lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta*. Lain tarkoituksesta säädetään sen 3 §:ssä. Sen mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on **toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.**

Laissa säädetään asiakirjan julkiseksi tulemisesta, oikeudesta saada tieto asiakirjasta, tiedon antamisesta asiakirjasta, viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, salassapitovelvoitteista sekä salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)

Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Viranomaisten tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Jos virastolla tai laitoksella on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasa-puolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Syrjintä välittömästi tai välillisesti sukupuolen perusteella on kielletty. Tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta valvovat lain noudattamista.

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992)

Hankintalainsäädännön tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä taata tuotteita ja palveluja tarjoaville yrityksille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankinnat on kilpailutettava, tietyn kynnyksiarvon ylittävissä hankinnoissa on lisäksi noudatettava yksityiskohtaisia menettelyjä tarjoajien ja tarjousten valinnassa. Tarjouksista on valittava hinta/laatusuhteessa paras eikä esim. tarjoajan kotipaikka voi olla valintakriteerinä. Hankintapäätöksistä voi valittaa.

Suomen lainsäädäntö perustuu EU-direktiiveihin, joista ensimmäiset annettiin jo 1970-luvun alussa. Tuolloin pyrittiin ensisijaisesti avaamaan korruptoituneita rakennusurakoita avoimelle ja tasapuoliselle kilpailulle. Hankintojen käsite on nytemmin laajentunut niin, että kilpailuttamisvelvoite koskee kaikkia julkisin varoin tehtäviä tavara- ja palveluhankintoja tai rakennushankkeita niiden toteutustavasta ja muodosta riippumatta. Näin ollen myös muut kuin rahavastikkeelliset yhteistyöjärjestelyt on yleensä kilpailutettava.

5.1.3 Hallinto-oikeudelliset periaatteet

Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat lähinnä ratkaisuperiaatteita ja ne otetaan huomioon hallinnollisessa päätöksenteossa harkintavaltaa rajoittavina sääntöinä. Ne ohjaavat virkamiehen ja viranomaisen päätöksentekoa ja muuta toimintaa lain säännöksiä täydentävinä ohjeina. Tärkeimmät hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat:

- *Yhdenvertaisuusperiaate*

Yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu perustuslain säännöksin (6 §). Sen mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate merkitsee käytännössä sitä, että samanlaisissa tapauksissa samoja normeja sovellettaessa ratkaisun tulisi olla samansisältöinen.

Yhdenvertaisuusperiaatetta on usein lainsäädännössä täsmennetty. Esimerkiksi valtion virkamieslain 6 §:n syrjäntäkielto täsmentää perustuslain mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta virantäyttöasioissa. Valtion virkamieslain 6 §:n mukaan päättäessään nimittämisestä viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, uskonnon, sukupuolen, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

- *Objektiviteettiperiaate*

Objektiviteettiperiaatteen mukaan hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisen ja hallintoasioissa annetun ratkaisun tulee aineelliselta sisällöltään olla objektiivisesti perusteltavissa.

Periaatteen tarkoituksena on taata, että viranomaisen käsittelee asian puolueettomasti ja asiallisesti. Minkäänlainen epäasiallinen, puolueettonta harkintaa vaarantava sivuvaikutin ei saa vaikuttaa asian käsitteilyyn. Periaate toteutuu muun muassa esteellisyyttä koskevien säännösten kautta.

- *Suhteellisuusperiaate*

Suhteellisuusperiaatteen mukaan hallinnollisen toimenpiteen pitää olla oikeassa suhteessa toimenpiteen tarkoituksen kanssa. Esimerkiksi yksityistä kansalaista koskeva hallinnollinen toimenpide ei saa loukata kansalaisen etuja enempää kuin toimenpiteen (normin mukainen) tarkoitus välttämättä vaatii.

Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että viranomaisen tarkoin harkitsee suunnittelemansa hallinnollisen toimenpiteen tai ratkaisun vaikutukset. Esimerkiksi ennen irtisanomismenettelyyn ryhtymistä vähäisempien rikkomusten osalta on syytä harkita, olisiko huomautus- tai varoitustenmenettelyyn ryhtyminen oikeammassa suhteessa tekoon kuin irtisanominen, kun otetaan huomioon teon laatu ja irtisanomisesta asianosaiselle koituvat seuraamukset.

- *Tarkoitussidonnaisuuden periaate*

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, jota varten toimivalta on säädetty. Tarkoitussidonnaisuuden periaate liittyy läheisesti objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaatteeseen. Tarkoitussidonnaisuuden noudattaminen edellyttää usein, että normin soveltaja mahdollisimman tarkoin on selvillä normin sääntelyn tarkoituksesta ja tavoitteista.

5.2 Erityiset etiikasta vastuunalaiset elimet

Valtionhallinnossa keskitetty henkilöstöpolitiikan ohjaus kuuluu **valtiovarainministeriön henkilöstöosastolle**. Osasto vastaa muun muassa valtion virkamiehiä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja siten myös siitä, että mainitut säännökset turvaavat kansalaisten luottamuksen säilymisen valtionhallinnon toiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Suomessa ei ole erillistä etiikasta vastaavaa elintä. Viranomaisten ja virkamiesten toimien lainmukaisuutta valvovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Suomen perustuslain mukaan **valtioneuvoston oikeuskanslerin** tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin henkilöt julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. Oikeuskanslerilla on muun muassa oikeus olla saapuvilla virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston, ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista. Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Perustuslaissa säädetään myös **eduskunnan oikeusasiamiehestä**. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta sekä oma-aloitteisesti että kansalaisten tekemien kanteluiden kautta. Oikeuskansleri valvoo erityisesti hallituksessa tehtävien päätösten lainmukaisuutta ja on tästä syystä läsnä myös hallituksen istunnoissa.

Syyttäjälaitoksesta säädetään perustuslaissa (104 §) ja laissa yleisistä syyttäjistä (199/1997). Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä **valtakunnansyyttäjä**, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa syyttäjän toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjä käyttää itsenäistä ja riippumatonta syyteharkintavaltaa ja voi antaa syyttäjän toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Valtakunnansyyttäjänvirastossa on **valtionsyyttäjiä**, joilla on toimivalta syyttäjän tehtävissä koko maassa. Heidän tehtävänä on ensisijaisesti huolehtia syyttäjän tehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtionsyyttäjä ajaa myös syytettä, jonka nostamisesta eduskunta, oikeusministeriö, oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies on päättänyt. Yleisiä syyttäjiä ovat lisäksi **kihlakunnan syyttäjät ja Ahvenanmaan maakunnansyyttäjä**.

Syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta rikosasian käsittelyssä, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Syyttäjän on noudatettava toiminnassaan tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta.

5.3 Tehokkaat vastuu- ja valvontamekanismit

Edellä kuvattu lainsäädäntö ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet muodostavat ne rajat, joiden puitteissa viranomaisen päätöksenteon tulee tapahtua. Ministeriöissä päätettävät asiat ratkaisee ministeriön päällikkönä oleva ministeri taikka ministeriön virkamies. Ministeri voi kuitenkin aina pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi. Säännös on tärkeä parlamentarismien toteutumisen kannalta. Ratkaisuvallan käytöstä säädetään tarkemmin erityissäännöksin.

Päätöksenteko ministeriössä tapahtuu virkamiehen esittelystä. Jos ratkaisuvälillä asiassa kuuluu ministerille, ministeri voi päätyä asiassa toisenlaiseen ratkaisuun kuin mitä esittelijänä toimiva virkamies on esittänyt. Jollei esittelijä ilmoita päätökseen eriävää mielipidettä, hän vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty.

Ministerit kantavat toiminnastaan sekä poliittisen että oikeudellisen vastuun. Poliittinen vastuu on säädetty perustuslaissa. Sen mukaan valtioneuvoston jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Oikeudellinen vastuu puolestaan perustui aikaisemmin ns. ministerivastuulain säännöksiin ja 1.3.2000 lukien perustuslakiin. Lain mukaan eduskunnalla on oikeus tarkastaa muun muassa valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainmukaisuutta sekä tehdä päätöksiä, jotka tarkastamisesta aiheutuvat. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulee käsitellessään sen valmisteltavina olevia asioita tutkia valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainmukaisuutta, milloin aiheutta siihen on. Eduskunnan asiana on päättää joko, että valtioneuvoston jäsen on pantava syytteeseen tai että asia on raukeava.

Hallinnon lainalaisuuden periaate sitoo virkamiehiä, kuten jo aikaisemmin on todettu. Lisäksi on periaatteita, joilla oikeusturvaa pyritään lisäämään ja mielivaltaisista päätöksistä estämään. Nämä voidaan jakaa ennaltaehkäiseviin ja jälkikäteisiin. **Ennaltaehkäiseviä keinoja** ovat *virkamiehen esteettömyys, asianosaisen kuuleminen, päätösten perustelevuus ja julkisuus*. **Jälkikäteiset oikeusturvakeinot** ovat *itseoikaisu, valitus ja kantelu*. Kansalaisella on käytettävissään kaksi viimeksi mainittua keinoa, mikäli hän katsoo, että päätös on virheellinen tai että virkamies on muutoin menetellyt virheellisesti. Kuten edellä on todettu, virkamies vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty.

Kansalaisilla on erilaisia mahdollisuuksia saada viranomaisen toimenpiteiden oikeellisuus tutkittavaksi. Perustuslain mukaan jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tahi laiminlyönnin johdosta, on oikeutettu vaatimaan virkamiestä tuomittavaksi rangaistukseen ja korvaamaan vahingon tai ilmoittamaan virkamiehen pantavaksi syytteeseen.

Jos kansalainen katsoo, että viranomainen tai virkamies on toiminnassaan syyllistynyt virheelliseen menettelyyn, hän voi kannella asiasta joko ylemmälle viranomaiselle tai oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelun yhteydessä tutkitaan virheelliseksi väitetty menettely ja jos asiaa tutkiva viranomainen toteaa virheellisyyden, se ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin. Näitä ovat lievimmillään virkamiehen huomauttaminen vastaisen varalle ja ankarimmillaan virkarikossyytteen nostaminen.

Suomen valtionhallinto rakentuu perinteisesti **julkisuusperiaatteen** varaan. Päätöksenteko on avointa ja asiakirjat ovat julkisia. Salassa pidettäviä ovat vain asiat ja asiakirjat, jotka on erikseen säädetty salassa pidettäviksi.

Valtion taloudenpidosta ja sen tarkastamisesta säädetään perustuslaissa. Eduskunta päättää valtion talousarvion hyväksymisestä saatuaan asiaa koskevan hallituksen esityksen. Eduskunta myös valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Käytännössä tehtävää varten ovat **valtioneuvoston tarkastajat**, jotka antavat vuosittain eduskunnalle kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta. Valtion tilintarkastajilla on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan tulee valtiovarain tilasta ja valtioneuvoston tarkastajien kertomuk-

sesta antamassaan mietinnössä lausua kannanottonsa siitä, miten valtion talousarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu sekä tehdä siitä aiheutuvat ehdotuksensa.

Valtiovarainministeriön alaisena virastona toimii **valtionalouden tarkastusvirasto**. Sen tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston tulee vuosittain laatia kertomus toiminnastaan sekä antaa valtioneuvostolle, valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle tietoja toiminnastaan. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 39/2000 vp.), jonka mukaan virasto siirtyy eduskunnan yhteyteen 1.1.2001.

5.4 Virkamiesetiikka osana valtion henkilöstöstrategiaa

Kuten edellä todetaan, lainsäädännössä ja erityisesti valtion virkamieslaissa on säännöksiä, joilla on tärkeä merkitys myös käyttäytymistä koskevinä eettisinä normeina. Esimerkiksi viranomaisen ja virkamiehen velvollisuuksia sääntelevällä virkamieslain 4 luvulla on keskeinen merkitys tässä suhteessa.

Eettisten sääntöjen merkitys on viime aikoina selvästi korostunut. Tästä esimerkkinä on syksyllä 1995 hyväksytty **valtion henkilöstöstrategia** ja siinä olevat viittaukset korkean etiikan vaatimuksiin. Henkilöstöstrategian tarkoituksena on olla koko valtionhallinnon henkilöstöpolitiikan linjan näyttäjä, jonka periaatteet huomioon ottaen virastot ja laitokset laativat omiin yksiköihinsä soveltuvat henkilöstöstrategiat.

Arvoista ja etiikasta todetaan henkilöstöstrategiassa seuraavasti:

"Keskustelu arvoista yhteiskuntapolitiikassa ja työelämässä on noussut voimakkaasti esille. Julkishallinnon toiminnan eettisiä lähtökohtia arvioidaan. Valtion uusi henkilöstöstrategia rakentuu valtiosyhtymän arvoille. Johtamisen ja yhteistoiminnan perustan muodostavat valtiosyhtymän yhteiset arvot. Tavoitteena valtionhallinnossa on kansallinen menestys ja kansalaisten tyytyväisyys oikeusvaltion organisaatioiden toimintaan ja tuloksiin. Palvelut on tuotettava luotettavasti, tasapuolisesti ja taloudellisesti. Virkamiehen toimintaan eivät saa vaikuttaa henkilökohtaiset sympatiat tai antipatiat eikä oman edun tavoittelu."

Johtamisesta todetaan henkilöstöstrategiassa muun muassa:

"Valtionhallinnon johtajilta edellytetään korkeaa virkamiesetiikkaa. Taloudelliset ja muut sidonnaisuudet eivät saa vaarantaa riippumattomuutta."

Uudemmat eettiset ja henkilöstöstrategiset linjaukset sisältyvät valtioneuvoston 16.4.1998 tekemään periaatepäätökseen Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta (ks. Jäljempänä kohta 5.7.). Koko valtionhallintoa koskevaa koottua säännöstöä ei ole.

5.5 Arvot ja niistä tiedottaminen

Suomen valtionhallinnon tärkeimmät arvot, jotka luovat virkamiesetiikan perustan, ovat ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja valintamenettelyn uudistamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan (6.2.1997):

- riippumattomuus
- puolueettomuus
- objektiivisuus
- hallintotoiminnan luotettavuus
- avoimuus
- palveluperiaate
- vastuullisuus

Hallinnon ja sen toimintaympäristön muutosten myötä on syntynyt myös uusia arvoja kuten tehokkuus ja tuloksellisuus, jotka täydentävät edellä olevaa luetteloa. Nämä arvot liittyvät yleensä virastojen toimintaan ja määritellään virastoittain. Edellä mainittujen arvojen toteutuminen varmistetaan säännöksillä ja oikeuskäytännöllä.

Säännösten ja ohjeiden lisäksi arvot välittyvät uusille virkamiehille esimiesten ja työtovereiden toiminnan kautta. Tavoitteeksi tulee asettaa, että virkamiesten koulutuksessa käsitellään myös eettisiä kysymyksiä.

Arvoja ja niihin liittyviä säännöksiä voidaan tarkastella seuraavasti:

1. Riippumattomuus

Viranomaistoiminnan ja virkamiehen riippumattomuutta varmistavat säännökset perustuslain tasolla. Suomen Hallitusmuotoa vastaavasti 1.3.2000 lukien perustuslain 125 §:ssä on säännös hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja virkanimitysperusteista.

Valtion virkamieslaissa riippumattomuutta turvaavat virkamiehen velvollisuus käyttää asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, taloudellisten tai muiden etuuk-sien vastaanottamista sekä sivutoimia koskevat rajoitukset. Virkasuhteen jatkuvuuspe-riaate on niinkään tärkeä riippumattomuuden varmistaja. Riippumattomuuden kan-nalta ovat keskeisiä myös hallintomenettelylain säännökset virkamiehen esteellisyy-destä hallintotoiminnassa.

2. Puolueettomuus ja objektiivisuus

Perustuslain tasolla säädetään virkamiehille velvollisuus kohdella virkatoiminnassa kaikkia yhdenvertaisesti. Hallintomenettelylaissa säädetään esteellisyydestä erikseen mainituissa tilanteissa sekä muissa tilanteissa, jos luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Valtion virkamieslaissa säädetään syrjintäkiel-losta sekä virkasuhteeseen otettaessa että sen kestäessä.

3. Hallintotoiminnan luotettavuus

Julkista luotettavuutta varmistaa ensinnäkin ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus. Lisäksi kieltä ottaa vastaan taloudellisia tai muita etuja, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen ja sivutoimen kieltäminen, jos se vaarantaisi luottamusta virkamiehen tasapuolisuuteen viran hoidossa, luovat normit luotettavuuden varmistamiseksi.

4. Avoimuus

Viranomaisen toiminnan avoimuutta suhteessa kansalaisiin sääntelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Avoimuus on perinteisesti kuulunut Suomen valtiotieteiden perusperiaatteisiin ja pohjoismaiseen hallintokulttuuriin. Julkisuusperiaate on peräisin 1700-luvulta.

5. Palveluperiaate

Palveluperiaatteesta säädetään muun muassa hallintomenettelylain 4 §:ssä, jonka mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus neuvoa kansalaisia heidän asioidessaan hallinnossa.

6. Vastuullisuus

Kansalaisten luottamus on tärkeä ja liittyy virkavastuuseen. Vastuuseen liittyviä säännöksiä ovat myös virkamieslain säännökset varoituksesta, virkasuhteen irtisanomisesta sekä virkasuhteen purkamisesta silloin, kun virkamies on rikkonut tai törkeästi rikkonut taikka laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan. Vastuullisuus voi konkretisoitua myös rikoslain säännösten myötä.

Säännöksiin suoranaisesti perustumaton mutta järjestelmään kuuluva ja käytännössä yhä tärkeämpi vastuullisuuden muoto on tulosvastuu. Se tarkoittaa sekä ministeriön ja sen alaisen viraston välistä suhdetta että viraston sisällä toteutuvaa tavoitteiden asettamista ja tulosten seuranta. Tulosohtaus- ja tulosjohtamisjärjestelmän olennainen osa on tulosten seuranta.

