



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

ARI SALMINEN

# Julkisen johtamisen etiikka

4. uudistettu ja laajennettu painos

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

OPETUSJULKAISUJA 60  
JULKISJOHTAMINEN 3





## ALUKSI

Platonin (427-347 eKr.) teoksesta Valtio, 4. kirja: ”*Jos kerran valtiomme on perustettu oikealla tavalla, se on täydellisen hyvä. Silloin se tietysti on viisas, urhea, järkevä ja oikeudenmukainen ... Meidän on sovellettava yksilöön sitä mitä olemme sanoneet valtioista.*”

Opetusjulkaisu käsittelee julkisen johtamisen etiikkaa. Raportissa pyritään kartoittamaan julkisen johtamisen etiikan keskeisiä teemoja Suomen julkisessa hallinnossa.

Aiheen tarkemmalle käsittelylle on tiettyjä perusteita. Kysymykset tekniikan vaikutuksesta työelämään ja tuottavuuteen, julkisen talouden ahdinko sekä suuret organisaatiomuutokset aiheuttavat sen, että tulevina vuosina joudutaan tekemään kansalaisten kannalta sekä vaikeasti ennakoitavia että ikäviä päätöksiä. Poliitikoilta ja muilta vallankäyttäjiltä odotetaan näissä olosuhteissa eettisyyttä, kuten oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta, päätöksenteon avoimuutta ja vaikeiden ratkaisujen huolellista perustelemista. Luottamustehtävissä olevien henkilökohtainen vastuu on tullut erityisen mielenkiinnon kohteeksi. Myös kansalaisten tulee päästä aidosti vaikuttamaan heitä koskeviin päätöksiin.

Tehokkuutta (Efficiency), taloudellisuutta (Economy) ja vaikuttavuutta (Effectiveness) koskevat kysymyksenasettelut ovat hallinneet julkisten organisaatioiden tutkimusta. Koska ne antavat suhteellisen kapean näkemyksen eettisistä ongelmista, hallintotieteelliseen tutkimukseen tarvitaan neljättä E:tä eli etiikkaa (Ethics). Tärkeät eettiset kysymykset nousevat vahvasti esiin, kun tarkastellaan hallinnon ja kansalaisen suhdetta, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa, kansalaislähtöisyyttä sekä yhteiskuntaetiikkaa. On oletettavissa, että 2020-luvulla vahvistuva hallintotieteen doktriini ’uusi hallinta ja johtaminen’ (New Governance) perustuu keskeisesti etiikan antamiin sisältöihin.

Johtamisen etiikkaa käytetään jatkossa väljänä yläkäsitteenä, joka on määritelty laajasti ja ilman tarkkoja rajoja. Sillä viitataan sekä julkiseen hallintoon että julkiseen palveluun ja niihin sovellettaviin eettisiin periaatteisiin.

Raportissa keskitytään neljään pääaiheeseen, joiden oletetaan kattavan tärkeimpiä johtamisen etiikan teemoja. Jäljempänä olevissa osuuksissa kuvataan:

- johtamisen etiikan perustaa, erityisesti oikeudenmukaisuutta,
- eettisiä arvoja,

## IV

- integriteettiä ja korruption torjuntaa sekä
- eettistä regulaatiota ja kehittämistä.

Suhteessa raportin 3. painokseen vuodelta 2010 tämä julkaisu on sisällöllisesti laajennettu ja uudistettu. Vaikka osa tekstistä on säilynyt ennallaan tai osittain muokattuna, monilta osin teksti on kirjoitettu uudelleen. Kukin aihe pyritään perustelemaan ajankohtaisen kirjallisuuden ja muutamien käytännön esimerkkien avulla. Kuvauksen kohteena oleva kirjallisuus koostuu pääosin hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimuksista.