5.6 Palkkausjärjestelmät

Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston vuonna 1992 laatiman valtiotyöntäjän palkkapolitiittisen ohjelman perusteena oli erityisesti se, että palkka on usein näkyvin ja rahalliselta panokseltaan merkityksellisin henkilöstöpolitiikan ilmentymä. Lisäksi palkalla ja sen määräytymisperusteilla on toimintayksiköiden toimintaedellytysten ja kannustamisen kannalta usein ratkaiseva merkitys.

Sekä palkkapolitiittisen ohjelman että valtion henkilöstö- ja työnantajapolitiikan tavoitteena on varmistaa valtiosektorin palkkauksen kilpailukyky verrattuna muihin sektoreihin. Tämä on edellytyksenä sille, että valtio pystyy houkuttelemaan lahjakkaita ja päteviä henkilöitä palvelukseensa myös tulevana vuosina. Taustalla on myös tavoite siitä, että edellytykset virkamiesten lahjomattomuudelle säilyvät hyvinä.

Nykyinen palkkausjärjestelmä

Valtaosassa virastoja on vielä käytössä palkkausjärjestelmä, jonka perustan muodostavat virat, virkanimikkeet ja palkkausluokat. Virat on sijoitettu palkkausluokkiin tehtävien vaativuuden perusteella. Viran perustamisen yhteydessä on määriteltävä viran palkkausperuste.

Virkamiesten palkkausjärjestelmä perustuu virkaehtosopimukseen. Nykyinen palkkausjärjestelmä voidaan jakaa varsinaiseen palkkaan ja erilaisiin palkan lisiin. Varsinaiseen palkkaan luetaan yleensä peruspalkka, kalliinpaikanlisä, ikälisät sekä kylmän alueen- ja saaristolisiä. Palkanlisistä tärkeimpiä ovat työaikakorvaukset sekä lisäpalk-

kiot. Lisäksi virkamiehellä voi olla määrävuosikorotuksia ja henkilökohtaisia lisiä. Joulukuussa 1994 voimaantulleen valtion virkamieslain mukaan virasto voi tehdä virkamiehen kanssa yksilöllisen sopimuksen palvelussuhteen ehdoista. Virkamieslain 26 §:ssä tarkoitetun virkamiehen kanssa sopimuksen tekee valtioneuvosto.

Nykyinen palkkausjärjestelmä ei suoranaisesti sisällä palkkaustekijöitä, joilla pyritäisiin vaikuttamaan moraalisiin perusteisiin virkamiesten käyttäytymiseen tai palkitsemaan moraalisesti korkeatasoisista käyttäytymistä. Korkean moraalisen vaatimukset ovat kuitenkin saattaneet välillisesti vaikuttaa joidenkin virkojen palkkausluokkiin sijoitteluun virkoja perustettaessa.

Uudet palkkausjärjestelmät

Valtion palkkausjärjestelmän uudistamista koskevat työnantajan ja pääsopijajärjestöjen yhteiset periaatteet kirjattiin sopimukseen vuonna 1993. Vuonna 1999 noin 9 prosenttia budjettitalouden piirissä olevista noin 125 000 henkilöstä kuuluu uusien palkkausjärjestelmien piiriin. Uudistamistyötä tehdään lähes kaikissa valtion virastoissa ja laitoksissa.

Tavoitteena on aikaansaada virastokohtaiset palkkausjärjestelmät, joissa on tehtäväkohtainen työn vaativuuteen perustuva osa, henkilökohtaiseen työsuoritukseen ja työn hallintaan perustuva osa sekä ryhmän tai yksilön työn tuloksesta riippuva tulospalkkiin perustuva palkanosa.

Palkkausjärjestelmien kehittämisen yhteydessä selvitetään ne tekijät, jotka otetaan huomioon työtehtävien vaativuutta arvioitaessa sekä niiden painotus ja se, miten henkilökohtaiset tekijät vaikuttavat palkkaukseen.

Virkamiesten palkkauksessa korkean etiikan vaatimukset tulevat aikaisempaa korostetummin esille, mikä johtuu lähinnä palkkapoliittisessa ohjelmassa määritellyistä, aikaisempaa avoimemmista palkkauksen perusteista sekä mittausvälineiden kehittämisestä. Myös tasa-arvon toteutumista voidaan entistä paremmin seurata uuden järjestelmän myötä.

Uusien palkkausjärjestelmien käyttöönottoon liittyy olennaisesti se, että käyttäjillä on riittävä ammattitaito käyttää järjestelmiä oikein. Käyttäjiä koulutettaessa otetaankin tästä syystä eettiset näkökohdat huomioon. Palkkausjärjestelmän toimivuuden ja luotamuksen kannalta on yleisesti ottaen tärkeää, että henkilöstö tietää palkkausjärjestelmän perusteet ja että esimies antaa henkilölle itselleen riittävät tiedot palkkauksen perusteena olevista tehtävien vaativuusarvioinnin periaatteista ja henkilökohtaisen palkanosan arviointituloksen perusteluista.

5.7 Poliittinen tuki – ylimmän johdon kannanotot

Valtioneuvosto on periaatepäätöksissään ottanut kantaa valtionhallinnon eettisyyden edistämiseen. Viimeksi tehty periaatepäätös **Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta (1998)** hahmottaa hallintopolitiikan suuntalinjoja uudelle vuosituhannele. Perustana on hyvän hallinnon periaate taattaessa kansalaisille julkisten palveluiden asiakkaina ja veronmaksajina entistä laadukkaammat palvelut. Palvelujen saatavuuden ohella painotetaan niiden laatua, asiakaskeskeisyyttä ja valinnanvapautta.

Periaatepäätöksessä todetaan se, että entisen keskitetyn valtion tilalle muodostuneen eriytyneen valtioyhteisön ohjaamiseen tarvitaan selkeitä poliittisia linjauksia. Arvojen erilaisuus valtioyhteisön eri osissa on myös otettu huomioon. Perinteiset hyvän hallinnon arvot ovat tärkeitä perinteisissä valtion hallinnollisissa tehtävissä sekä peruspalveluita tuottaessa. Muita julkisia palveluja tuottaessa korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja muita palvelutoiminnan arvoja. Valtion tuotannollisten ja liiketoiminnallisten tehtävien hoidossa seurataan liiketoiminnan arvoja.

Hallintopolitiikkaa koskeva periaatepäätös perustuu valtioyhteisötoimikunnan johdolla toteutettuun laajaan virkamiesvalmisteluun. Periaatepäätöksessä esitettyjä hallintopolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä ovat:

- julkisten tehtävien jatkuva arviointi
- kansalaisyhteiskunnan vastuun korostaminen
- valtioneuvoston aseman lujittaminen politiikan johtajana
- vastuujärjestelmien selkeyttäminen
- keskushallinnon uudistusten jatkaminen
- julkisten palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen
- henkilöstö- ja työnantajapolitiikan toimenpiteet
- markkinaehtoisten tehtävien ohjauksen tehostaminen

Virkamiesetiikan kannalta hallituksen kannanotot erityisesti tulosvastuujärjestelmän kehittämisestä sekä valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan linjoista on syytä ottaa tässä yhteydessä esille.

Vastuujärjestelmien selkeyttäminen

Kansanvaltaisen ja parlamentaarisen ohjauksen toteuttamiseksi hallitus käynnistää hankkeen virastojen tulosvastuun selkeyttämiseksi. Tulosvastuun piiriin kuuluvat asiat – esimerkiksi tulossopimuksen sisältö – määritellään täsmällisesti. Virastot tarvitsevat tavoitteidensa saavuttamiseksi riittävät voimavarat ja valtuudet. Hyvin järjestettyyn vastuujärjestelmään kuuluu toimiva tulosten raportointijärjestelmä.

Hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä virastojen ja virkamiesten tilivelvollisuutta lisätään. Siinä tarvitaan tuote- ja kustannuslaskentaa, toiminnan julkisuutta ja varsinkin virkamiesten nykyistä täsmällisempää vastuullisuutta.

Työnantaja- ja henkilöstöpolitiikka

Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan alueella korostetaan niiden **kilpailukykyisyyden, oikeudenmukaisuuden ja vastuullisuuden turvaamista**. Päätöksen mukaan korkeatasoinen virkamiesetiikka ja hyväksytyjen arvojen ylläpitäminen muodostavat entistä tärkeämmän toiminnan ohjausvälineen, kun sääntelyä ja keskitettyä ohjausta on purettu. Jokaisen valtion palveluksessa olevan on tunnettava, mitä hyvään hallintoon kuuluu ja mitä korkeatasoinen virkamiesetiikka kultakin edellyttää. Arvokeskustelua käydään valtioyhteisö- ja työyhteisötasolla yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa, ja sitä ylläpidetään osana toiminnan ja työyhteisön kehittämistä.

Periaatepäätöksen mukaan hallinnon toimintojen häiriötön jatkuvuus turvataan, vaikka henkilöstö vanhenee ja nykyisestä henkilöstöstä suuri osa siirtyy eläkkeelle seuraavan vuosikymmenen aikana. Keskushallinnon ohjausvälineitä ovat yleinen henkilöstöpoli-

tiikka, henkilöstön oikeudellisen aseman määrittely, palvelussuhteen ehtojen yleinen järjestely, kokonaisvastuu työrauhan ylläpitämisestä sekä keskushallintotason työnantajatoiminta. Tulosohjauksessa otetaan entistä laajemmin esille henkilöstö- ja työnantajapolitiikan kysymykset. Tärkeätä on myös, että valtiolla on riittävä määrä ammattitaitoista ja jatkuvasti kehittyvää, motivoitunutta ja työkykyistä henkilöstä, jotta se voi menestyksellisesti hoitaa sille annetut tehtävät. Henkilöstön oikean mitoituksen parantamiseksi käynnistetään arviointi- ja tietojärjestelmän suunnittelu.

Hallitus painotti johdon ja johtamisen kehittämisessä erityisesti **henkilöjohtamista**. Johtamiselle asetetaan laatutavoitteita. Henkilöstön työkyky ja työtyytyväisyys ovat osa vuorovaikutteista yhteistoimintaa ja hyvää johtamista. Tämän vuoksi ne otetaan johtamisen arviointikriteereiden joukkoon.

6 VIRKAMIESTEN ARVOT JA ETIIKKA -SELVITYS

Selvityksen tausta

Suomessa hallinnon kehittämistyön painopiste on 1980-luvun puolivälistä ollut toiminnan rationalisoinnissa ja tuloksellisuuden kehittämisessä. Järjestelmäuudistusten myötä on ollut havaittavissa selviä merkkejä siitä, että etiikka ja arvot ovat nousemas- sa yhä merkittävämpään rooliin. Valtion henkilöstöhallinnon tilaa (VM 24/1997) selvittäneessä kyselyssä 85% virastojohdosta piti arvoja ja eettisiä kysymyksiä tärkeinä viraston toiminnan kannalta. Virkamiesetiikka on kuitenkin niin laaja ja monitahoinen ilmiö, että edellinen tulos antaa vain karkean viitteen sen sisällöstä ja merkityksestä.

Koska kattavaa ajantasaista virkamiesetiikkaa koskevaa aineistoa ei ollut saatavilla, etiikkatyöryhmän tehtävänä oli selvittää nykytilanne. Aineisto olisi ollut mahdollista kerätä usealla tavalla, esim. asiantuntijahaastattelujen tai lausuntopyyntöjen avulla. Koska aihe on varsin laaja ja virkamiesetiikka painottuu tehtävälästä riippuen eri tavalla, kattavuus oli mahdollista saavuttaa parhaiten kyselyn avulla. Tässä raportissa esitellään kyselyn tuloksia koskien mm.

- 1) hallinnon arvojen muutosta
- 2) virkamieseettisiä periaatteita
- 3) epäeettisiä toimintatapoja sekä
- 4) virkamiesetiikkaan vaikuttavia tekijöitä

Kyselyn toteuttamistapa

Lomake lähetettiin n. 170 valtion keskushallinnon virastoon ja laitokseen. Kysely osoitettiin viraston päällikölle, jota pyydettiin kohdentamaan kysely viraston ylimmälle johdolle sekä henkilöstön edustajille. Lomakkeen jakelu ja kopiointi tapahtui kunkin viraston sisällä. Lomakkeessa oli tätä varten kohta, johon merkittiin kuinka monelle henkilölle lomake viraston sisällä jaettiin. Aineistoa täydennettiin lähettämällä lomake uudelleen niihin virastoihin, joista eräpäivään mennessä oltiin saatu alle puolet vastauksista (43 virastoa). Tämänkin jälkeen 14 virastoa jätti kokonaan vastaamatta kyselyyn. Vastauksia saatiin yhteensä 647 kappaletta, ja kyselyn laskennallinen palautusprosentti oli 70,2 (tarkemmin ks. liite 1).

6.1 Virkamiesetiikan arvoperusta

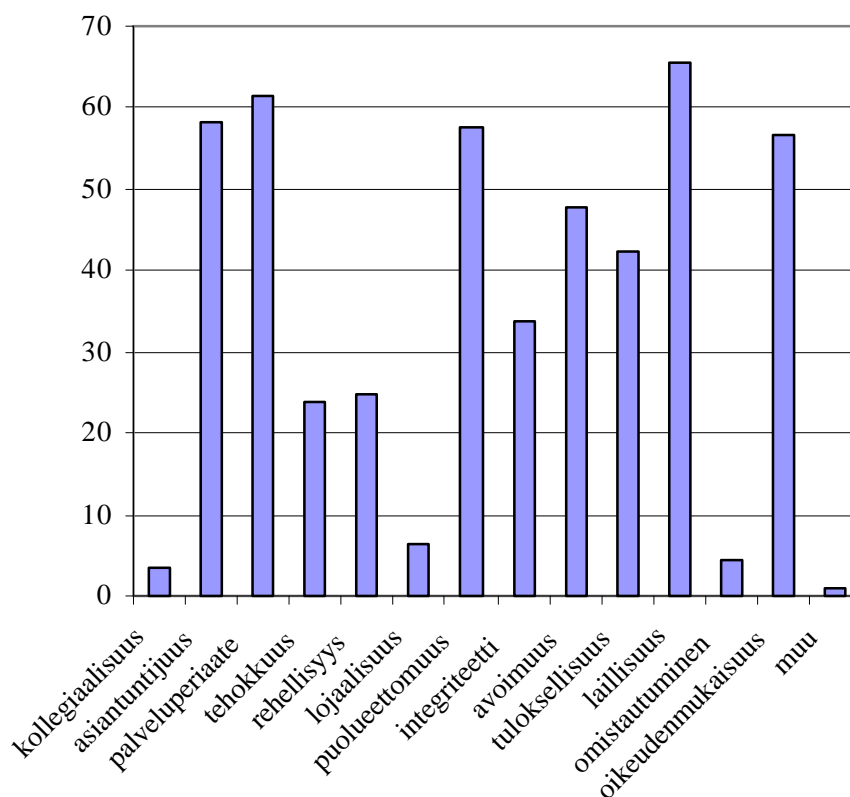
Kysely antaa tukea olettamukselle, että virkamiesetiikan arvoperusta on viimeisen kymmenen vuoden aikana kokenut muutoksia. On mielenkiintoista todeta, että arvoperustan katsoi säilyneen ennallaan murto-osa vastaajista, vain 3,0 %. Muutos arvioitiin hieman suuremmaksi omassa virastossa kuin hallinnossa keskimäärin (ks. taulukko 1). Onko sitten kyse arvojen todellisesta muutoksesta, vai pelkästään muutoksen tunteesta työelämän muiden muutosten osatuotteena?

Taulukko 1: Valtionhallinnon arvojen muutos viimeisen 10 vuoden aikana (%)

	Voimakas	Jonkin verran	Entisellään
Hallinto yleensä	38,5	58,5	3,0
Oma virasto	45,2	49,7	5,1

Kysymykseen saadaan valaistusta, kun tarkastellaan arvoja yksityiskohtaisemmin kuviossa yksi. Yli puolet vastaajista piti valtionhallinnon tärkeimpinä arvoina **laillisuutta** (65,5%), **palvelua** (61,5%), **asiantuntijuutta** (58,1%), **puolueettomuutta** (57,5%) ja **oikeudenmukaisuutta** (56,6%). Näiden arvojen lisäksi esille nousivat myöskin avoimuus (47,8%) tuloksellisuus (42,3%) ja integriteetti eli lahjomattomuus (33,7%). Johdon ja henkilöstön edustajien käsitykset ovat hyvin samankaltaisia: viisi tärkeintä arvoa ovat yhteisiä, ainoastaan niiden järjestys on hieman erilainen.

Kuvio 1: Valtionhallinnon tärkeimmät arvot (%)



Laillisuus, puolueettomuus ja asiantuntemus ovat perinteisiä valtionhallinnon hyveitä, kun taas palveluperiaate ja tuloksellisuusajattelu ovat enemmän nykyajan arvoja⁹. Vaikka vastaajat ovatkin sitä mieltä, että arvoperusta on muuttunut, se ei tarkoita, että vanhat arvot olisivat pyyhkiytyneet pois. Perinteisten arvojen rinnalle on noussut uusia arvoja, joista palveluperiaate on lyönyt itsensä jo läpi, ja tuloksellisuusajattelu seuraa perässä. Voidaan puhua jonkinlaisesta *arvokasaumasta*, johon jokainen aikakausi luo oman kerroksensa.