Marraskuu 2016

Tekijä

## Sisällys

|   |    |
|---|----|
| ALUKSI.....   | 3  |
| 1 KYSYMYS OIKEUDENMUKAISUUDESTA .....                 | 1  |
| 2 EETTISET ARVOT .....                                | 7  |
| Vastuullisuus ja tilivelvollisuus .....               | 8  |
| Luottamus ja lojaalisuus.....                         | 14 |
| Avoimuus ja läpinäkyvyys.....                         | 18 |
| 3 INTEGRITEETTI JA KORRUPTION TORJUNTA .....          | 22 |
| Integriteetti .....                                   | 22 |
| Korruption torjunta .....                             | 26 |
| Ilmoittaminen (ilmianto, whistleblowing) .....        | 29 |
| 4 REGULAATIO VS. EETTINEN KEHITTÄMINEN .....          | 34 |
| Säätely- vai moraaliperusteet?.....                   | 34 |
| Säätely .....   | 35 |
| Eettinen kehitystyö ja koodit .....                   | 38 |
| Fuusioeettinen näkökulma.....                         | 41 |
| 5 JOHTAMISEN ETIIKKA HALLINTOTIETEEN KYSYMYKSENÄ..... | 43 |
| LÄHTEET.....  | 48 |

## Kuviot

|                 |   |    |
|-----------------|---|----|
| <b>Kuvio 1.</b> | Avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistuminen. ....        | 19 |
| <b>Kuvio 2.</b> | Korruption ulottuvuudet.....                          | 27 |
| <b>Kuvio 3.</b> | Ilmoitusmenettelyn piirteitä. ....                    | 31 |
| <b>Kuvio 4.</b> | Eettisen regulaation ja kehittämisen ulottuvuudet ... | 41 |

## Taulukot

|                    |                                 |    |
|--------------------|---------------------------------|----|
| <b>Taulukko 1.</b> | Säätely ja moraaliperusta ..... | 35 |
|--------------------|---------------------------------|----|



# 1 KYSYMYS OIKEUDENMUKAISUUDESTA

## **Moraaliteorioiden sitaatteja etiikasta ja oikeudenmukaisuudesta.**

Etiikka määrittelee hyvää ja pahaa, oikeaa ja väärää, eli moraalin luonnetta. Voidaan kysyä, miten oikea erotetaan väärästä. Moraalinen tajunta on kyky erottaa hyvä ja paha. Niiniluoto (2005: 40) tiivistää useita asioita, joita sisältyy etiikan käsitteeseen:

*”Moraaliset objektit ovat niitä, jotka kykenevät tekemään eron oikean ja väärän välillä, sekä voivat käyttää tätä erottelua valitessaan vapaaehtoisesti vaihtoehtoisten tekojen välillä. Etiikalla tarkoitetaan filosofisia teorioita moraalien luonteesta sekä järjestelmällisiä yhteyksiä ilmaista moraalien sisältöä toimintakoodien ja normatiivisten periaatteiden avulla. Toiminta on eettistä silloin kun se noudattaa tällä tavoin kiteytettyä moraalista arvojen järjestelmää.”*

Ludwig Wittgenstein (1986) antaa yhden määritelmän etiikalle: *”Etiikka on tutkimusta siitä, mikä on hyvää... mikä on arvokasta tai todella merkityksellistä... etiikka on tutkimusta elämän merkityksestä tai siitä, mikä tekee elämästä elämisen arvoista, tai se on tutkimusta oikeasta elämäntavasta.”* (Kirjoituksia 1929–1938).

Immanuel Kantin (1990: 76-120) etiikka on velvollisuuksien noudattamisen etiikkaa järjen käytön avulla. Velvollisuusetiikassa saatetaan luetteloida asioita, jotka ovat sallittuja tai kiellettyjä. Velvollisuusetiikka voi kuitenkin perustua yhteen yleiseen sääntöön, josta johdetaan toisia yleiseen sääntöön perustuvia sääntöjä ja eettisiä periaatteita. Ihmisen tulee toimia oikein velvollisuudesta eikä palkkion toivossa tai rangaistuksen pelosta.

Jeremy Bentham (2001) ja John Stuart Mill (2000) ovat utilitaristisen eli hyötyetiikan historiallisia hahmoja. Utilitarismin mukaan teko on oikea silloin, kun se muita vaihtoehtoja paremmin johtaa siihen, että mahdollisimman suuri määrä ihmisiä saa nauttia mahdollisimman suurta onnea, joka on korkein päämäärä. Lyhentäen Benthamin (2001: 88) määritelmä on seuraava:

*”Hyödyllä tarkoitetaan... hyödyn, edun, mielihyvän, hyvän tai onnen tuottamista ... ja huonon kohtelun, tuskan, pahan tai onnettomuuden estämistä... yhteisölle... ja tietyille yksilölle.”*

## 2 Opetusjulkaisuja

Millin (2000: 17, 131) mukaan moraalin perustana teot ovat oikein siinä määrin kuin niillä on taipumus edistää onnellisuutta ja väärin siinä määrin kuin niillä on taipumus tuottaa onnettomuutta.

Utilitarismissa tarkastellaan teon hyödyllisyyttä kahdelta kannalta (Häyry 2001: 75, 157). Toimintautilitarismissa yksittäinen teko on hyvä, jos sen tekeminen maksimoi hyvää maailmassa. Sääntöutilitaristit olettavat, että yksittäiset teot ovat hyviä, jos ne seuraavat moraalिसääntöjä, joiden noudattaminen on pitkällä tähtäimellä hyödyllistä.

Neljä kardinaalihyvettä muodostavat hyveellisen elämän perusrakenteen sokraattisessa ihannevaltiossa (Nordin 1999). Ne ovat: harkitsevaisuus, viisaus (lat. prudentia), mielenlujuus, rohkeus, urhoollisuus (fortitudo), kohtuullisuus, mielenhillintä, maltillisuus, järkevyyt (temperantia), oikeudenmukaisuus, oikeamielisyys (iustitia). Hyveen vastakohta on pahe. Klassisia paheita ovat mielettömyys, pelkuruus, turmellus ja himo.

Aristoteles (1989: 94) määrittelee oikeudenmukaisuuden keskivälien avulla. Jokaista hyvettä vastaa kaksi pahetta. Oikeudenmukainen toiminta on keskiväli väärin tekemisen ja vääryyden kärsimisen välillä. Aristoteleen (1989: 83) mukaan ihmiset pitävät oikeudenmukaisuutena sellaista luonteenpiirrettä, jonka johdosta ihmiset toimivat oikeudenmukaisesti, tekevät oikeudenmukaisia tekoja ja haluavat niitä. Antiikin filosofi (1989: 84) ilmaisee asian seuraavalla tavalla:

*”Sellainen näyttää olevan epäoikeudenmukainen, joka rikkoo lakeja tai ahnehtii enemmän kuin mitä hänelle kuuluu tai on epätasapuolinen, joten on ilmeistä, että lainkuuliainen ja tasapuolinen on oikeudenmukainen. Oikeudenmukainen on siis lain mukaista ja tasapuolista ja epäoikeudenmukainen lain vastaista ja epätasapuolista”.*

Aristoteelisen hyve-opin mukaan hyve on kasvatuksen avulla aikaansaatua suhteellisen pysyvä luonteenpiirre. Aristoteles (1989) katsoi, että ihmisen päämääränä on elää hyvä elämä ja tulla rohkeaksi, rehelliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Erityisesti oikeudenmukaisuus toteutuu yhteisön jäsenenä. Tuossa asemassa ihminen voi toteuttaa omia tavoitteitaan, omaa telostaan eli tarkoitustaan.

Adam Smith jakoi hyveet positiivisiin hyveisiin, kuten hyväntekeväisyys ja järkevyyt ja negatiivisiin hyveisiin, kuten oikeudenmukaisuus. Negatiivisuus viittaa siihen, että oikeudenmukaisuus voidaan saattaa täytäntöön pakolla, jotta vääryys saadaan estettyä. Smith (2003: 94–95) katsoi, että *”Tuntemme itsemme*



nimenomaisesti sidotuksi, solmituksi ja velvoitetuksi oikeudenmukaisuuden noudattamiseen”. Smith (2003: 97) :

*”Ihminen, jossa ei vilppiä ole, joka noudattaa vain oikeudenmukaisuuden lakia suhteessa muihin ja joka pidättäytyy vahingoittamasta lähimmäisiään, voi ansaita vain sen että hänen lähimmäisensä puolestaan kunnioittavat hänen vilpittömyyttään ja tunnontarkasti noudattavat oikeudenmukaisuuden lakeja hänen suhteensa”.*