Uudet arvot hyväksytään helpommin, mikäli ne eivät ole ristiriidassa aiempien arvojen kanssa. Muutokset johtavat helposti erilaisiin kamppailutilanteisiin, missä eri arvojen kannattajat puolustavat asemiaan kärjistyksien avulla: esimerkiksi toiminnan tehostamisen katsotaan itsessään johtavan palvelukyvyyn ja oikeusturvan heikkenemiseen. Nämä eivät kuitenkaan ole loogisesti tai kausaalisesti sidoksissa toisiinsa, vaan ne voidaan toteuttaa rinnakkain. Valtionhallinnon keskeiset arvot eivät ole sinänsä keskenään ristiriitaisia, mutta ne voivat johtaa helposti ristiriitaan siitä, mitä arvoa kussakin tilanteessa tulee painottaa. Arvojen väliset konfliktit ovatkin eettisten ongelmien perussyitä. Kaikki em. arvot ovat tärkeitä, mutta kaikkia niitä ei aina voida noudattaa yhtä aikaa.

Oman viraston arvot

Vastaajien käsityksen mukaan oman viraston arvot eivät juurikaan eroa valtionhallinnon yleisistä arvoista. Ainoa selkeästi erottuva piirre on se, että laillisuuden sijasta tärkeimmäksi arvoksi kohoaa **asiantuntemus** (82,1%). Viraston arvoja on pyritty tuomaan esille mm. toimintastrategioissa, henkilöstöstrategioissa, toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä, suunnitelma-asiakirjoissa, erillisissä toiminta-arvoja koskevassa julistuksessa, palvelusitoumuksissa, laatuksikirjassa sekä toiminta-ajatuksen yhteydessä. Arvojen toteamisen lisäksi varsinaisia periaatteita ja normeja on havaittavissa muutaman erityisalan ammattieettisissä oppaissa sekä eettisissä säännöissä. Saatujen vastausten perusteella yli puolet (62%) virastoista kiinnittää strategia-asiakirjoissaan jollain tavalla huomiota arvoihin ja virkamiesetiikkaan ja osa virastoista (10%) on aloittamassa asiaan liittyvää kehittämistyötä. Viidesosa (19%) virastoista ei kiinnitä arvoihin ja virkamiesetiikkaan lainkaan huomiota strategia-asiakirjoissaan.

Asiakirjojen valossa eri virastojen arvot ovat hyvin erilaisia. Yksi virasto nostaa esiin asiantuntemuksen, työtyytyväisyyden sekä laatu- ja kustannustietouden, kun toinen virasto korostaa tuloksellisuutta, kansainvälisyyttä ja aloitteellisuutta. Sellaisia perinteisen virkamiesetiikan arvoja kuten puolueettomuutta, riippumattomuutta ja lainalaisuutta ei asiakirjoissa juurikaan mainita. Virastoja yhdistävinä tekijöinä voidaan mainita lähes joka toisessa asiakirjassa tärkeimpinä arvoina esitetyt **asiakaslähtöisyys**, **tuloksellisuus** ja **avoimuus**. Joka kolmannessa asiakirjassa nousi esiin jatkuvan kehittämisen tai muutosvalmiuden tärkeys, yhteistyö sekä asiantuntemus. Muina arvoina mainittiin mm. laatu-tietoisuus, luotettavuus, luonnonsuojelu ja keskinäinen kunnioitus.

⁹ Oikeudenmukaisuuden "lähteen" paikallistaminen on puolestaan vaikeampi tehtävä. Suomessa oikeudenmukaisuus on liittynyt läheisesti oikeusjärjestykseen ja Olaus Petrin tuomarinohjeisiin. Ohjeiden mukaan laki ei ole itsessään riittävä tae oikeuden toteutumiselle, vaan lakia tulee soveltaa oikeudenmukaisesti (lain kirjain vs. lain tarkoitus). Todennäköisesti vastaajat näkevät tilanteen siten, että laillisuus, puolueettomuus ja asiantuntemus yhdessä luovat puitteet oikeudenmukaiselle päätöksenteolle.

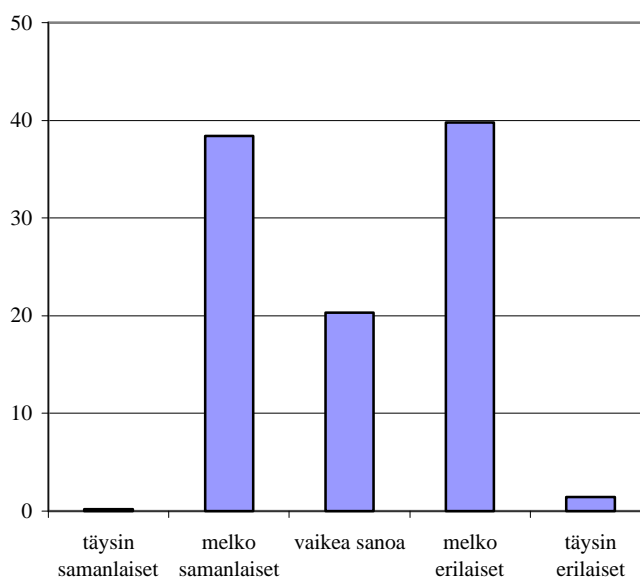
Virastojen arvojen erilaisuus voi ensi alkuun vaikuttaa huolestuttavan suurelta ja herättää kysymyksen virkamiesetiikan hajoamisesta, mutta käytännön työssä arvoja ei pyritäkään asettamaan ehdottomina. Pikemminkin kyse on *strategisista arvoista*, jotka otetaan paremmin huomioon joidenkin hankkeiden myötä määrätyllä aikavälillä, kuin pysyvien lopullisten arvojen määrittelystä.

Virastot pyrkivät selvästi tuomaan tehtäväalueensa kannalta keskeisiä arvoja esille, mikä on omiaan selkeyttämään toimintaa. Kun henkilöstö tietää mitä siltä odotetaan, syntyy vähemmän epäselvyyksiä ja edellytykset luottamuksen rakentamiselle ovat hyvät. Toiseksi on ilmeistä, että eri aloilla esiin nostetut arvot ovat hyvinkin epäyhtenäisiä. Jopa samanlaisten yksiköiden välillä on suuria eroja, mikä herättää kysymyksen siitä, onko esille kyetty nostamaan sittenkään juuri keskeiset arvot? Oman viraston arvoja olisi hyvä peilata suhteessa muiden, erityisesti valtionhallinnon virkamiesetiikan perustan luoviin arvoihin. Jos prosessi tuottaa tulokseksi toiminnan kannalta epäolennaisia arvoja, se vain hämärtää julkisen tehtävän vaatimuksia. Arvojohtamiseen tarvittaisiin lisää systemaattisuutta ja arvojen kytkemistä lähemmäksi arkipäivän työtä.

Arvio yksityisen sektorin arvoista

Vastaajia pyydettiin arvioimaan yleisellä tasolla myös yksityisen sektorin arvoja. Vertailu on virkamiesetiikan kannalta tärkeää: jos valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvot ovat samanlaiset ei virkamiesetiikalle jää tilaa, vaan kyse on pikemminkin yleisestä työelämän etiikasta. Virkamiesten käsityksen mukaan yksityisen sektorin kaksi keskeistä arvoa ovat tuloksellisuus (75,7%) ja tehokkuus (73,3%). Asiantuntijuuden ja palvelun osalta tilanne ei juurikaan eronnut valtionhallinnosta, sen sijaan avoimuutta (18,4%) ja oikeudenmukaisuutta (19,0%) vastaajat eivät pitäneet yksityisen sektorin ydinarvoina. Samaa asiaa kysyttiin eri muodossa jäljempänä kyselylomakkeessa (ks. kuvio kaksi).

Kuvio 2: Virkamieskunnan ja yksityisen sektorin arvot (%)



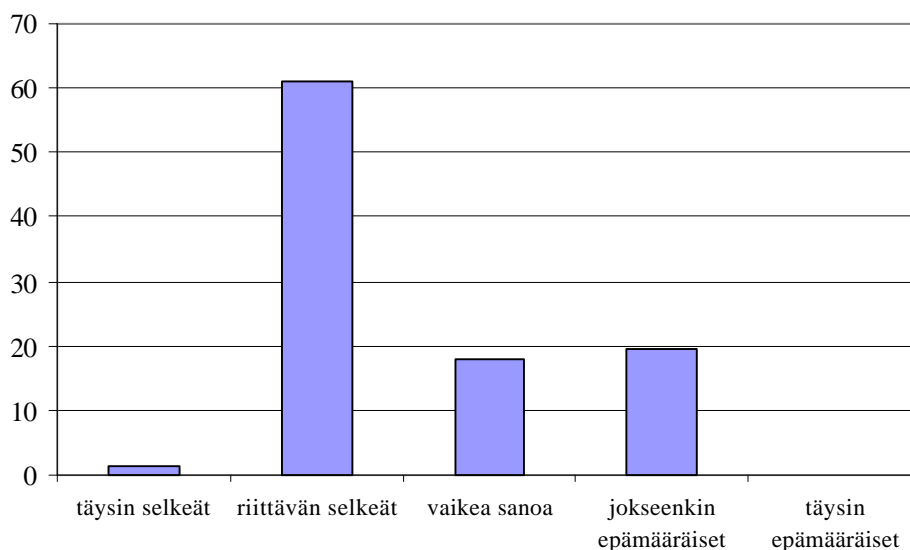
Kuvion kaksi perusteella virkamiesten käsitys julkisen ja yksityisen sektorin arvoperustasta on kaksijakoinen: toiset näkevät ne melko samanlaisiksi (38,4%), ja toiset puolestaan melko erilaisiksi (39,8%). Huomioitavaa on, että täysin samanlaisina julkisen ja yksityisen sektorin arvoja piti ainoastaan yksi henkilö (0,2%). Tämän aineiston perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että virkamiehet näkevät tärkeitä yhtäläisyyksiä julkisen ja yksityisen sektorin arvoperustassa. Arvoperustat eivät kuitenkaan ole täysin yhdistettävissä, sillä painotuserojen ohella erityisesti avoimuus ja oikeudenmukaisuus aikaansaavat laadullisia eroja. Nämä eroavaisuudet tekevät virkamiesetiikasta suhteellisen omalajista.

Valtaosa vastaajista katsoi valtionhallinnon arvojen ja käytännön toiminnan vastaavan toisiaan melko hyvin (78,3%). Toisin sanoen kaksoisstandardeja ei juurikaan näyttäisi esiintyvän ("älä tee kuten minä teen, vaan kuten minä sanon"). Vastaajat pitävät arvokeskusteluja tarpeellisina (91,2%). Aineiston perusteella arvokeskustelua käydään enemmän johdon kesken (78,3%) kuin koko henkilöstön piirissä (48,5%). Yleisimpinä arvokeskustelun foorumeina mainittiin johtoryhmät, yt-elimet, erilaiset arvoseminaarit sekä henkilöstölehdet. Toisaalta arvot ovat aina keskustelussa mukana vähintäänkin implisiittisesti, ja keskustelun tunnistaminen eksplisiittisesti arvokeskusteluksi edellyttää määrättyjä käsitteellisiä valmiuksia. Tästä johtuu se, että todennäköisyys arvojen tunnistamiseen tai eettiseen sensitiivisyyteen kasvaa koulutustason myötä (vastaavasti myös 'ei osaa sanoa' -vastausten lukumäärä pienenee). Tässä aineistossa koulutuserojen aiheuttama vinouma on kuitenkin vähäistä, koska peräti 91% vastaajista on akateeminen loppitutkinto.

6.2 Virkamiesetiikan periaatteiden selkeys

Virkamiesjohdolta ja henkilöstön edustajilta tiedusteltiin arvojen ohella myös eettisten periaatteiden selkeyttä. Periaatteilla tarkoitetaan arvoihin pohjautuvia sääntöjä, oikeuksia ja velvollisuuksia. Valtaosa vastaajista pitää virkamiesetiikan periaatteita riittävän selkeinä (61,0%), mutta huomattava osa vastaajista pitää niitä melko epämääräisinä (19,7%). Täysin epäselvinä sääntöjä ei pitänyt yksikään vastaaja.

Kuvio 3: Virkamiesetiikan periaatteiden selkeys (%)



Yhdistämällä em. luokat saadaan periaatteita selkeinä pitävien osuudeksi 62,4% ja periaatteita jokseenkin epämääräisinä tai vaikeasti vastattavina pitävien osuudeksi 37,6%. Tämä johtunee siitä, että virkamiesetiikan keskeiset periaatteet eivät tosiasiallisesti ole yksiselitteisen selkeästi määritettävissä, vaan ne vaihtelevat virka-aseman ja hallinnonalan mukaan. Esimerkiksi oikeuslaitoksen henkilöstöltä odotetaan erittäin suurta pidättyvyyttä kestityksen tai vieraanvaraisuuden suhteen, kun taas monissa johtotehtävissä edustaminen on viranhoidon kannalta välttämätöntä. Joissain maissa tilannetta on selkiytetty laatimalla eettinen säännöstö, jossa on lueteltu joko hallinnon ydinarvot (Iso-Britannia) tai keskeiset periaatteet (Yhdysvallat). Kaksi kolmasosaa (67,5%) vastaajista arvioi, että eettisistä säännöistä voisi olla hyötyä myös Suomessa. Virkamiesetiikan periaatteita epäselvinä pitävien keskuudessa säännöillä oli vieläkin suurempi kysyntä: 75,4% piti sääntöjä tarpeellisina.

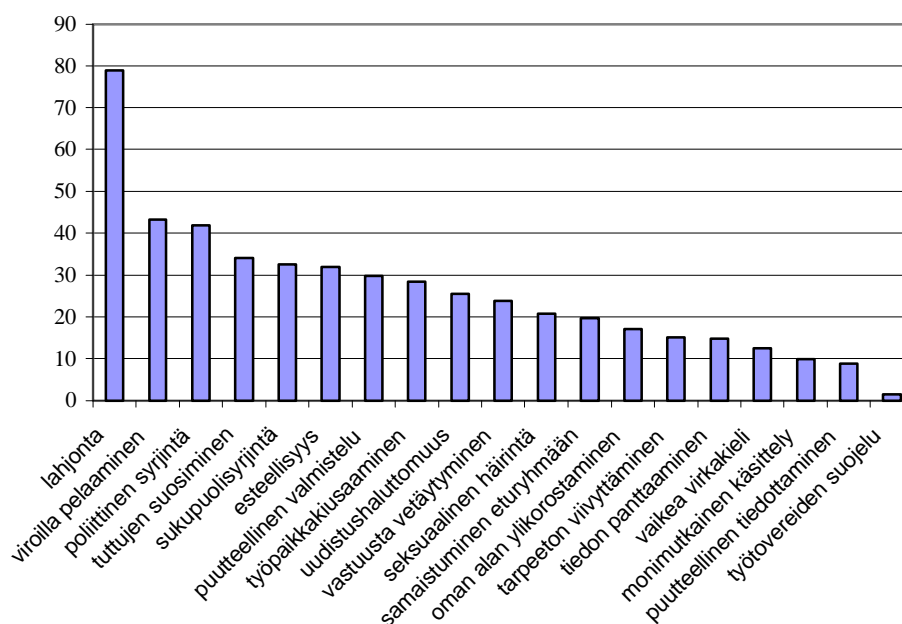
Yksi virkamiesetiikan tasoa varmistava keino on sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus. Ylimpiä virkamiehiä koskeva taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus on kansainvälisesti paljon käytetty väline, jolla voidaan ehkäistä esteellisyys- ja muut luottamusta vaarantavat tilanteet. Taulukon kaksi mukaan vastaajat pitävät ilmoitusvelvollisuutta perusteltuna (87,3%). Sen sijaan järjestelmän laajentamista muuhun ylimpään johtoon ei koeta tarpeelliseksi (31,0%).

Taulukko 2: Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden tarpeellisuus (%)

	Tarpeellinen	Tarpeeton	Vaikea sanoa
Nykytilanne	87,3	7,8	4,8
Laajentaminen	31,0	55,3	13,7

Toinen väline intressikonfliktien ehkäisemiseen ja seurantaan on sivutointen lupa- ja ilmoittamisvelvollisuus. 44,4% virastopäälliköistä on joutunut joskus kieltäytymään itse tai kieltämään alaiseltaan sivutoimen vastaanottamisen. Muussa ylimmässä johdossa vastaava luku on 34,6% ja henkilöstön edustajien keskuudessa 18,5%. Vastaajilla olevien sivutoimien lukumäärää ei kysytty¹⁰. Ilmeisesti sivutoimien ilmoittamiskäytännössä esiintyy hallinnonalakohtaista vaihtelua, eikä sivutoimia valvota kovin aktiivisesti.

¹⁰ Kesällä 1999 tehdyn selvityksen mukaan voimassa olevia sivutoimilupia on ministeriöissä kaikkiaan 50 kappaletta (1,1% ministeriöiden virkamieskunnasta) ja sivutoimi-ilmoituksia 71 kappaletta (1,6%).

Kuvio 4: Haitallisimmat epäeettiset toimintatavat (%)

Kuviossa neljä on asetettu joukko epäeettisiä toimintatapoja "haittajärjestykseen". Kuvio osoittaa sen, mitä ilmiöitä virkamiehet pitävät haitallisimpina, ei sitä missä määrin näitä ilmiöitä esiintyy. Virkamiehet pitävät erittäin tärkeänä, että lahjonta saadaan pidettyä poissa julkisesta hallinnosta (78,9%). Korruptio ei sinänsä ole Suomessa merkittävä ongelma. Vastaajien arvion mukaan korruptiota esiintyy vähiten kaikista epäeettisistä toimintatavoista: 65,2% ei ole havainnut sitä koskaan, ja 30,8% mukaan sitä esiintyy lähinnä vuositasolla (lukuja ei tule tulkita siten, että virkamies olisi vaatinut tai vastaanottanut lahjuksen). Kuitenkin kysyttäessä lahjanluonteisia etuja havaitaan, että 61,5%:lle vastaajista tai heidän virastonsa virkamiehille on joskus tarjottu lahja, 48,7% on joskus saanut ulkopuoliselta matkatarjouksen ja 82%:lle on joskus tarjottu lounas. Sitä onko näitä pidettävä korruptiivisina ilmiöinä riippuu pitkälti tapauksen yksityiskohdista: tehtiinkö tarjous henkilön virka-aseman vuoksi, onko sillä pyritty vaikuttamaan virkamiehen toimintaan jne. Vastaajien mukaan lahjanluonteisten etuuk-sien tarjoamisaktiivisuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisen kymmenen vuoden kuluessa. Muihin EU-maihin verrattuna Suomen korruptiotilanne nähtiin erittäin hyvänä (88,0%).

Lahjonnan jälkeen seuraavaksi pahimpina epäeettisinä toimintatapoina pidettiin virka-pakettien juonintaa ja kaupankäyntiä viroilla (43,2%) sekä poliittista syrjintää (41,8%). Erittäin haitallisina toimintatapoina pidettiin myös tuttavien suosintaa (34,1%), sukupuoleen perustuvaa syrjintää (32,5%) ja asian käsittelyyn osallistumista omasta esteellisyydestä huolimatta (31,9%). Vastaajien käsityksen mukaan edellä mainituista epäeettisistä toimintatavoista yleisimpiä olivat liian vaikean virkakielen käyttö ja uudistushaluttomuus. Hallinnossa esiintyy myös reviirijattelua, tarpeet-toman monimutkaista asiankäsittelyä, puutteellista valmistelua, puutteellista tiedotta-mista ja tarpeetonta viivyttelyä. Näiden ilmiöiden eksakti tutkiminen edellyttäisi kui-tenkin yksityiskohtaisemman lomakkeen tai vaihtoehtoisen aineistonkeruutavan (esim. haastatteluiden) käyttämistä.

6.3 Virkamiesetiikkaan vaikuttavia tekijöitä

Valtionhallinnon arvoperusta ja eettiset periaatteet opitaan usein vasta työelämässä, käytännön vuorovaikutustilanteissa. Virkamiesetiikkaa ei erikseen opeteta, ja eri alojen ammattietiikan opetus on varsin epäsystemaattista (Myyry 1999). Henkilöstötoimi voi omalta osaltaan edistää korkeatasoista virkamiesetiikkaa. Johdon valintaperusteiden uudistamisen myötä etiikka ja moraali on liitetty ylimpien virkamiesten yleisiksi valintaperusteiksi. Tämä herättää kysymyksen, millä tavoin virkamiesetiikka otetaan huomioon rekrytoinnissa, työhön perehdyttämisessä ja henkilöstöjohtamisessa?

Taulukon kolme perusteella muodostuva kuva virkamieseettisten näkökohtien huomiointiin ottamisesta uutta henkilöstä valitessa on ristiriitainen. Ylimmän johdon vastausten mukaan eettiset seikat otetaan merkittävästi enemmän huomioon kuin henkilöstön edustajien mukaan. Vastauksissa voi olla puolin ja toisin joko kaunistelemista (annetaan "oikea vastaus") ja kärjistämistä, tai sitten kyse voi olla siitä, että johto tuntee johdon valinnan paremmin ja henkilöstön edustaja muun henkilöstön valinnan. Toisin sanoen kyse voi olla luonnollisesta virka-asemaan liittyvästä näkökulmaerosta. Joka tapauksessa kaikissa ryhmissä 'vaikea sanoa' -vastausten määrä on suuri, mikä tarkoittaa sitä, ettei vastaajilla ole joko kattavaa käsitystä virastonsa rekrytointiperusteista, tai sitten virkamiesetiikkaa ei vielä osata ajatella valintaperusteena¹¹. Mahdollisesti kyseeseen tulevat molemmat syyt. Eettiset näkökohdat nostettiin esiin erityisesti työhaastattelutilanteessa, jossa kysyttiin mm. hakijan arvoja, sidonnaisuuksia ja julkishallinnon pelisääntöjen tuntemusta

Taulukko 3: Virkamieseettisten näkökohtien huomiointi uutta henkilöstä valitessa (%)

	Huomioidaan	Ei huomioida	Vaikea sanoa
Päällikkö	48,5	12,4	39,1
Muu ylin johto	41,3	17,7	41,0
Henkilöstö	23,7	26,0	50,3

Virkamieseettiset seikat voidaan ottaa esille työhön perehdyttämisen yhteydessä (ks. taulukko neljä). Aineiston perusteella tilanne on hyvin vaihteleva, ts. asia riippuu perehdyttäjistä. Edellisen kysymyksen kaltaisesti myös tässä kohden ilmenee johdon ja henkilöstön näkökulmaeroavaisuutta (22,2% vs. 11,2%).

Taulukko 4: Virkamieseettisten näkökohtien huomiointi työhön perehdyttämisessä (%)

	Systemaattisesti	Vaihtelevasti	Ei huomioida
Päällikkö	22,2	69,6	8,2
Muu ylin johto	19,2	68,5	12,2
Henkilöstö	11,2	67,6	21,2

Myös henkilö- ja henkilöstöjohtamisen ja etiikan välisen suhteen johto näkee positiivisemmin kuin henkilöstön edustajat (taulukko viisi). Henkilö- ja henkilöstöjohtamiseen on valtion keskushallinnossa kiinnitetty erityistä huomiota vasta viime vuosina.

¹¹ Abstraktin ilmiön operationalisoiminen ei ole koskaan yksinkertaista. Virkamiesten valinnan avuksi laaditun oppaan (Miten johtaja valitaan ja valitsee, Edita 1998) mukaan haastateltavalta voidaan mm. kysyä suoraan hänen arvomaailmaansa liittyviä asioita sekä pyytää häntä konkretisoimaan niitä käytännön esimerkeillä (emt. s. 59-60).

Tästä johtuen henkilöstöjohtamista koskeva osaaminen ei ole ollut kovin kehittynyttä, haluttua saatikka arvostettua. Vastaaajien käsityksen mukaan eettiset näkökohdat otettiin huomioon ennen kaikkea erilaisissa arvokeskusteluissa ja -seminaareissa (erit. johtoryhmässä) sekä koulutuksessa. Henkilöjohtamisessa asioita voi edistää omalla esimerkillä. Joissain virastoissa henkilöstöjohtamiseen kuului myös viraston eettisten sääntöjen korostaminen.

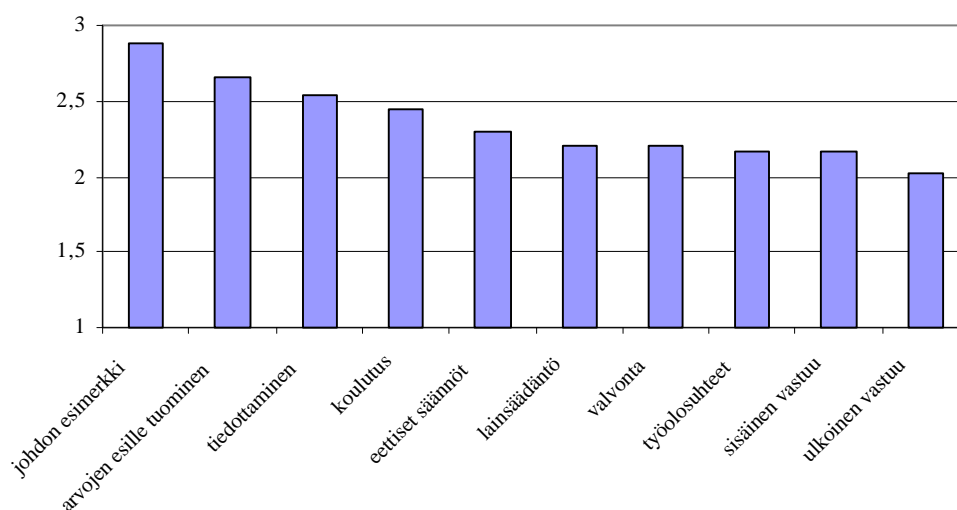
Taulukko 5: Virkamiesetiikan huomiointi henkilöstöjohtamisessa

	Kyllä	Ei	Vaikea sanoa
Päällikkö	50,9	14,6	34,5
Muu ylin johto	44,2	24,2	31,6
Henkilöstö	22,2	33,9	43,9

Kuten aiemmin on jo tullut esille, virkamiesetiikka on varsin moniulotteinen asia, eikä siihen voida merkittävästi vaikuttaa millään yksittäisellä toimenpiteellä. Etiikan perusrakenne tarjoaa yhden kehikon jäsentää virkamiesetiikkaan vaikuttavia tekijöitä. Vastaaajien arvioinnit löytyvät kuviosta viisi.

Kuvio 5: Eri keinojen vaikutus virkamiesetiikkaan

(1 tuskin lainkaan vaikutusta, 2 pieni vaikutus, 3 suuri vaikutus)



Vastaaajat näkivät ehdottomasti tärkeimmäksi yksittäiseksi vaikutuskeinoksi **johton antaman esimerkin** (2,9). Johto luo omalla käyttäytymisellään standardit, jotka läpäisevät ajan myötä koko organisaation. Toisena suurta vaikutusta omaavana seikkana pidettiin arvojen esille tuomista (2,7). Hieman vaikutusta nähtiin olevan myös tiedottamisella (2,5), koulutuksella (2,4) ja eettisillä säännöillä (2,3). Lainsäädännön ja muiden keinojen vaikutus nähtiin pienemmäksi. Lainsäädännöllä voidaan ja tulee määritellä etiikan minimitaso väärinkäytösten estämiseksi (*low road*), mutta lainsäädännöllä on vaikea motivoida ja kannustaa eettisesti korkeatasoiseen käyttäytymiseen (*high road*). Sisäisillä (2,2, esim. tilintarkastus) tai ulkoisilla (2,0, esim. oikeusasia-miehen tarkastukset) vastuumekanismeilla ei nähty olevan suurta merkitystä. Myös työolosuhteiden merkitys nähtiin melko pieneksi (2,2).

* * *

Kyselyn tuloksia on tarkasteltu edellä pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Tämä on mahdollista siitä syystä, että eri vastaajaryhmien välillä ei ole merkittäviä systemaattisia eroja (nämä tapaukset on kukin raportoitu erikseen). Viraston johto ja henkilöstön edustajat ovat samaa mieltä kutakuinkin kaikista keskeisistä kysymyksistä. Myöskään sukupuolten välillä ei esiinny merkittäviä eroja lukuun ottamatta sitä, että naiset ovat useammin valinneet 'vaikea sanoa' vaihtoehdon.

On selvää, että moneen kyselyssä esitettyyn kysymykseen ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Kysymyksillä saadaan selville lähinnä vastaajan käsitys todellisuudesta. Kyselyn tulokset eivät ole sinänsä luonteeltaan normatiivisia, koska määrä ei kelpaa etiikassa perusteeksi. Toisin sanoen jos vastaajien enemmistö on jotain mieltä, se ei vielä anna aihetta tehdä niin. Yksi kysely ei paljasta lopullista totuutta näin monikasvoisessa ilmiössä kuin mitä virkamiesetiikka on. Pikemminkin tulokset voivat herättää oikeita kysymyksiä ja antaa virikkeitä aiheesta käytävään keskusteluun.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1 Lähtökohdat

Työryhmän johtopäätösten ja ehdotusten lähtökohtina ovat toisaalta tehdyn virastokyselyn tulokset, toisaalta OECD:n 12-kohtaisen suosituksen osa-alueiden tarkastelu kansallisen järjestelmämme pohjalta. Tässä muistiossa tarkastellaan etiikan perusrakenteen osatekijöitä, niiden toteutumista ja painottumista Suomen valtionhallinnossa sekä kehittämiskohteita. Lisäksi työryhmä on perehtynyt kansainväliseen kehitykseen tutustumalla sekä eräiden yksittäisten maiden että OECD:n, Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston työhön korkeatasoisen julkisen sektorin etiikan edistämiseksi.

Valtionhallinnon ja sen toimintaympäristön muutokset edellyttävät virkamiesetiikan tilanteen arviointia uudella tavalla. Toimintaympäristö on muuttunut entistä vaativammaksi ja monisäikeisemmäksi. Arvot ja etiikka ovat nousseet uudella tavalla esiin valtionhallinnon eri toimintoja kehitettäessä mukaan lukien johtamisen ja henkilöstöpolitiikan alueet.

Virkamiesetiikkaan ja -moraaliin voidaan vaikuttaa monella eri keinolla. Edellä käsitellyn, työryhmän tekemän kyselyn perusteella vaikuttavimpina keinoina pidettiin tärkeysjärjestyksessä seuraavia:

- Johdon esimerkki
- Arvojen esille tuominen, arvokeskustelu

Nämä kaksi keinoa erottuivat selvästi tärkeimmiksi. Muut vaikuttavat keinot olivat tärkeysjärjestyksessä:

- Tiedottaminen
- Koulutus
- Eettiset säännöt / ohjeet

Lainsäädännön vaikutus nähtiin edellä mainittuja keinoja hieman pienemmäksi.

Hyvään eettiseen toimintaympäristöön vaikuttavat eri tekijät vahvistavat ja täydentävät toisiaan. Usealla henkilöstöpolitiikan osatekijällä on merkitystä eettisesti korkea-

laatuisten käyttäytymisen vahvistamisessa ja tukemisessa. Osaava ja motivoitunut henkilöstö on yksittäisen viraston tuloksellisen ja menestyksellisen toiminnan välttämätön edellytys. Virkasuhteeseen palvelussuhdelajina liittyvät erityispiirteet luovat virkamiesetiikan lainsäädännöllisen perustan.

Kunkin viraston ja yksittäisen virkamiehen vastuulla on edistää käytännön toimenpiteillä korkeatasoista virkamiesetiikkaa sen ohella, että tuloksellisuusvaatimukset täytetään. Toimivallan ja -vapauden lisääntyessä myös vastuu kasvaa. Toimintojen erilaistuminen edellyttää virastotasolla arvokeskustelua ja arvojen määrittämistä. Tämä ei kuitenkaan riitä. Arvot on myös saatava näkymään jokapäiväisessä käytännön toiminnassa sekä viraston sisällä että suhteessa sidosryhmiin ja kansalaisiin.

Henkilökohtaista vastuuta arvoista ja niiden toteutumisesta on tarpeen seurata. Valtionhallinnon keskustason tehtävänä on antaa virastoille tukea muun muassa johtamisen ja henkilöstöpolitiikan alueilla, jotta ne saavat välineitä omaan jatkuvaan kehittämistyöhönsä.

7.2 Kehittämisalueita

7.2.1 Arvokeskustelu, arvojen määrittely

Työryhmän tekemän virastokyselyn tulos osoitti, että valtionhallinnon virkamiesetiikan perustan luovina arvoina mainittuja asioita arvostetaan edelleen. **Laillisuus, palveluperiaate, asiantuntijuus, puolueettomuus, oikeudenmukaisuus ja avoimuus** saavuttivat korkean sijan tärkeimpien arvojen joukossa. Näiden jälkeen seuraa **tuloksellisuus**, jota samalla pidettiin tärkeimpänä yksityisen sektorin arvona.

Virastojen määrittelemät arvot omille toiminnoilleen eroavat näistä arvoista. Tämä on luonnollista, koska niiden lähtökohtana on asianomaisen viraston oma toiminta ja sen tavoitteet. Virastojen arvojen tulee olla yleisiä arvoja täydentäviä ja tarkentavia. Niiden tulee myös olla sopusoinnussa yhteisten arvojen kanssa. Tilannetta voidaan ajatella myös niin, että yhteiset arvot muodostavat perustan, jolle virastojen omat arvot rakennetaan. Näin yhteiset arvot ovat pohjana tarkemmille, yksittäisiä palvelu- tai muita toimintoja harjoittavien virastojen arvoille.

Arvot eivät saa jäädä pelkiksi sanoiksi. Paljon tärkeämpää kuin sanat paperilla on se sisältö, jonka organisaatio on tarkoittanut niille antaa ja jonka tulisi olla jokaisen virkamiehen mielessä. Arvot ovat mukana kaikessa toiminnassa ja niiden määrittämisellä pyritään ohjaamaan arkipäivän toimintaa. Ihanteellista on, jos arvojen avulla voidaan päästä selvyyyteen oikeasta ratkaisusta. Tämä voidaan asettaa myös tavoitteeksi: eettiseltä kannalta epävarmoissa tilanteissa arvot ohjaavat valitsemaan oikean toimintatavan. Näin pitkälle eteneminen vaatii pitkäjänteistä ja määrätietoista työtä. Arvojen on oltava yksinkertaisia, tulkinnaltaan selviä ja sellaisia, jotka jokainen pystyy muistamaan, jotta ne voivat muodostua todellisiksi.

Arvot ja tuloksellisuus

Kun arvot määritellään sekä sisäistä (esim. henkilöstöpolitiikka) että ulkoista toimintaa silmällä pitäen, niillä voidaan vaikuttaa myös tuloksellisuuteen. Arvot ja etiikka ovat yksi tapa edistää viraston varsinaisten tehtävien – esimerkiksi verotus, poliisi-tehtävät, korkein opetus – suorittamista. Kansalaisilla on oikeus edellyttää virastojen ja virkamiesten toimivan tuloksellisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Virkamiesetiikka

kan ja -moraalin kannalta kysymys onkin siitä, että tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimuksista tinkimättä toiminta täyttää myös korkeatasoisen etiikan vaatimukset niin, että kansalaiset voivat luottaa siihen. Nämä kaksi vaatimusta eivät ole toistensa kanssa ristiriidassa vaan ne ovat sovittavissa yhteen. Ongelmana voi käytännössä olla se, ettei aina pystytä tiedostamaan asioita, jotka vaativat eettisten valintojen tekemistä.