John Stuart Millin (2000: 66-71) mielestä oikeudenmukaisuus tulee parhaiten määritellyksi vastakohtaan eli epäoikeudenmukaisten tekojen kautta, kuten vapauden menetys, lain epäoikeudenmukaisuus, ansaitseminen ja kärsimys, luottamuksen pettäminen ja puolueellisuus ja suosinta. Mill (2000: 91) kirjoittaa:

*”...Hyötyyn perustuva oikeudenmukaisuus on tärkein ja ehdottomasti pyhin ja sitovin osa kaikkea moraalialia. Oikeudenmukaisuus on nimitys niille moraalisäännöille, jotka koskevat ihmisen hyvinvoinnin kannalta keskeisiä asioita läheisemmin kuin muut elämää ohjaavat säännöt ja joiden velvoittavuus on siksi ehdottomampaa.”*

Yksi klassinen oikeudenmukaisuuden perusjaottelu on jako distributiiviseen ja retributiiviseen oikeudenmukaisuuteen. Edellinen eli jakava oikeudenmukaisuus koskee aineellisen tai aineettoman hyvän jakamista, kuten resursseja, riskejä, verovelvollisuutta, sosiaaliturvaa, oikeuksia ja vapauksia. Aristoteleen ajattelussa jokainen saa sen, mikä hänelle kuuluu. Jako perustuu tasapuolisuuteen eikä mielivaltaiseen toimintaan. Retributiivinen eli oikaiseva oikeudenmukaisuus pyrkii korjaamaan tekojen aiheuttamia väärinkäytöksiä ja hyvittämään vääryyksiä. Teot voivat olla sopimukseen perustuvia rikkomuksia tai ei-sopimuksellisia, kuten petokset ja väkivalta (Thomas 2000: 107; ks. Myös Häyry 2002: 33-35).

**Proseduraalinen oikeudenmukaisuus.** Hallinnon, johtamisen ja julkisen palvelun näkökulmasta tärkein oikeudenmukaisuuden kysymys on menettelytapoihin liittyvä proseduraalinen oikeudenmukaisuus. Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden kohdalla kiinnitetään huomiota menettelyyn ja prosessiin, ei niinkään oikeudenmukaisuuden sisältöön.

John Rawlsin (1999: 266) yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden teoria on yksi tärkeimpiä esityksiä proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta. Herneen (2013: 23-24) sanoin Rawls käsittelee erityisesti sitä, miten oikeudenmukainen yhteiskunta on järjestettävä. Herne korostaa Rawlsin teoriaa perusteellisena ja

johdonmukaisena kuvauksena siitä, miten oikeudenmukaiset yhteiskunnalliset instituutiot järjestetään.

Rawlsin teoriassa on monia olettamuksia ja teoreettisia lähtökohtia ja valintoja (ks. Rawls 1999; Herne 2013). Tässä yhteydessä mainitaan vain kaksi tunnetuinta periaatetta. Ensimmäisen mukaan (vapausperiaate) jokaisella pitää olla tasapuolinen oikeus suurimpaan mahdolliseen perusvapauksien järjestelmään, joka on yhteensopiva muiden ihmisten vastaavien vapauksien kanssa. Toisen periaatteen (eroperiaate) mukaan sosiaaliset ja taloudelliset erot ovat järjestettävä niin, että ne tuovat suurimman edun kaikkien huonoimmassa asemassa oleville, ja liittyvät kaikille avoimmin oleviin asemiin ja tehtäviin.

Robert Nozick (1974: 26-273) kannattaa minimalistista valtiota, jolla on lähinnä puolustukseen, suojeluun ja sopimusten valvontaan liittyviä tehtäviä. Se on Nozickin mukaan ainoa moraalisesti legitiimi, oikeutettu ja tavoiteltava valtio. Koska yksilöiden oikeudet ovat loukkaamattomia, laaja hyvinvointia jakava valtio rikkoo yksilöiden oikeuksia. Yksilöiden ainoa perusoikeus on oikeastaan täydellinen toiminnan vapaus. Minimalistinen valtio on yövärtijavaltio suppeine toimialoineen.