Ministeriön ja sen alaisen viraston välisessä ohjaussuhteessa on mahdollista kiinnittää huomiota myös eettisiin kysymyksiin. Tulostavoitteeksi voidaan ottaa esimerkiksi jonkin eettisen toimintasäännön kehittäminen ja kouluttaminen koko henkilöstölle. Toteutumisen kriteereinä voivat olla esimerkiksi, että henkilöstö arvioi ohjeiden ja tietämyksen olevan riittävää tai että asiaa selvitetään asiakaskyselyllä. Nämä tulostavoitteet voivat olla joko henkilöstöpolitiikan alaan kuuluvia, asiakaspalveluun ja tuotteisiin liittyviä tai jopa strategisia asioita liittyen esimerkiksi viraston toimintakulttuuriin ja perusratkaisuun.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Nämä tehtävät eivät sisällä suoranaisesti eettisiä elementtejä, jotka nousevat esille yksityisissä yrityksissä eettisen auditoinnin yhteydessä.

Arvoprosessin merkitys

Liikkeelle lähteminen edellyttää yhteistä arvoprosessia, johon koko henkilöstö osallistuu. Vain tällä tavoin voidaan arvojen – pelkistettynä yksittäisten sanojen – merkitys ja sisältö kunkin henkilön oman työn kannalta saada sisäistetyksi. Jollei näin ole, arvoilla ei ole sitä vaikuttavuutta, mitä henkilöstön todellinen sitoutuminen niihin merkitsee toimintatavoissa ja käyttäytymisessä. Tullakseen toimiviksi arvojen tulee olla jokaisen tunnistamia ja hyväksymiä.

Korkeatasoisen virkamiesetiikan ylläpitäminen ja parantaminen edellyttää, että virastot käynnistävät omat arvoprosessinsa ja toiminnassaan toteuttavat niiden tuloksena syntyneitä arvoja. Prosessin tarkoituksena on toisaalta määrittää kunkin viraston oman toiminnan kannalta keskeiset arvot. Tarkoituksena on myös, että valtionhallinnon yleiset ja viraston omat arvot saadaan sisällytetyksi osaksi käytännön toimintaa. Lisäksi tavoitteena on kytkeä arvot osaksi jokaisen henkilökohtaisia työtehtäviä ja saada niille merkitys päivittäisessä työssä.

Arvot osaksi käytännön toimintaa

Arvoihin ja eettisiin normeihin sitoutumisen tulee ilmetä organisaation päivittäisissä johtamistavoissa ja -käytännöissä. Kun arvot on määritelty, ne ovat mukana myös viraston toiminta- ja henkilöstöstrategiassa. Lisäksi ne voivat vaikuttaa valtion kilpailukykyyn ja houkuttelevuuteen työnantajana.

Arvot ovat mukana myös valtion virastojen ja yksityisten yritysten valtionhallinnon ulkopuolisten organisaatioiden – yksityisten yritysten ja erilaisten järjestöjen - välisessä kanssakäymisessä. Erilaiset toimintatavat voivat lisätä epävarmuutta siitä, mikä virkatoiminnassa on sopivaa ja mikä ei. Se, mikä yksityisessä yrityksessä on mahdollista, ei aina ole sopivaa valtion virastossa. Toisaalta yritysmaailmassa arvojen ja etiikan merkitys menestyksellisen toiminnan edellytyksenä on kasvanut. Niistä on tullut kilpailutekijä. Jotkut yritykset asettavat myös liikekumppaneidensa eettisille toimin-

tatavoille ehtoja. Jos ne eivät täyty, ei liiketoimintaa harjoiteta tällaisen yrityksen kanssa.

Valtionhallinnon organisaatioiden on tarpeen kiinnittää huomiota näihin seikkoihin toiminnassaan ulkopuolisten kanssa, esimerkiksi kilpailuttaessaan toimintoja ja ostopalveluja. Pyrkimällä etukäteen varmistamaan yrityksen luotettavuus, voidaan toimia pohjalla, joka kestää myös ulkopuolisen arvioinnin. Näin luodaan toimintatavat, jotka myös jokaisen virkamiehen tulee tuntea. Toimimalla näin edistetään arvojen sisäistämistä.

Valtionhallinnon ja yksityisen sektorin välisen kanssakäymisen lisääntyminen edellyttää huolenpitoa siitä, että toimintatavat ja käytännöt täyttävät kaikilta osin viranomaistoiminnalle asetetut puolueettomuus-, riippumattomuus- ja tasapuolisuusvaatimukset. Näistä ei voida tinkiä missään yhteydessä eikä niistä poikkeamiseen viittaavaa vaikutelmaakaan saa syntyä. Nämä seikat eivät aina ole yksityisten yritysten ja yhteistyökumppaneiden tiedossa. Virastojen ja virkamiesten tulee tiedostaa tämä ja kiinnittää asiaan erityistä huomiota. Tarvittaessa on syytä informoida yhteistyökumppaneita viranomaistoimintaan liittyvistä vaatimuksista.

Samat periaatteet koskevat toimintoja kansainvälisessä ympäristössä. Kansainväliset yhteydet edellyttävät hyvää tietoa niistä kulttuureista, joiden edustajien kanssa ollaan yhteydessä. Arvot ja hyvänä pidetyt tavat eivät ole samoja eri kulttuureissa. Tämän vuoksi kansainvälisissä tehtävissä toimivien virkamiesten on hyödyllistä tietää vierasmaaseen kulttuuriin kuuluvat käyttäytymistavat. On myös tiedettävä suomalaisesta näkökulmasta kielletyt toimintatavat, esimerkiksi korruptio. Näin voidaan omassa toiminnassa tiedostaa esille tulevat toimintatapojen eroihin liittyvät ongelmat. Tietoisuus ei edellytä oman toiminnan epäeettisyyttä, vaan auttaa ymmärtämään toisen osapuolen käyttäytymistä ja toimintatapaa. Omatunto ei riitä mittariksi omassa eikä vieraassa kulttuurissa toimittaessa.

7.2.2 Normien selkeys, eettinen ohjeistus

Jokaisen virkamiehen tulee tietää, mitä häneltä edellytetään. Tietoisuutta edistäviä tekijöitä ovat **normien selkeys, niistä tiedottaminen ja tieto siitä, miten niitä tulee soveltaa käytännössä**. Virkamiesasemaan liittyvät erityispiirteet eivät ole itsestään selvyiksiä etenkin uusille virkamiehille siitä riippumatta, ovatko he vasta työelämään tulleita nuoria vai jo pitkään valtionhallinnon ulkopuolella työelämässä olleita. Tämän vuoksi sekä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan keskusyksikön että jokaisen organisaation on tunnettava vastuuta tietoisuuden lisäämisestä.

Yksittäisen virkamiehen eteen tulee tilanteita, joissa oikea käyttäytymismalli tai toimintatapa ei ole ennalta selvä. Yksityiskohtaista sääntelyä ei välttämättä ole eikä asiasta ole eettistä ohjeistustakaan. Työryhmän mielestä arvoihin perustuvaa ja oman organisaation tehtävistä lähtevän **eettisen ohjeen** tarpeellisuutta on syytä arvioida arvo-prosessin yhteydessä. Ohje selkeyttäisi toisaalta niiden päämäärien toteuttamista, jotka viraston kannalta ovat keskeisiä. Lisäksi se voisi konkretisoida hyvän hallintotavan sisältöä yksittäisen viraston toiminnoissa.

Virastot voisivat kehittää eettisten ongelmien ratkaisua myös siten, että virkamiehille järjestetään mahdollisuus **eettiseen konsultaatioon** yksittäisissä ongelmatilanteissa. Avoin keskustelu työyhteisössä edistää hyvien päämäärien toteutumista.

Käytännön apuna ratkaisuntekutilanteissa voidaan käyttää erilaisia kysymyksiä, jotka toimivat ajatustestinä arvioitaessa etukäteen ratkaisun kestävyyttä eettiseltä kannalta. Kysymysten tekoa eettisen ratkaisun teossa käsitellään aiheeseen liittyvässä kirjallisuudessa (esim. Tapio Aaltonen ja Lari Junkkari: Yrityksen arvot & etiikka). Ratkaisunteko ei ole aina helppoa ja selkeää, minkä vuoksi oikeita ratkaisuja etsittäessä kannattaa opetella kysymään. Kysymyksiä voi tehdä eri näkökulmista. Kysymykset voivat helpottaa ratkaisuntekoa esimerkiksi tilanteissa, joissa ratkaisuvaihtoehdot eivät ole selkeästi oikeita tai vääriä. Voi olla myös tilanteita, joissa näkökulmasta riippuen molemmat vaihtoehdot voivat olla joko oikeita tai vääriä. Päätöksentekijän on suosituttava näkemään oikeaksi sellainenkin ratkaisu, joka ei tunnu mukavalta.

Esimerkiksi seuraavan tyyppisestä kysymyslistasta voi olla apua ennen ratkaisuntekoa (emt. s. 283-284 soveltaen):

Kysymyksiä:

- * *Olenko ottanut kaikki tosiasiat huomioon ja analysoinut tilannetta riittävästi?*
- * *Olenko kuunnellut sekä järkeäni että tunteitani?*
- * *Olenko keskustellut asiasta muiden kanssa ja saanut myös omasta näkökulmastani poikkeavia näkökulmia?*
- * *Olenko ottanut riittävästi aikaa päätöksen kypsyamiseen?*
- * *Olenko ottanut päätöksen seuraukset riittävästi huomioon ja täyttääkö päätös mm. oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset?*
- * *Onko päätös läpinäkyvä niin, että voin kertoa sen perusteet ja päätökseen vaikuttavat tekijät avoimesti?*
- * *Voinko herätä luottavaisin mielin tietäessäni, että päätöksestäni kerrotaan päivän iltapäivälehdissä?*
- * *Voinko melko rauhallisin mielin mennä kertomaan asian niille, joita se koskee?*
- * *Mikä taitavuuden, tarkoituksenmukaisuuden, mielikuvituksen ja rohkeuden yhdistelmä auttaa minua toimimaan oman oikeudentajuni mukaisella tavalla?*

Kysymysten lisäksi ratkaisua tehtäessä voi ajatella, että läsnä on kuunteleva ja katseleva osapuoli, joka voi olla joko henkilö tai yleisö.

Ulkopuolisten tarjoamat taloudelliset tai muut edut

Julkisuudessa käytävissä keskusteluissa nousevat aika ajoin esiin yksittäiset tapaukset, joissa virkamiehen epäillään syyllistyneen lahjoman tai muun sopimattoman edun vastaanottamiseen. Keskustelua käydään siitä, miten epäillyn edun vastaanottaminen vaikuttaa asianomaisen viraston ja virkamiehen uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Kysymys on siitä, onko viranomais toimintaa hoidettu sen edellyttämän yleisen edun mukaisesti vai onko virkamies saanut yksityisen edun, joka äärimmäisessä tapauksessa on voinut jopa vaikuttaa virkatoimiin.

Tällaisten tilanteiden varalta ei ole yksiselitteisiä, koko virkamieskuntaa koskevia säännöksiä tai ohjeita. Lainsäädännöllinen perusta on asiallisesti selkeä, mutta asian luonteesta johtuen käytännön tilanteita ajatellen väljä. Säännökset antavat mahdollisuuden tulkita niitä ottaen huomioon yhteiskunnan arvot ja moraalivaatimukset.

Esimerkiksi valtion virkamieslain mukaan *virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen* (VVirkamL 15 §). Virkamies voidaan rikoslain nojalla tuomita

rangaistukseen **lahjuksen ottamisesta**, ”jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen mainittuun toimintaansa”. Teko voidaan katsoa törkeäksi mm. jos lahjan tai edun arvo on huomattava. Taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi myös **virkaivelvollisuuksien rikkomista** koskevien säännösten perusteella.

Suomessa ei ole säännöksiä tai ohjeita kielletyn etuuden arvon määrittelystä. Arviointikriteerinä on se, **voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta**. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon ao. virkamiehen asema organisaatiossa ja hänen tehtävänsä sekä toisaalta kyseessä olevan edun laatu, toistuvuus sekä tekoon liittyvät muut tekijät ja olosuhteet. Edun taloudellisesta arvosta yksinään ei voida päätellä, onko kysymys luottamusta vaarantavasta edusta. Luottamus voi vaarantua, vaikka taloudellinen tai muu etu ei tosiasiallisesti vaikuttaisikaan virkatoimiin, jos se kuitenkin objektiivisesti arvioiden voisi niihin vaikuttaa.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen ulkopuolisten kustantamista virkamatkoi-
vuonna 1983. Sen mukaan viraston toiminta suunnitellaan niin, että virkamatkat voidaan tehdä viraston oman budjetin määrärahojen turvin. Tämä on selkeä pääsääntö. Muilla kuin valtion varoilla rahoitettavan matkan vastaanottaminen voi ohjeen mukaan olla mahdollista vain jos menettely ei vaaranna hallinnon puolueettomuutta, riippumattomuutta ja tasapuolisuutta. Käytännössä rajanveto tällä perusteella voi olla vaikeaa ja pääperiaatteena tulisi olla, että virastot itse kustantavat virkamiestensä tarpeelliset matkat valtionhallinnon ulkopuolisten kanssa asioitaessa.

Valtion virkamiesten lahjontaa koskevista tapauksista on jonkin verran **oikeuskäytäntöä**. Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa virkamies tuomittiin lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta sakkorangaistukseen. Ministeriö oli antanut virkamiehelle asianmukaisesti matkamääräyksen.

Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtionapua saavan, liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaalaisiin urheilutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen, rangaistus 100 päiväsakkoa. (KKO 1997:33).

Korkeimman oikeuden 24.3.2000 antamassa tuomiossa oli kysymys siitä, olivatko vesioikeuden jäsenet Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevissä olosuhteissa voimayhtiön tarjoamaa kestitystä vastaanottamalla syyllistyneet tuottamukselliseen virkaivelvollisuuden rikkomiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies oli vuonna 1997 määrännyt nostettavaksi syytteen vesiyli-oikeuden ja Pohjois-Suomen vesioikeuden jäsenten ja esittelijöiden vastaanottamista kestityksistä. He olivat esitutkinnan mukaan osallistuneet yhteensä lähes 30 erilaiseen tilaisuuteen, joissa yhtiö oli tarjonnut heille kestitystä. Kestitystilaisuuksien tarkoituksena oli usein ollut joko tiedottaa tai neuvotella vireillä tai valmisteilla olevista lupasioista. Kestitystä oli tarjottu myös vesirakentamiskohteisiin tehtyjen tutustumismatkojen sekä lähinnä suhdetoiminnaksi luonnehdittavien tilaisuuksien yhteydessä. Vesioikeuden puheenjohtaja A oli esimerkiksi osallistunut puolisonsa kanssa yhtiön toimitusjohtajan eläkkeelle lähden kunniaksi järjestettyyn ns. juhlahiihtoon, johon liittyi yhtiön kustantama majoitus ja kestitystä. Valtionsyyttäjän ajama syyte Helsingin hovioikeudessa koski A:ta sekä kahta vesioikeuden jäsentä B:tä ja C:tä. - Hovioikeus tuomitsi A:n tuottamuksellisesta virkaivelvollisuuden rikkomisesta 20 päiväsakkoon sekä B:n ja C:n varoitukseen.(Ään.)

Korkein oikeus katsoi hovioikeuden tavoin muun muassa, että virkamieslain kielto ottaa vastaan luottamusta heikentävää etua koskee myös virkamiehen loma- tai vapaa-aikaa ja, että rangaistuksen tuomitseminen ei rikoslain 40 luvun 11 §:n nojalla edellytä haitan tai vahingon syntymistä. Hiihtomatkan osalta korkein oikeus totesi, että luottamus virkamieheen ja viranomaiseen saattaa heikentyä myös sen johdosta, että virkamiehen puolisolalle tai muulle hänelle läheiselle henkilölle annetaan virkamiehen aseman perusteella etua. Valtion virkamieslain 15 § ja aikaisemman virkamieslain 21 § voivat siten tulla sovellettaviksi myös virkamiehen puolisolalle tullessiin etuihin. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa A:n aviopuoliso on kohdistuneet etuudet ovat selvästi olleet kiellettyjä etuisuuksia. Korkein oikeus katsoi, että A on tältä osin menettelyllään syylistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuksien rikkomiseen.

Korkein oikeus totesi rangaistuksen määräämisestä seuraavaa: Arvioitaessa A:n, B:n ja C:n menettelyn moitittavuutta on todettava, että A:lle on päällikkötuomarina asetettava korkeammat vaatimukset kuin B:lle ja C:lle. Erityisesti puheenjohtajalla on suuri vastuu tuomioistuimen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Täten puheenjohtaja ei perustellusti voi lieventävänä seikkana vedota alalla vallinneeseen kestitemistapaan. Ottaen huomioon A:n syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena, häntä ei voida jättää rangaistukseen tuomitsematta. A:lle määrätty sakkorangaistus on kuitenkin ankara siihen nähden, että kestitemiskäytäntö on ilmeisesti muodostunut aikojen kuluessa ja ollut sillä tavalla laaja-alaista, että jo käytännölliset syyt ovat johtaneet useiden muiden, lähes vastaavissa tilanteissa olleiden tuomareiden ja virkamiesten osalta syyttämättä jättämisiin. Siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen tässä tilanteessa puoltaa myös A:n osalta lievää rangaistuskäytäntöä. Sen vuoksi Korkein oikeus pitää varoitusta riittävänä seuraamuksena A:lle. Sen sijaan B:n ja C:n syyksi jäävää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on kestityksen vähäisyyden ja mainittuun käytäntöön nähden sekä ottaen vielä huomioon heidän asemansa tuomioistuimen rivijäseninä pidettävä olosuhteisiin nähden anteeksiannettavana. Siten heidät on jätettävä rangaistukseen tuomitsematta. – Korkein oikeus muutti hovioikeuden tuomiota ja hylkäsi yhden A:han, yhden B:hen ja kaksi C:hen kohdistetuista syytteistä. A tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 21.- 23.4., 31.8. ja 1.9.1994, 26.- 27.6.1995 sekä 12. ja 13.6.1996 saamaan varoit. (Äänestys; KKO:2000:40).

Kysymys ulkopuolisten tarjoamien etujen vastaanottamisesta liittyy eettisiin arvoihin, siihen, mitä kulloinkin pidetään oikeana ja mitä vääränä, virkamiehelle sopivana ja sopimattomana. Säännökset luovat vähimmäistason ja antavat mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille yhteiskunnan kehityksen myötä. Selvää on, että yhä laajempi vuorovaikutus virkamiesten ja muiden tahojen, kuten erilaisten järjestöjen ja yksityisen sektorin välillä, kuuluu sekä kotimaassa että kansainvälisesti asiaan. Vuorovaikutuksen myötä esiin tulevia kysymyksiä erilaisten tapojen noudattamisesta on tarpeen käsitellä tarvittaessa sekä keskustasolla että virastokohtaisesti. Käsiteltäviä aiheita ovat muun muassa kysymykset siitä, *miksi valtionhallinnon ulkopuolinen taho kustantaa virkamatkoja tai muita etuja, minkä arvoisia ne ovat, voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa, ovatko ne toistuvia, joutuuko virkamies kiittollisuudenvelkaan, mitä ulkopuolinen taho odottaa viranomaiselta, onko kysymyksessä kilpailuasetelma, jne.* Samalla on muistettava, että kohteliaaseen kanssakäymiseen kuuluu kohtuullinen vieraanvaraisuus puolin ja toisin.

7.2.3 Lainsäädännön tarkistamistarpeet

Lainsäädäntö on etiikan perusrakenteen olennainen osa. Valtionhallintoa ja virkamiehiä koskeva lainsäädäntö asettaa sekä viranomaisten toiminnalle että virkamiesten käyttäytymiselle minimivaatimukset. Hyvin yksityiskohtaisen sääntelyn vaarana voi olla houkutus etsiä tapoja kiertää niitä. Toiminta voi täyttää lain kirjaimen vaatimuksen, mutta se ei silti ole eettisesti hyväksyttävissä.

Työryhmän mielestä Suomen lainsäädäntö vastaa yleisellä tasolla niitä vaatimuksia, joilla voidaan varmistaa korkeatasoinen virkamiesetiikka. Suoranaisia puutteita ei ole ilmennyt eikä nykyistä yksityiskohtaisemman sääntelyn voida arvioida sinänsä parantavan nykyistä tilannetta. Lainsäädäntö voi tarvita tuekseen selventäviä ohjeita, joissa tarvittaessa otetaan yksityiskohtaisesti huomioon eettiset näkökohdat mahdollisissa ongelmatapauksissa.

Sivutoimia, ulkoisia sidonnaisuuksia ja kilpailevaa toimintaa yms. koskevien sääntösten selkeällä ja yhdenmukaisella noudattamisella varmistetaan riittävä avoimuus ja virkamiesten käyttäytymisen valvonta. Myös virkatointen ulkopuolisen ja virkasuhteen jälkeisen ajan toiminnalla on merkitystä arvioitaessa virkamiehen eettistä käyttäytymistä.

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomi poikkeaa useasta muusta OECD:n ja EU:n jäsenvaltiosta siinä, ettei meillä ole säännöksiä eikä toimintatapaohjeita virkamiehen siirtymisestä valtionhallinnosta yksityisen sektorin palvelukseen. Siirtymiseen liittyvät ongelmat ovat tulleet työryhmän työn aikana myös julkisuudessa esiin kesällä 1999, jolloin Euroopan unionin kilpailuasioista vastaava komissaari Martin Bangemann ilmoitti siirtyvänsä Telefonica-nimisen yhtiön palvelukseen. Keskustelua herätti se, että Bangemann oli komissaarin tehtävässään saanut laajasti tietoa oman vastualueensa yrityksistä ja niiden toiminnasta. Aikomus siirtyä yhden kilpailutilanteessa toimivan yhtiön palvelukseen herätti kysymyksen virkatehtävissä saadun, liikesalaisuuksien piiriin kuuluvan tiedon hyväksikäyttämistä oman yrityksen eduksi epäoikeutetulla tavalla. Säännöksiä siirtymisrajoituksista ei EU:ssa ollut. Tuolloin nousi esille myös Suomen lainsäädännön tila ja tarkistamistarve tältä osin.

Siirtymiseen liittyviä rajoituksia on voimassa OECD:n piirissä tehdyn selvityksen mukaan kaikkiaan 16:ssa jäsenvaltiossa 29:sta. Rajoitukset voivat vaikuttaa virkatehtävien sisältöön ennen siirtymistä sekä uusien tehtävien sisältöön enintään kahden vuoden aikana siirtymisen jälkeen. Rajoitukset kuuluvat myös Euroopan neuvoston valmisteltavana olevaan käyttäytymistä koskevaan ohjesääntömalliin.

Työryhmä ei ole voinut toimeksiantonsa ja aikataulunsa puitteissa ottaa kysymystä tarkemmin selvitettäväksi, mutta pitää asiaa siihen liittyvien eettisten kysymysten takia tärkeänä.

Työryhmä katsoo, että kysymys virkamiesten siirtymävaiheen sääntelystä on tärkeä ja asia vaatii erillisen valmistelun valtiovarainministeriössä.

7.2.4 Johtaminen, johdon esimerkki

Johtaminen käsittää sekä **toiminnan ohjauksen ja johtamisen** että **johtajuuden ja henkilöjohtamisen**. Johtamisen osa-alueet painottuvat eri tavoin erilaisissa johtamistehtävissä riippuen viraston tehtävistä ja organisaatiotasosta. Käytännössä osoitettu johtamistaito on kelpoisuusvaatimuksena valtionhallinnon ylimpiin virkoihin. Valtionhallinnon johtajilta edellytettävät vaatimukset ovat kymmenen viime vuoden aikana selvästi lisääntyneet ja monipuolistuneet. Erityisesti henkilöjohtaminen on johtamisen kehittämisessä keskeisessä asemassa.

Valtionhallinnon johtajien työ ei poikkea monilta osin yksityisen sektorin organisaatioiden johtamisesta. Pääasialliset erot liittyvät valtionhallinnon arvoihin ja lähtökohtiin, jotka asettavat viranomaisten toiminnalle puitteet. Virkamiesetiikka on kuitenkin

erittäin tärkeää juuri johtajien toiminnassa, koska he voivat eniten vaikuttaa toimintalinjoihin ja –tapoihin. Lisäksi johtajat luovat omalla käyttäytymisellään mittapuun henkilöstölle.

Kuten virastokyselyn tulos osoittaa, johtajien ja esimiesten käyttäytyminen – **johdon esimerkki** - on avainasemassa eettisen käyttäytymisen edistämässä. Selvää on, ettei henkilöstön voida odottaa sitoutuvan organisaation arvoihin ja hyviin päämääriin, jolleivät johtajat itse näytä tekevän niin. Arvojen kanssa ristiriitainen käytös huomataan ja henkilöstön motivaatio ja halu toimia yhteisen hyvän puolesta vähenee, jos esimiehet näyttävät päinvastaista esimerkkiä. Johtajat ja päällikköasemassa olevat virkamiehet vastaavat myös siitä, että virasto täyttää työnantajana sille laissa säädetyt velvollisuudet. Nämä laissa varsin yleisellä tasolla määritellyt velvollisuudet saavat konkreettisen sisältönsä viraston omissa toimintalinjauksissa ja niiden käytännön toteuttamistavoissa.

Johtajien esimerkkiin ja arvojen saattamiseen käytäntöön liittyy sen **arviointi**, miten tavoitteet saavutetaan käytännössä. Johtajien arvioinnissa voidaan arvioida myös organisaation arvojen mukaista käyttäytymistä. Johtajat ovat tässä avainasemassa, koska he voivat omalla arvojen mukaisella käyttäytymisellään parhaiten edistää arvojen juurtumista organisaatioon.

Yleisenä hyvään henkilöstöpolitiikkaan ja samalla korkeatasoisen virkamiesetiikan turvaamiseen tähtäävänä keinona on **keskustelukulttuurin luominen** työyhteisössä. Avoin keskustelu, johon kuuluu sekä organisaation että yksilöiden mahdollisuus jatkuvasti arvioida ja tarkistaa toimintaansa, edistää tietoisuuden lisääntymistä työhön vaikuttavista asioista.

Virkamiesten **tasapuolisen kohtelun vaatimus** (VVirkamL 11 §) tarkoittaa, että virkamiehiä ei saa asettaa toisiinsa nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan syyn vuoksi. Tasapuolisen kohtelun tulee näkyä myös käytännössä. Sen tuloksena henkilöstö voi kokea työnantajan toiminnan oikeudenmukaisena ja luottaa siihen. Käytännössä nämä seikat näkyvät muun muassa tehtävien jaossa, urasuunnittelussa, nimityksissä, henkilöstön kehittämisessä ja reagoinnissa sopimattomaan käyttäytymiseen. Siihen kuuluu myös, että tulosjohtamisjärjestelmään kuuluva vastuu ulottuu jokaiseen virkamieheen.

Virkamiehen päävelvollisuuksia ovat **työntekovelvollisuus ja velvollisuus käyttäytyä aseman ja tehtävien edellyttämällä tavalla**. Virkamiehellä on velvollisuus noudattaa virkakäskyjä eli työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Niiden noudattamatta jättäminen on virkavirhe. Käyttäytymisvelvollisuuteen kuuluvan, virkamiehen aseman ja tehtävien edellyttämän käyttäytymisen taso vaihtelee eri virkamiesryhmillä ja yksittäisillä virkamiehillä tehtävistä riippuen. Tämä vaikuttaa myös johtamiseen. Käyttäytymisvelvollisuuden sisältöä joudutaan usein arvioimaan tilanteissa, joissa on kysymys käyttäytymisen asianmukaisuudesta kansalaisten näkökulmasta.

Hyvään henkilöstöpolitiikkaan kuuluu huolen pitäminen siitä, että virkamiehet tietävät, mitä heiltä edellytetään ja että velvollisuuksien täyttämistä edellytetään kaikilta tasapuolisesti. Samoin johtajien ja päällikkötehtävissä olevien on kannettava vastuuta siitä, että velvollisuuksien laiminlyöntiin tai rikkomiseen reagoidaan viipymättä niiden tultua tietoon.

Johtaminen edellyttää **reagointia ja päätöksentekoa** vaikeissakin tilanteissa. Henkilöstöpolitiikan alueella tällaisia asioita ovat muun muassa reagointi virkamiehen/työntekijän sopimattomaan käyttäytymiseen (esim. tehtävien laiminlyönti, luvattomat poissaolot) ja alkoholi-ongelmaisen hoitoonohjaus. Ongelmat edellyttävät nopeita toimenpiteitä, jotta ne eivät ehdi suurentua ja vaikuttaa laajemmin työyhteisön toimintaan. Yksittäistapauksessa ratkaisua tehtäessä on hyötyä viraston sisällä määritellyistä menettelytavoista, jotka myös henkilöstö tietää. Luottamus tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen lisääntyy, kun henkilöstö tietää, mitä siltä edellytetään ja sopimattomaan käyttäytymiseen reagoidaan kaikkien tiedossa olevilla tavoilla.

Tärkeimpiä ongelmatilanteisiin liittyviä toimenpiteitä ovat keskustelu, esimiehen huomautus, kirjallinen varoitus, virkamiehen irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen. Toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi virkamieslainsäädännön mukaista seuraamusjärjestelmää tulee käyttää yhdenmukaisesti ja selkeästi.

Virkamiehille tulisi olla tarjolla ohjausta ja **sisäistä konsultointiapua** ongelmallisissa kysymyksissä (esim. toiminta yksityisen sektorin tai erilaisten järjestöjen kanssa). Tämän järjestämistä on aiheellista käsitellä virastotasolla esimerkiksi osana arvojen käytäntöön saattamista.

7.2.5 Virkamiesten valinta

Virkojen täyttämismenettely on avoin ja julkinen. Nimitysharkintaa tehtäessä objektiivinen arviointi ja nimittäminen pätevyyden perusteella ovat johtavat periaatteet, jotka myös rajaavat nimitysharkintaa. Nimittämismenettelyssä noudatetaan yhdenmukaisia ja avoimia perusteita ja menettelyjä, jotta valintaprosessi on mahdollisimman luotettava.

Erityisesti johtavien virkamiesten valinnassa on tärkeää ottaa huomioon hyvään virkamiesetiikkaan liittyvät tekijät ja varmistaa rekrytoitavien henkilökohtainen kyky toimia hyvältä virkamieheltä edellytettävällä tavalla. Ylimpien virkamiesten yleisiin valintaperusteisiin on vuodesta 1997 kuulunut etiikka ja moraalit. Näihin seikkoihin on kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota myös muiden kuin ylimpien virkamiesten valintatilanteissa.

Käytännössä on tärkeää selvittää, miten hakija ymmärtää tulevat tehtävänsä ja miten ne sopivat yhteen hänen oman arvomaailmansa kanssa. Selvittäminen on mahdollista valintahaastattelun yhteydessä esimerkiksi erilaisten käytännön testien tai tehtävien avulla. Soveltuvuustutkimukseen tai johtamisominaisuuksien arviointiin voidaan sisällyttää myös arvoihin ja etiikkaan liittyvää arviointia.

Ylimpien virkamiesten valinnan uudistamiseen kuului valintaprosessin kehittäminen entistä ammattimaisemmaksi. Tavoitteena oli myös lisätä menettelyn avoimuutta, joka Suomessa kuuluu virantäyttömenettelyyn olennaisena osana. Ammattimaisen prosessin varmistamiseksi seuraavat vaiheet ovat tärkeitä ja niitä suositellaan käytettäväksi kaikkien virkamiesten valinnassa:

- * **tehtäväanalyysi**
- * **avoimista viroista ja tehtävistä ilmoittaminen**
- * **parhaiden hakijoiden haastattelu (jäsenelty haastattelu)**
- * **tarvittaessa soveltuvuuden tai johtamisominaisuuksien arviointi**

- * hakijoiden ammattitaidon ja tehtävän edellyttämien henkilökohtaisten ominaisuuksien objektiivinen vertailu
- * perustellun nimitysmuistion laatiminen.

Ylimpiin (valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuihin) virkoihin nimitettäväksi esitettäviltä pyydetään ilmoitus sidonnaisuuksista. Kaikki nämä vaiheet varmistavat myös virantäyttömenettelyn eettistä tasoa.

7.2.6 Perekäyttämisen

Virkasuhteen alussa tulisi aina olla jakso, jonka aikana virkamies perekäytetään uusiin tehtäviinsä ja organisaatioon. Tämä koskee sekä työuransa ensimmäisessä työpaikassa aloittavia että valtionhallinnon ulkopuolelta tulevia henkilöitä, joilla voi olla pitkäkin kokemus esimerkiksi yksityisen yrityksen toiminnasta. Yhteistä näille on se, että perekäyttämävaiheessa on ensiarvoisen tärkeää viestittää valtionhallinnon arvoperustasta, toimintaa ohjaavista periaatteista sekä virkamiesasemaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Perekäyttämiskoulutuksen sisältöön kuuluvat luontevasti ne peruseriaatteen ja normit, joita virkamiesten odotetaan työssään noudattavan.

7.2.7 Henkilöstön kehittäminen

Perekäyttämävaiheen jälkeen säännöllisen henkilöstön kehittämisen tavoitteena on ylläpitää ja kehittää edelleen virkamiehen ammattitaitoa. Yleisiin **henkilöstö- ja koulutuspoliittisiin linjauksiin tulisi sisällyttää arvot ja eettinen käyttäytyminen**. Myös virkamiehen on itse kannettava vastuuta oman osaamisensa ylläpitämisestä. Koulutuksella on mahdollista parantaa virkamiesten tietoisuutta ja kykyä tarkastella ratkaisuvaihtoehtoja sekä tehdä myös eettisesti kestäviä päätöksiä. Virkamiehen jatkuvassa kehittämisessä tulisi painottaa hänen yksilöllistä valmiuttaan tehdä ratkaisuja sekä käyttäytyä arvojen mukaisesti.

Asiantuntija- ja johtamispotentiaalın kehittäminen kuuluu osana henkilöstön kehittämiseen. Potentiaalın kehittäminen ja **urasuunnittelu** liittyvät myös arvoihin ja etiikkaan. Ne voidaan nähdä osana arvojen sisäistämistä ja arvojen mukaisen henkilöstöpolitiikan noudattamista. Niitä kehittämällä voidaan vaikuttaa yksilöiden sitoutumiseen organisaation arvoihin ja näin edistää korkeatasoisen virkamiesetiikan toteutumista virastossa.

Virkamiesetiikkaa ei kuitenkaan tule nähdä niinkään erillisenä aihealueena kuin kiinteänä osana kaikkea virkamieskoulutusta. **Koulutuksen** avulla on mahdollista valmentaa virkamiehiä tiedostamaan eettisten kysymysten merkitys omassa työssä. Tämä edellyttää konkreettisia harjoituksia, jotka edellyttävät kannanottoa siihen, millaisen toimintatavan henkilö itse valitsisi esitetyssä tilanteessa. Harjoitusten yhteydessä käytävällä keskustelulla ja esitetyillä perusteluilla on tärkeä osuus kokonaisuudessa. Uudenlaisia koulutusmenetelmiä on tarpeen selvittää ja ottaa käyttöön.

7.2.8 Tulos- ja kehityskeskustelut

Tulosjohtamisjärjestelmään kuuluva esimiehen ja alaisen välinen **kehityskeskustelu** on hyvä väline myös eettisen käyttäytymisen tarkastelufoorumina. Keskusteluissa voidaan ottaa esille myös se, miten arvoja on käytännössä toteutettu. Näissä voidaan ottaa esille sekä eettistä käyttäytymistä edistävät asiat ja henkilön toimiminen tässä

suhteessa esimerkillisesti että myös ne asiat, joissa vielä on kehittämisen tarvetta. Yksilöllinen palaute edistää hyvien toimintatapojen juurtumista työyhteisössä.