Yksilöillä on oikeus siihen, minkä he ottavat oikealla tavalla omistukseensa. Haltuunotto voi tapahtua kaupankäynnillä 'oikeudenmukaisena haltuunottona' tai 'siirtojen sarjana'. Oikeudenmukaisuus toteutuu periaatteessa silloin kun omistusoikeus todetaan ja vahvistetaan. Asioiden käyttöoikeus perustuu omistukseen. Nozickin mielestä Rawlsin oikeudenmukaisuuden teemat, hyvinvointi ja uudelleenjakopolitiikka, ovat luonteeltaan epäoikeudenmukaisia, koska ne eivät ensisijaisesti perustu yksilöiden vapaisiin valintoihin.

Proseduraalista oikeudenmukaisuutta on tarkennettu yksityiskohtaisten sääntöjen perusteella. Esimerkiksi Leventhal (1980: 27-55) on jaotellut oikeudenmukaisuuteen sisältyviä sääntöjä. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, hallintoon ja johtamiseen soveltuvat yleispätevät säännöt, jotka kattavat useita erilaisia vaatimuksia reilulle ja oikeudenmukaiselle menettelylle, ovat Leventhalin mukaan seuraavat:

Säännön pysyvyys ja samanlainen soveltaminen (the consistency rule); puolueettomuuden ja suosinnan kieltämisen sääntö (the bias-suppression rule); tarkkuus (the accuracy rule); oikaisu ja korjaavuus (the correctability rule); päätöksenteon tasapuolisen edustavuuden sääntö (the representativeness rule) ja eettis-moraalisen toiminnan sääntö (the ethicality rule).

Leventhal (1980:40-41) korostaa sääntöjen käytön vaihtelua ja valikoivuutta käytännön tilanteissa. Silloin yksi sääntö on toista tärkeämpi. Säännöt vaikuttavat eri voimakkuuksilla arvioitaessa proseduraalista oikeudenmukaisuutta ja sen toteutumista.

Poliittiset päätöksentekijät ovat jatkuvasti monien oikeudenmukaisuuskysymysten äärellä. Verojen hankinta, sosiaaliturvan kattavuus, velkataakan kantaminen, palveluihin kohdistuvat leikkaukset ja painotukset ovat teemoja, jotka ovat poliittisen arvion kohteena oikeudenmukaisuusnäkökohtien osalta: miten yhteiskuntapoliittiset päätökset vaikuttavat eri tuloryhmiin, työssäkäyviin, työttömiin, eläkeläisiin, lapsiperheisiin yms. Kysymys on sekä poliittisesta valinnasta että arvovalinnasta.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän johtamisessa tarvitaan monenlaisia hyveitä, jotka ovat osin johdettavissa edellä mainituista kardinaalihyveistä. Näitä ovat esimerkiksi sovittelutaito, kyky tehdä kompromisseja ja taito lukea tilanteen vaatimuksia. Hyveet ovat keskeisesti esillä nykyajan ammateissa. (Juujärvi ym. 2007.)

Virkamiesten kohdalla kysymys on palvelutehtävästä. Päätöksenteko ja johtaminen ovat osa laillista toimintaa, jossa korostuvat oikeusvarmuus ja oikeusturva. Johtamis- ja päätöksentekomalleista pyritään eliminoimaan mielivallan käyttö. Etuja hakiessaan kansalaisella tulee olla kohtuullinen tieto tai arvio siitä, mikä tulee olemaan ratkaisu ja millä perusteilla. Julkisen hallinnon päätösten tulee jossain määrin olla ennakoitavissa. Päätöksistä voidaan useissa tapauksissa valittaa tiettyjen muodollisten sääntöjen puitteissa. Kansalaiset voivat olettaa, että heillä on oikeus tulla kuulluksi. Yrityksissä kiinnitetään huomiota osin samoihin asioihin. Yritykset joutuvat miettimään sitä, miten johto toimii reilulla tavalla. Brockner (2006) korostaa yritysten tarvetta ottaa huomioon niitä 'askeleita', millä reilusta toimintaprosessista saadaan normi yrityksen toimintaan. Tiedon puutteisiin ja vajauksiin tulee kiinnittää huomiota, jottei tyytymättömyys lisäänty yrityksen sisällä. Sen vuoksi on aiheellista investoida koulutukseen ja nostaa kärkeen reilut käytännöt yrityksen johdossa.