Henkilöstö- ja työnantajapolitiikan kehittämislinjausten mukaisesti johtamisen ja esimiestyön tulostavoitteiksi ja arviointikriteereiksi tulee asettaa myös henkilöstöpolitiikkaan liittyviä asioita kuten **henkilöstön työkyky ja työtyytyväisyys**.

7.3 Aikaisemmin ehdotetut ja käynnissä olevat kehittämistoimet

Perehdyttämishanke

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto asetti 1.10.1999 valtiolle rekrytoitujen virkamiesten perehdyttämishanketta valmistelevalle työryhmän. Taustalla on kysymys valtion kilpailukykyä säilyttämisestä nuoren, koulutetun työmarkkinoille tulevan työvoiman suhteen.

Työryhmän tavoitteena on kehittää perehdyttämiskäytäntöä esittelijä- ja asiantuntijatehtäviin tulevia varten. Omiin tehtäviin perehtymisen lisäksi tavoitteena olisi antaa tulokkaalle myös laajempi käsitys koko viraston työprosesseista ja tehtävien yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tästä syystä perehdyttämishankkeen olisi sisällettävä koulutusta virkamiesaseman erityispiirteistä ja hallintomenettelystä sekä tutustumista lyhytaikaisten työskentelyjaksojen avulla viraston muihin yksiköihin ja /tai viraston toimintaan läheisesti liittyviin ulkopuolisiin organisaatioihin.

Perehdytysohjelma suunnitellaan ja kokeilu toteutetaan vuoden 2000 aikana. Työryhmän tulee raportoida tuloksensa 28.2.2001 mennessä.

Potentiaalilin kehittämisen

Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston 15.12.1997 asettaman potentiaalilin kehittämishankkeen tavoitteena oli kiinnittää huomiota suunnitelmalliseen kehittämiseen johtamis- ja asiantuntijatehtäviin ja yleensä potentiaaliajatteluun valtionhallinnossa. Hankkeen tavoitteena oli myös edistää naisten mahdollisuuksia lisätä pätevyyttään johtamis- ja asiantuntijatehtäviin kehittämisen yhteydessä. Erityisesti tavoitteena oli kehittää yksittäisten virastojen kokemusten pohjalta menettelytapoja sekä keinovalikoimaa johtamis- ja asiantuntijapotentiaalista huolehtimiseksi ja soveltamiseksi laajemminkin valtionhallinnossa.

Työryhmän loppuraportti Tulevaisuuden johtajat ja asiantuntijat (VM:n työryhmämuistio 22/99) valmistui lokakuussa 1999.

Potentiaalityöryhmän loppuraportissa todetaan, että valtionhallinnon on voitava varmistaa pätevän henkilöstön saaminen ja säilyttäminen tulevaisuudessakin. Haasteellisilla tehtävillä ja kehittyvillä uranäkymillä on tärkeä merkitys tässä yhteydessä. Valtionhallinnon organisaatioiden on varmistakseen toimintakykynsä ja säilyttääkseen kilpailukykyä kiinnitettävä huomiota tulevaisuuden johtaja- ja asiantuntijavoimavarojensa kehittämiseen. Potentiaalista huolehtiminen on osa henkilöstöstrategiaa. Yksilön näkökulmasta voidaan puhua urapolusta, henkilön omista työuraan liittyvistä suunnitelmista ja arvostuksista. Nämä on voitava yhdistää organisaation tarpeisiin parhaalla mahdollisella tavalla.

Johtamisen kehittämishanke

Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston marraskuussa 1997 asettaman hankkeen tavoitteena oli tukea ja vahvistaa vastuullista esimiestyötä ja johtajuutta sekä kehittää niiden arviointia. Hankkeen loppuraportti valmistui 25.11.1999 (VM:n työryhmämuistioita 24/99).

Työryhmän raportissa todetaan muun muassa:

”Virastojen raporteissa mainitaan usein arvot, missiot, visiot, päämäärät ja tavoitteet, niistä sopiminen ja niiden tarkistaminen ja maastouttaminen. Nämä lähestymistavat varmistavat sen, että kehittäminen pysyy linjassa organisaation strategioiden ja toiminnasta nousevien tarpeiden kanssa.

Virastojen johtamisjärjestelmien kehittämiseen sisältyi useissa tapauksissa arvokeskustelun käynnistäminen ja käyminen, arvoista sopiminen henkilöstön kanssa sekä arvojen juurruttaminen organisaation toimintaan. Keskeisenä periaatteena on ollut, että koko henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua arvoprosessiin ja kaikki voivat tuntea arvot omikseen.”

Raportissa todetaan myös, että tulos- ja kehityskeskustelut on valittu hankkeeseen osallistuneissa virastoissa yhdeksi keskeiseksi henkilöstöjohtamisen keinoksi ja kehittämiskohteeksi. Keskustelun onnistumiselle todetaan olevan olennaisen tärkeää molemminpuolinen valmistautuminen, motivaatio ja tilanteen aitous. Työryhmä ehdottaa raportissaan, että etiikkahankkeen ja potentiaalisen kehittämishankkeen kanssa järjestetään yhteisiä seminaareja näistä aihealueista. Seminaarit ovat avoimia niin että myös hankkeisiin osallistumattomat kutsutaan niihin.

Sponsorointityöryhmä

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä on selvittänyt valtion virastoihin ja laitoksiin kohdistuvaa yksityisrahoitusta eli ns. sponsorointia. Työryhmän toimikausi oli 23.4.1999 – 31.3.2000. Sponsorointityöryhmän asettamisen taustatekijänä on se, että valtion virastojen ja laitosten varsinaisen budjettirahoitteen toiminnan ja maksullisen toiminnan tuloilla rahoitettavan toiminnan rinnalle on muodostunut rahoitusmuoto, jossa rahoitusta tulee muun muassa yrityksiltä. Käytännössä yritykset ovat saaneet maksua vastaan näkyvyyttä (mainosetua) osallistumalla viraston toiminnan rahoitukseen.

Työryhmän tehtäväksi annettiin:

- selvittää valtion virastojen ja laitosten toimintaan tällä hetkellä kohdistuva sponsorointi sekä siinä noudatettavat menettelytavat
- arvioida sponsoroinnin merkitys ja hyväksyttävyyys osana virastojen ja laitosten toiminnan rahoitusta sekä tällaisen yksityisrahoituksen lisäämismahdollisuudet
- hahmotella sponsorointisopimuksissa sekä virastojen ja laitosten taloudenhoidossa sponsorointiin sovellettavat periaatteet ja menettelytavat
- arvioida edellisen perusteella mahdolliset lainsäädännön ja ohjeistuksen kehittämistarpeet, sekä
- esittää tarvittavat lainsäädäntö- ja muut ehdotukset.

Sponsorointityöryhmän ehdotukset eivät ole tätä kirjoitettaessa käytettävissä.

Ohje sivutoimista

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto valmistelee virastoille ja laitoksille kirjeen virkamiesten sivutoimista. Tarkoituksena on kiinnittää virastojen ja virkamiesten huomiota valtion virkamieslain sivutoimisäännöksiin sekä sivutointen sallittavuuden arviointiin.

7.4 Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella työryhmä ehdottaa seuraavia jatkotoimenpiteitä korkeatasoisen virkamiesetiikan edistämiseksi valtionhallinnossa.

1. Arvot ja niiden seuranta

Virkamiesetiikan perustan luovia yleisiä arvoja ja niiden kehitystä seurataan keskitetysti. Seuranta voidaan liittää osaksi valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointia ja seurantaa ottaen huomioon ehdotukset, jotka valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan vaikuttavuuden arviointihankkeen työryhmä on raportissaan esittänyt (VM työryhmämuistio 18/98).

2. Koulutus, tiedotus

- Valtiovarainministeriö valmistelee julkaisun, johon kootaan valtionhallinnon virkamiesetiikan perustan luovat arvot ja niiden merkitys sekä virkamiehen asemaa ja häneltä edellytettävää käyttäytymistä koskevat tärkeimmät normit ja ohjeet lyhyesti selostettuina.

Julkaisu jaetaan uusille tulokkaille ja sitä voidaan käyttää perehdyttämisen ja muussa henkilöstökoulutuksessa. Se julkaistaan myös internetissä niin, että se on jokaisen virkamiehen käytettävissä.

- Jatkotyössä tarkennettavia tiedotuskanavia käyttäen samantyyppinen tietoaaineisto valmistellaan myös kansalaisia varten.
- Selvitetään virkamiesetiikan sisällyttämistapoja johtamis- ja muuhun henkilöstökoulutukseen.

3. Arvot osaksi käytännön toimintaa – pilottiprojektin asettaminen

Valtiovarainministeriö asettaa hankkeen, jonka tavoitteena on luoda käytännössä sovellettavia malleja arvojen määrittelyyn ja niiden sisällyttämiseen virastojen käytännön toimintaan. Tavoitteena on, että arvot tulevat viraston yhteiseksi ja jokapäiväiseksi osaksi toimintaa. Hanke toteutetaan ns. pilottiprojektina. Työstä laaditaan raportti ja kokemuksesta tiedotetaan muille virastoille.

Hankkeessa tulisi saada vastauksia /tuloksia seuraavilla alueilla:

- Miten arvot määritellään
- Mitkä ovat näitä arvoja
- Miten henkilöstö osallistuu arvojen määrittämiseen
- Miten johdon esimerkki otetaan huomioon
- Miten arvot ”arkipäiväistetään” niin, että jokainen virkamies voi sisäistää ne
- Miten arvojen toteutumista arvioidaan vuosittain
- Miten kukin virkamies on toteuttanut arvoja käytännössä
- Eettiset ohjeet arvoprosessin tukena (pilottivirasto laatii eettiset ohjeet)

4. Kansainvälinen toiminta

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto osallistuu edelleen kansainväliseen työhön korkeatasoisen virkamiesetiikan edistämiseksi.

Osana tätä työtä tämä raportti käännetään englanniksi ja lähetetään OECD:hen.

Pohjoismaisessa yhteistyössä pidetään yllä keskustelua virkamiesetiikan tilasta ja käytännön toimista.

5. Seminaarit

Valtiovarainministeriö järjestää arvoja ja etiikkaa käsittelevän seminaarisarjan virastojen johdon edustajille. Sarja järjestetään yhteistyössä johtamisen kehittämishankkeen ja potentiaalisen kehittämishankkeen kanssa.

Seminaarien tavoitteena on osana johtamisen kehittämistä virittää keskustelua virkamiesetiikasta sekä tiedottaa johtamisen kehittämiseen liittyvistä hankkeista ja osoittaa suunta jatkuvalla kehittämiselle.

6. Valtionhallinnon palveluksesta siirtymiseen liittyvät rajoitukset

Työryhmä katsoo, että kysymys virkamiesten siirtymävaiheen sääntelystä on tärkeä ja asia vaatii erillisen valmistelun valtiovarainministeriössä.

7. Valtiovarainministeriön ja henkilöstöjärjestöjen yhteistyön jatkaminen

Virkamiesetiikka on esillä valtiovarainministeriön ja valtion henkilöstöjärjestöjen välisessä kanssakäymisessä tarkoituksenmukaiseksi katsottavalla tavalla.

LÄHTEITÄ JA MUUTA KIRJALLISUUTTA

Aaltonen, Tapio - Junkkari, Lari: Yrityksen arvot & etiikka. Juva 1999.

Bruun Niklas, Mäenpää Olli, Tuori Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995

Essäer om etik i arbetslivet. Civilekonomerna. Stockholm 1996.

Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. OECD, PUMA 1996.

Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Moilanen Timo, Helsinki. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto, 1999.

Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan arviointihankkeen raportti, Helsinki. Valtiovarainministeriö. Työmarkkinalaitos, 1998.

Henkilöstöpolitiikka puntarissa. Valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan vaikuttavuuden arviointihankkeen loppuraportti, Helsinki. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöosasto, 1998.

Isaksson Paavo: Korruptio ja julkinen valta
Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampereen yliopisto 15/1997

Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä 1999.

Johtamisen kehittämishanke. Johtoryhmän loppuraportti, Helsinki. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto 1999.

Johtamisen kehittämishanke. Virastojen loppuraportit, Helsinki. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, 1999

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta - hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös, Helsinki. Oy Edita Ab, 1998.

Miten johtaja valitaan ja valitsee? Opas valtion virkamiesten valintaan. Edita Helsinki 1998.

Myyry, Liisa (toim.): Ammattietiikka yliopistoissa: eväitä työelämään. Ammattieettisen opetuksen kartoittamis- ja kehittämisprojektin loppuraportti. Tyylipaino, Helsinki 1999.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Juva 1997.

Nikku, Nina: Den gode tjänstemannen. Motala 1998.

Tulevaisuuden johtajat ja asiantuntijat. Kehittämissankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, 1999

VALPAS - valtion palkkaseurantatyöryhmän loppuraportti, Helsinki. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöosasto, 1999.

Valtion henkilöstövoimavarojen mitoittaminen. Työryhmän esiselvitys, Helsinki. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöosasto, 1999

Valtionhallinnon arviointiryhmän loppuraportti, Helsinki. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, 1999

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta 6.2.1997 (VM2/22/97)

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä 1990.

LINKKEJÄ

OECD

Public Management Ethics

lisäksi linkkejä eri maiden ja järjestöjen etiikka-aiheisille sivuille

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>

TI - Transparency International

<http://www.transparency.de/>

Euroopan komission toimintatapaohjeet

http://europa.eu.int/comm/codesofconduct/index_en.htm

Iso-Britannia

Committee on Standards in Public Life

<http://www.public-standards.gov.uk/default.htm>

Lisätietoja:

<http://www.vn.fi/vm/julkaisut/index.html>

<http://www.vn.fi/vm/tyonantajana/index.html>

VIRKAMIESTEN ARVOT JA ETIIKKA -SELVITYS

Tarkemmat tiedot kyselyn toimittamisesta ja tutkimusetiikasta

Kyselyn kohteena ovat valtion keskushallinnon virastojen ja laitosten ylin johto sekä henkilöstön edustajat. Kyselylomakkeen luonnoksen laati tutkija Timo Moilanen, ja työryhmän jäsenet kommentoivat sitä useassa kokouksessa. Lomake on pyritty laatimaan siten, että sen tuloksia voidaan mahdollisimman hyvin verrata aiemmin tehtyjen kyselyiden tuloksiin mahdollisten muutosten havaitsemiseksi. Ennen varsinaista aineiston keruuta lomakkeen toimivuus testattiin pyytämällä viittä hankeryhmän ulkopuolista henkilöä vastaamaan kysymyksiin ja kommentoimaan lomaketta. Saadun palautteen perusteella kysymykset työstettiin lopulliseen muotoonsa.

Tutkimusetiikasta

Viraston sisäisen jakelun lukumäärän ohella lomakkeessa tiedusteltiin vastaajan taustatietoina myöskin nimeä ja organisaatiota. Menettelyn syytä ei oltu erikseen perusteltu kyselylomakkeessa tai lähetekirjeessä, mikä kummastutti osaa vastaajista. Henkilötietojen kysyminen oli välttämätöntä sen vuoksi, että lomakkeen jakelu tapahtui viraston sisällä. Ilman vastaajatietoa mahdollisten palautuspyyntöjen lähettäminen olisi ollut mahdotonta tai ainakin erittäin epäkäytännöllistä. Lomake olisi pitänyt lähettää uudelleen kaikille henkilöille, vaikka osa heistä olisikin jo palauttanut lomakkeen annetun vastausajan puitteissa.

Useissa kyselyissä ylläpidetään listaa vastanneista henkilöistä sen vuoksi, että voidaan yhtäältä lähettää palautuspyyntö vastaamattomille henkilöille sekä toisaalta arvioida vastaamattomuuden synnyttämiä vinoumia. Yleensä tämä tapahtuu lomakkeessa olevan numerosarjan avulla. Vastaajan henkilöllisyyden kysyminen vastauslomakkeessa ei vaaranna luvattua luottamuksellisuutta (yksittäisten henkilöiden vastaukset eivät saa tulla ilmi). Perustuhan suurin osa haastatteluistakin luottamuksellisuudelle, vaikka tutkija tietää kuka mitään kertoo. Kyselyn osalta tilanne on selvästi herkempi: Luottamusta on vaikeampi rakentaa, koska tietojen antaja ei kohtaa tutkijaa kasvotusten. Tutkijan ammattietiikan kannata tilanteessa ei kuitenkaan ole mitään eroa: Luottamukselliseksi sovitut asiat pidetään luottamuksellisina.

Etiikkahankkeessa vastausten luottamuksellisuus on varmistettu kahdella tavalla: Ensinnäkin kyselylomakkeet on palautettu suoraan hankkeen asiantuntijalle, joka on hoitanut niiden rekisteröinnin. Vastausten kirjaamisesta tilasto-ohjelman havaintomatriisiin on vastannut etiikkahankkeen tutkimusavustaja. Vastauslomakkeet eivät ole olleet yhdenkään ulkopuolisen nähtävillä. Toiseksi on tärkeää tietää, että vastaajan nimeä ei kirjata havaintomatriisiin. Nimellä ei ole aineiston analyysin kannalta minikäänlaista relevanssia, sitä tarvitaan ainoastaan mahdollisten palautuspyyntöjen lähettämistä varten. Itse vastauslomakkeet tullaan hävittämään asianmukaisesti tietojen kirjaamisen jälkeen.