Tutkimus (vrt. Zapata-Phelan et al 2008; Mayer et al 2008; Farmer & Meisel 2010) on osoittanut selkeästi sen, että henkilöiden vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus vaikuttaa esimiehestä tehtyihin arviointeihin, työsuorituksiin ja työtyytyväisyyteen sekä sisäiseen motivaatioon. Vaikutus on sitä positiivisempi mitä paremmin yksilöä kohdellaan organisaation työntekijänä. Keskeinen kysymys on, perustuuko kohtelu kunnioitukseen ja arvostukseen.

Oikeudenmukainen johtaja määrittyy yhtäältä johtajan subjektiivisten ominaisuuksien perusteella ja toisaalta oikeudenmukaisuutta edistävien prosessien kautta. Monet määritteet kuvaavat johtajan ja henkilöstön välisiä suhteita.

Itse johtajaa koskevat seuraavat vaatimukset: a) älä suosi ketään perusteetomasti ja ole tasapuolinen, b) vältä ahneutta ja kohtuutonta oman edun tavoittelua, c) pyri olemaan epämuodollinen ja aito, d) ole luotettava ja oikeamielinen, e) heittäydy alttiiksi henkilöstön vuorovaikutukselle, f) anna arvoa vuorovaikutteiselle keskustelulle, g) kohtele samanlaisia tapauksia samalla tavalla.

Oikeudenmukaisuus toteutuu sitä paremmin mitä paremmin ja huolellisemmin työt organisoidaan ja suunnitellaan sekä toteutetaan reiluja menettelytapoja. Samalla luodaan avoin ilmapiiri. Sosiaaliset tilanteet osataan ennakoida ja 'tajuta'. Tämä vaatii esimiehisyyteen kuuluvaa itsetuntemusta.

## 2 EETTISET ARVOT

Tässä osuudessa rajaudutaan kolmeen eettisten arvojen ryhmään, jotka ovat vastuullisuus ja tilivelvollisuus, luottamus ja lojaalisuus sekä avoimuus ja läpinäkyvyys. Se, miksi rajaudutaan vain näihin arvoihin, vaatii lyhyet perustelut. Ensinnäkin, vastuullisuus ja tilivelvollisuus ovat laaja-alaisia arvoja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, ja tästä syystä ne ovat erityisen huomion kohteena. Toiseksi, luottamus ja lojaalisuus kuuluvat julkisen toiminnan ja toimivuuden peruseriaatteisiin, ja ovat johtamistyön ytimessä. Kolmanneksi, avoimuus ja läpinäkyvyys ovat arvoja, joita jatkuvasti vaaditaan hyvän hallintotoiminnan perustaksi.

Eettiset arvot vaihtelevat sen mukaan, kuka niitä asettaa tärkeysjärjestykseen. Otetaan esimerkiksi kolme tahoa: kansalainen, lainsäätävä (poliitikko) ja viranomainen. Suhteessa poliittiseen järjestelmään kansalainen korostaa oikeudenmukaisuutta, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Arvioidessaan hallintoa lainsäätävä nostaa esiin puolueettomuuden, vastuullisuuden ja luotettavuuden. Viranomainen pitää palvelutoiminnassaan tärkeimpinä eettisinä arvoina riippumattomuutta, laillisuutta, taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta.

Miten eettiset periaatteet 'istutetaan' johtajan työhön? Koskevatko eettiset arvot ja periaatteet ensisijaisesti johtamiselle asettavia ominaisuuksia, vaatimuksia vai johtamistyön tyyppejä? Useita vastauksia on tarjolla.

Kun eettistä johtajuutta luonnehditaan johtamisen ominaisuuksien avulla, odotuksia on useita: korkeaa moraalialia ja osaamista tulee pitää yllä, käyttää tervettä järkeä ja osoittaa hyvää tahtoa. Menzelin (2001) mukaan johtamisen etiikalla ylläpidetään ja kehitetään vahvaa eettistä kulttuuria työyhteisöissä. Eettinen johtajuus perustuu Northousen (2004) mukaan siihen, että johtajuudella a) rakennetaan eettistä yhteisöä, b) kunnioitetaan eri osapuolia, c) palvellaan toisia, d) pidetään kiinni oikeudenmukaisuudesta ja e) osoitetaan rehellisyyttä.

Dobel (2005) on koonnut kriteeristön, joka ilmentää nimenomaan johtamistyön, organisaation ja toiminnan arvovaatimuksia. Hänen mukaansa ne koskevat:

- palvelutyön suoritusten parantamista,
- reagoimista kansalaisten huoliin,
- julkisen päätöksenteon tasapuolisuutta ja pitkän aikavälin harkintaa,

- pyrkimystä saada aikaan organisaatio, joka kokoaa erilaisia mielipiteitä perusteluineen,
- lakia noudattavaa ja tehokasta toimintaa sekä kykyä saavuttaa mitattavia ja todellisia tuloksia,
- vahvan resurssi- ja poliittisen tuen hankkimista kestäville ohjelmille,
- toimintaa monimutkaisten, toimialarajat ylittävien ongelmien kohtaamiseksi.

Viinamäki (2008) päätyy suomalaisella aineistolla kolmeen arvoilla johtamisen vaihtoehtoon, jotka ovat vahva, ajelehtiva ja heikko arvojohtaminen. Viinamäen mukaan vahva arvojohtaminen tukeutuu julkilausuttujen arvojen soveltamiseen tilanteessa, jossa johtajan ja organisaation arvot ovat yhtenevät. Arvojohtaminen ajelehtii, mikäli arvojen merkitys on tilapäinen ja päämäärät sanelevat soveltuvat arvot. Heikoksi arvojohtaminen muuttuu tilanteessa, jossa arvojen merkitys on vähäinen. Tällöin kyse on selviämisestä eivätkä arvot ole yhteydessä päivittäiseen johtamiseen.

### Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

Vastuullisuudella tarkoitetaan sääntöjen ja ohjeiden noudattamista, vastaamista teoistaan ylemmille tahoille; oikein toimimista yksilönä rehellisyyden ja luotettavuuden perusteella. Vastuullisuuden määrittely eettisenä käsitteenä tuo sen Bovensin (2007) mukaan lähelle käsitteitä responsivisuus ja vastuullisuuden tunne eli halu toimia läpinäkyvällä, reilulla ja tasapuolisella tavalla. Kirjoittajan mukaan tästä määrittelystä ei ole kunnollista yksimielisyyttä, vaan vastuullisen käyttäytymisen standardit vaihtelevat roolista toiseen, ajasta toiseen, paikasta toiseen ja puhujasta toiseen.

Joistakin perusjaoista ollaan kuitenkin yhtä mieltä. Vastuullisuus jakautuu vertikaaliseen ja horisontaaliseen vastuullisuuteen (Schillemans 2011). Vastuullisuuden vertikaalinen linja etenee hierarkkisen järjestelmän mukaisesti äänestäjistä julkiseen organisaatioon, kuten esimerkiksi virastoon. Horisontaalinen linja sisältää vastuullisuuden arvioita, joita toteuttavat käytännössä mm. erilliset arviointiyksiköt, julkisen hallinnon asiakkaat, eturyhmät ja media.

Cooper (2006: 80-105) määrittelee subjektiivisen ja objektiivisen vastuullisuuden. Subjektiiviseen vastuullisuuteen kuuluvat johtajan oma vastuuntunto, uskollisuus, ammatillinen osaaminen ja eettisten standardien noudattaminen. Vastaavasti objektiivisessa, mekaanisessa vastuullisuudessa toiminnasta tehdään tiliä ulkopuolisille. On perusteltua ajatella, että edellinen on

osa eettisten arvojen kehittämistä ja jälkimmäinen edellyttää enemmän säännöksiä ja ohjeita.

On muistettava, että nykyisten organisaatioiden toiminta ja toimintaympäristö ovat kompleksisia, joten toiminnan vastuujärjestelmäkään eivät voi olla yksiviivaisia, mikäli niiltä halutaan vaikuttavuutta. Demokratian monitasoisuus ja julkisen palvelusektorin markkinaistuminen vaikuttavat vastuullisuuteen, jonka toimivuus edellyttää esimerkiksi johdolta enemmänkin neuvotteluja kuin perinteistä suoraviivaista toimintaa (vrt. Djerf-Pierre et al 2013). Vastuullisuutta on arvioitava monipuolisesti. Yksi tie uudistaa vastuullisuuden arviointia on kehittää sitä koskevaa keinovalikoimaa.

Liiallinen vastuiden ja tilivelvoitteiden laatiminen saattaa byrokratisoida, eli jäykistää ja hidastaa, organisaatioiden toimintaa. Flinders (2012) varoittaakin ”tilivelvollisuus-teollisuudesta (accountability industry)”, jolloin liialliset valvonta- ja arviointimekanismit johtavat ei-toivottuihin tuloksiin. Ne toimivat vastoin tavoitteitaan ja rapauttavat viime kädessä kansalaisten luottamuksen politiikkaan, poliittisiin prosesseihin ja instituutioihin.

Eettisen johtajuuden kohdalla on vielä kiinnitettävä huomiota kysymykseen laaja-alaisesta vastuullisuudesta. Vastuullisuus (responsibility) kattaa viraston tai yrityksen koko toiminta-alueen. Johtajan on vastattava siitä, että hänen organisaationsa pärjää ja menestyy, täyttää sille asetetut odotukset ja vastaa kansallisista ja kansainvälisistä velvoitteistaan. Kapeampi vastuullisuus (accountability) rajaa johtajan toimet hieman toisenlaisiin kysymyksiin. Kysymys on usein siitä, mille taholle, kenelle tai millaisiin funktioihin vastuullisuus kohdistuu. Johtaja on vastuussa monelle eri taholle. Poliitikassa ja hallinnossa ne ovat jossain määrin erilaisia kuin taloudessa ja yritystoiminnassa. Poliittinen johtaja on vastuussa viime kädessä valitsijoilleen ja kansalaisille; julkisen palvelun virkamies on vastuussa esimiehelleen tai ylemmälle hallintoyksikölle; yritysjohtaja on vastuussa osakkeenomistajille tai yrityksen johtokunnalle.

Yksi yritysten eettinen erityiskysymys on yhteiskuntavastuu. Sen sisältö poikkeaa edellä sanotusta. Tuominen ym. (2008: 476) esittävät vakiintuneen määritelmän yrityksen yhteiskuntavastuusta: *”se on prosessi, jossa kommunikoidaan yrityksen taloudellisten toimien sosiaalisista ja ympäristöä koskevista vaikutuksista erityisesti tietyille intressiryhmille ja yhteiskunnalle laajemminkin.”*

Myös poliittisella tasolla on käsitelty yhteiskuntavastuuta. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen yhteiskuntavastuusta vuonna 2012. Yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan lainsäädännön vähimmäisvaatimukset ylittävää vastuuta

esimerkiksi ympäristöstä, työntekijöistä, kuluttajista, lähiyhteisöistä ja sidosryhmistä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (2012) tavoitteena on nostaa suomalaiset yritykset ja hallinto edelläkävijöiksi yhteiskuntavastuuasioissa. Eri ministeriöille on annettu päävastuu toimenpiteiden koordinoimiseksi ja toteuttamiseksi. Periaatepäätös sisältää analyysejä useasta vastuullisuuden alueesta. Mainittakoon esimerkiksi kestävä kehitys, yritykset ja ihmisoikeudet, taloudellinen yhteiskuntavastuu, ympäristövastuut, korruption ja rahanpesun torjunta, julkisten hankintojen vastuullisuus ja vastuullinen omistajaohjaus.

**Poliittiset johtajat.** Vaikka poikkeuksia on olemassa, poliittinen vastuullisuus ja tilivelvollisuus on ikään kuin päämies-agentti -suhde. Yksinkertaisesti kuvattuna äänestäjät luovuttavat vaaleissa vallan valituille edustajille, jotka delegoivat vallan hallitukselle. Hallitus delegoi edelleen virkamieskunnalle. Tilivelvollisuus menee vastakkaiseen suuntaan, eli virkamiehistä kohti kansaa. (Laegraed & Christensen 2011)

Vastuullisuuden kautta kansalaiset voivat arvioida, miten poliittinen johto toimii, miten sen toiminta vastaa kansalaisten odotuksia, ja mitä on saatu aikaan annetuilla valtuuksilla ja resursseilla. Poliittisen johtajan ja kansalaisten väliseen suhteeseen liittyy sanktiomahdollisuus, joka usein lankeaa, jollei muulloin niin vaaleissa