Vastauksista

Vastauksia palautettiin yhteensä 647 kappaletta, jotka jakautuivat seuraavasti: 172 viraston päälliköiltä (26,6%), 287 muulta ylimmältä johdolta (44,4%) ja 173 henkilöstön edustajilta (26,7%)¹². Otannan kokonaissuuruutta ei voida tarkkaan määrittää, koska lomakkeiden jakelu tapahtui virastojen sisällä. Lomakkeiden jakelukentästä saatavan informaation avulla voidaan laskea palautettujen virastojen osalta laskennallinen palautusprosentti, joka on 70,2%. Naisia vastaajista oli 19,6% ja miehiä 57,7% (22,7% tapauksista vastaajan sukupuoli ei käy ilmi lomakkeesta). Koulutustasoltaan vastaajat jakaantuivat seuraavasti: Melkein kaksi kolmasosaa vastaajista oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon (61,8%) ja vajaa kolmasosa jatkotutkinnon (tohtoreita 22,6%, lisensiaatteja 6,7%) loppujen jakautuessa opistotason tutkinnon omaaviin (3,8%) ja muihin (5,1%). Yleisimmät koulutustaustat olivat oikeustietiede (21,6%), luonnontieteellinen tai tekninen (21,3%) ja valtiotieteellinen tai yhteiskuntatieteellinen (12,3%) koulutusala. Suurin yksittäinen ikäryhmä oli 50-59 vuotiaat (45,7%), joita seurasivat 40-49 -vuotiaat (25,0%), yli 60-vuotiaat (10,0%) alle 40-vuotiaiden muodostaessa pienimmän ryhmän (4,9%). Ikätieto puuttui 14,2% lomakkeista.

¹² Kaikkiaan 15 vastaajan (2,3%) virka-asemaa ei ole merkitty vastauslomakkeeseen.

5. Mitkä taulukon arvoista ovat tärkeimpiä yksityisen sektorin toiminnan kannalta yleisellä tasolla? Ympyröikää alta enintään viisi keskeisintä arvoa kuvaavaa numeroa.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14

6. Kuinka hyvin valtionhallinnon käytännön toiminta vastaa edellä tarkasteltuja ihannearvoja?

- erittäin hyvin melko hyvin vaikea sanoa
 melko huonosti erittäin huonosti

7. Onko virastossanne tarvetta keskustella arvoista ja hyvän hallinnon periaatteista?

- kyllä, runsaasti kyllä, jonkin verran vaikea sanoa
 ei juurikaan ei lainkaan

8. Onko virastossanne käyty arvokeskustelua?

- johdon kesken runsaasti jonkin verran vaikea sanoa melko vähän ei lainkaan
- henkilöstö laajemmin runsaasti jonkin verran vaikea sanoa melko vähän ei lainkaan

9. Onko virastossanne arvokeskusteluun sopivia foorumeita tai menettelytapoja olemassa?

- ei ole ei osaa sanoa on, mitä _____

II Virkamiesetiikan periaatteet ja niitä koskeva keskustelu

10. Ovatko virkamiesetiikan keskeiset periaatteet selkeitä, ts. tietävätkö virkamiehet mitä kaikkea julkisten tehtävien hoito heiltä edellyttää (hallinto yleensä ottaen)?

- täysin selkeät riittävän selkeät vaikea sanoa
 jokseenkin epämääräiset täysin epäselvät

11. Onko valtion palveluksessa olevalla henkilöstöllä yhtenäinen käsitys eettisesti oikeista toimintatavoista?

- hyvin yhtenäinen melko yhtenäinen melko hajanainen
 täysin hajanainen, vaihtelee henkilöittäin vaikea sanoa

12. Keskustellaanko virkamiesetiikkaan liittyvistä kysymyksistä virastossanne?

- erittäin paljon (viikoittain) melko paljon (kuukausittain)
 vaikea sanoa melko harvoin (kerran vuodessa)
 erittäin vähän (ei koskaan)

13. Onko yhteiskunnassa laajemmin tarvetta virkamieseettiselle keskustelulle?

- erittäin paljon melko paljon vaikea sanoa
 melko vähän ei lainkaan

14. Onko arvoja tai muita virkamiesetiikkaan liittyviä kysymyksiä huomioitu virastonne toimintastrategiassa, henkilöstöstrategiassa tai muussa henkilöstön kehittämissuunnitelmassa?

- kyllä, on otettu eksplisiittisesti huomioon (lähettäkää kopio ohjelmasta vastauksen ohessa)
 kyllä, mutta se on sisäänrakennettu ohjelmaan
 ei, mutta asiaa koskeva hanke on vireillä
 ei

15. Monilla ammattiryhmillä kuten lakimiehillä ja toimittajilla on oma eettinen säännöstönsä. Virkamiesten osalta virkamiesetiikkaa tukevat monet virkamieslain, hallintomenettelylain ja asiakirjojen julkisuuslain säännökset samoin kuin esim. julkisia hankintoja koskeva säännöstö. Näettekö tarvetta tai mahdollisuutta laatia koko virkamieskuntaa koskevia erillisiä kirjoitettuja säännöstöjä (ns. eettiset koodit)?

- kyllä, säännöstö olisi erittäin tarpeellinen toiminnan ohjaamiseksi
 kyllä, säännöstöstä voisi olla hyötyä
 vaikea sanoa
 ei, säännöstöä ei tarvita
 ei, säännöstö olisi vain haitallinen toiminnan kannalta

III Eettisesti ongelmalliset tilanteet ja toimintatavat

16. Missä tilanteissa kohtaatte eettisesti ongelmallisia tilanteita? Ympyröikää oikea vaihtoehto.

1) jatkuvasti 2) toisinaan 3) vaikea sanoa 4) harvoin 5) ei koskaan

- julkisen ja yksityisen sektorin välisessä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä..... 1 2 3 4 5
- julkishallinnon eri virastojen välisessä työssä 1 2 3 4 5
- oman yksikön sisäisessä työssä 1 2 3 4 5
- poliittisen johdon kanssa toimiessa 1 2 3 4 5
- henkilöstöjohtamisessa 1 2 3 4 5
- asiakassuhteissa 1 2 3 4 5
- julkisissa hankinnoissa (tavaraostot, konsulttisopimukset) 1 2 3 4 5
- henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikassa 1 2 3 4 5
- muussa, missä _____ 1 2 3 4 5

21. Miten suhtaudutte eri toimintavaihtoehtoihin koskien emt. (kysymys 20) erimielisyystilanteita?

1) hyväksyttävää aina 2) riippuu tilanteesta 3) vain poikkeustapauksissa 4) ei koskaan hyväksyttävää 5) vaikea sanoa

- oltava lojaali tai erottava 1 2 3 4 5
- erimielisyyden ilmaiseminen viraston sisällä tehtävässä jatkaen 1 2 3 4 5
- erimielisyyden ilmaiseminen viraston sisällä ko. tehtävästä vetäytyen (ei eroa) 1 2 3 4 5
- avoin julkinen protestointi (omalla nimellä esiintyminen julkisuudessa) 1 2 3 4 5
- peitetty julkinen toiminta (asian vuotaminen julkisuuteen) 1 2 3 4 5
- aktiivinen toiminta päätöstä vastaan toisten avulla (esim. opposition tuen etsiminen) 1 2 3 4 5
- muut keinot, mitkä _____ 1 2 3 4 5

IV Matkat, lahjat, lounaat

22. Tarjotaanko virastonne virkamiehille ulkopuolisten kustantamia lahjanluoteisiksi katsottavia matkoja, lahjoja tai lounaita tms.?

- matkat: runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin ei koskaan
- lahjat: runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin ei koskaan
- lounaat: runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin ei koskaan

23. Ovatko nämä tilanteet yleistyneet viimeisen vuosikymmenen kuluessa?

- matkat: lisääntynyt voimakkaasti lisääntynyt hieman entisellään
 vähentynyt hieman vähentynyt voimakkaasti
- lahjat: lisääntynyt voimakkaasti lisääntynyt hieman entisellään
 vähentynyt hieman vähentynyt voimakkaasti
- lounaat: lisääntynyt voimakkaasti lisääntynyt hieman entisellään
 vähentynyt hieman vähentynyt voimakkaasti

24. Oletteko joutuneet itse kieltäytymään tai kieltämään alaisiltanne matkojen, lahjojen, lounaiden tai sivutoimien vastaanoton eettisistä syistä?

- matkat: usein joskus vaikea sanoa harvoin ei koskaan
- lahjat: usein joskus vaikea sanoa harvoin ei koskaan
- lounaat: usein joskus vaikea sanoa harvoin ei koskaan
- sivutoimet: usein joskus vaikea sanoa harvoin ei koskaan

25. Onko virastonne käytössä ohjeita siitä, miten näissä tilanteissa menetellään?

- matkat: ei
 kyllä, kirjallinen ohje
 vakiintunut toimintatapa

- lahjat: ei
 kyllä, kirjallinen ohje
 vakiintunut toimintatapa
- lounaat: ei
 kyllä, kirjallinen ohje
 vakiintunut toimintatapa

26. Onko ohjeille tarvetta?

- matkat: ei tarvetta nykyiset riittävät tarvetta selkeyttää tarvetta joustavoittaa
- lahjat: ei tarvetta nykyiset riittävät tarvetta selkeyttää tarvetta joustavoittaa
- lounaat: ei tarvetta nykyiset riittävät tarvetta selkeyttää tarvetta joustavoittaa

V Erilaisten vastuumeکانismien käyttö

27. Pitäisikö valtionhallinnon toimintaa seuraavia vastuumeکانismeja lisätä?

- raportointi: lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- tilintarkastukset: lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- arvioinnit: lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- juridinen valvonta: lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- henkilök. tulosvastuu: lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- muut, mitkä _____ lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa
- _____ lisättävä nykyinen riittää tulisi vähentää ei tarvita vaikea sanoa

28. Pitäisikö johtavan virkamiehen itse erota vakavissa luottamuspulatilanteissa, entä pitäisikö erottaminen tehdä helpommaksi?

- eroaminen kyllä ei nykytilanne riittää vaikea sanoa
- erottaminen kyllä ei nykytilanne riittää vaikea sanoa

VI Hallinnon julkisuus

29. Onko hallinnon toiminta yleensä ottaen riittävän avointa?

- kyllä ei vaikea sanoa

30. Kuinka aktiivisesti tiedotusvälineet seuraavat virastonne toimintaa?

- aktiivista reaktiivista passiivista vaikea sanoa

31. Seuraako virastonne kansalaisten käsitystä avoimuudesta esimerkiksi kansalaispalautteen kautta?
- kyllä ei vaikea sanoa
32. Pidätkö korkeimpien virkamiesten taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta tarpeellisena? Tulisiko sen käyttöä laajentaa myös alemman tason johtajiin?
- nykytilanne tarpeellinen ei tarpeellinen vaikea sanoa
 • laajentaminen tarpeellinen ei tarpeellinen vaikea sanoa
33. Esiintyykö virastossanne sivutoimista tai muista syistä johtuvaa esteellisyyttä?
- viikoittain kuukausittain vaikea sanoa
 vuosittain ei koskaan
34. Onko virastonne käytössä systemaattista järjestelmää, jolla esteellisyytilanteet kyetään välttämään?
- ei ole vaikea sanoa
 on, millainen _____
35. Esittävätkö virastonne virkamiehet julkisuudessa viraston kannasta poikkeavia henkilökohtaisia kantojaan?
- aina jos henkilö itse kokee sen tarpeelliseksi
 ainoastaan poikkeustilanteissa
 ei koskaan
36. Kuinka runsaasti em. tapauksia esiintyy käsityksenne mukaan?
- viikoittain kuukausittain vuosittain vaikea sanoa

VII **Henkilöstöjohtaminen ja henkilöstön kehittäminen**

37. Onko virastonne henkilöstöjohtamisessa kiinnitetty huomiota virkamiesetiikkaan?
- ei vaikea sanoa
 kyllä, miten _____
38. Tarvitseeko virastonne ulkopuolista kehittämistukea (esim. koulutuspalveluita) virkamieseettisten kysymysten ratkaisussa?
- ei vaikea sanoa
 kyllä, mitä _____

39. Ottavatko alaisenne tai työtoverinne teihin yhteyttä virkamieseettisissä kysymyksissä?

- ei vaikea sanoa
 kyllä, kysymykset koskevat tyypillisesti _____
-

40. Otetaanko virkamieseettiset näkökohdat huomioon uutta henkilöstöä valittaessa?

- ei vaikea sanoa
 kyllä, miten _____

41. Otetaanko uuden henkilön perehdyttämisessä esille hänen virkamiesasemaansa liittyviä eettisiä vaatimuksia?

- ei kyllä, systemaattisesti vaihtelevasti, riippuen perehdyttäjistä

42. Minkälaiset valmiudet virastonne henkilöstöllä on

- tunnistaa ja ratkaista oman hallinnonalan eettistä ongelmia:

erittäin hyvät melko hyvät vaikea sanoa
 melko huonot erittäin huonot
- toteuttaa oman hallinnonalan asiantuntijan ja soveltajan ammatillinen vastuu:

erittäin hyvät melko hyvät vaikea sanoa
 melko huonot erittäin huonot
- käydä perusteltua keskustelua oman toimintansa eettisistä kysymyksistä:

erittäin hyvät melko hyvät vaikea sanoa
 melko huonot erittäin huonot

43. Onko virastossanne käytössä menetelmiä, joiden avulla väärinkäytökset tai muu epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille (esim. aloitelaatikko)?

- ei kyllä, miten _____

VIII Virkamiesetiikan nykytila ja tulevaisuus

44. Missä määrin virkamieskunnan ja yksityisen sektorin henkilöstön arvot eroavat toisistaan?

- täysin samanlaiset melko samanlaiset vaikea sanoa melko erilaiset täysin erilaiset

45. Missä määrin uskotte korruptiota esiintyvän julkisen hallinnon ja toisaalta liike-elämän piirissä?

- valtionhallinto runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin erittäin harvoin
- kunnallishallinto runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin erittäin harvoin
- liike-elämä runsaasti jonkin verran vaikea sanoa harvoin erittäin harvoin

46. Vaikuttaako julkisen ja yksityisen sektorin lähentyminen valtionhallinnon korruptioon?

- vuorovaikutuksen lisääntyminen sinänsä (yhteiset hankkeet, verkostot)
 - lisää merkittävästi lisää jonkin verran ei vaikutusta
 - vähentää jonkin verran vähentää merkittävästi vaikea sanoa
- uusien kirjanpito- ja tilintarkastusmallien käyttäminen
 - lisää merkittävästi lisää jonkin verran ei vaikutusta
 - vähentää jonkin verran vähentää merkittävästi vaikea sanoa
- julkisten palveluiden kilpailuttaminen
 - lisää merkittävästi lisää jonkin verran ei vaikutusta
 - vähentää jonkin verran vähentää merkittävästi vaikea sanoa

47. Missä määrin käsityksenne mukaan korruptiota esiintyy Suomessa suhteessa muihin EU-maihin? Suomessa asiat ovat

- erittäin hyvin melko hyvin kuten muuallakin
- melko huonosti erittäin huonosti vaikea sanoa

48. Eroavatko eri virastojen arvot toisistaan?

- täysin samanlaiset melko samanlaiset vaikea sanoa
- melko erilaiset täysin erilaiset

49. Kuinka yhtenäisenä pidätte virkamieskunnan arvomaailmaa virratoimissa? Virkamiesten arvot ovat

- täysin samanlaiset melko samanlaiset vaikea sanoa
- melko erilaiset täysin erilaiset

50. Millä keinoin virkamiesetiikan tasoa voitaisiin jatkossa ylläpitää ja parantaa?

	Suuri vaikutus	Pieni vaikutus	Tuskin vaikutusta
• lainsäädäntö ja muut normit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• tiedottaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• koulutus (esim. lyhyt kurssi)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• johdon esimerkki	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• arvojen esille tuominen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• sisäiset vastuumekanismit (esim. tilintarkastukset).....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• ulkoiset vastuumekanismit (esim. oikeusasiamies).....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• työolosuhteiden huomiointi (palkkaus jne.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• eettiset säännöt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• muuta, mitä _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

51. Millaiseksi arvioitte virkamiesetiikan nykyisen tilan verrattuna tilanteeseen kymmenen vuotta sitten? Nykyisin tilanne on

- merkittävästi huonontunut hieman huonontunut entisellään
 hieman parempi merkittävästi parempi

52. Verrattuna kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen, nousevatko virkamieseettiset näkökohdat tänä päivänä aiempaa voimakkaammin esille?

- kyllä, huomattavasti voimakkaammin kyllä, jonkin verran
 ei muutosta aiempaan ei, tilanteet vähentyneet
 ei, tilanteita ei ole lainkaan

53. Lopuksi haluaisimme kuulla arvionne siitä, millä tavoin eräät viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtuneet muutostrendit näkyvät teidän virastonne toiminnassa? Ympyröikää oikea vaihtoehto.

1) kasvanut voimakkaasti 2) kasvanut jonkin verran 3) ei muutosta 4) heikentynyt jonkin verran
5) heikentynyt voimakkaasti

• markkinaohjaus	1	2	3	4	5
• vuorovaikutus yksityiseen sektorin kanssa	1	2	3	4	5
• viraston oma toimivalta	1	2	3	4	5
• poliittinen ohjaus	1	2	3	4	5
• virkamiesten harkintavalta	1	2	3	4	5
• maksullinen palvelutoiminta	1	2	3	4	5
• tulosvastuu	1	2	3	4	5
• säästöpolitiikka	1	2	3	4	5
• normiohjaus	1	2	3	4	5
• ostopalveluiden käyttö, toimintojen ulkoistaminen	1	2	3	4	5
• kansainvälistyminen	1	2	3	4	5
• muuta, mitä	1	2	3	4	5
• _____	1	2	3	4	5

IX Taustatiedot

54. Viraston nimi:

55. Hallinnonala:

56. Vastaaja(t):

57. Virka-asema:
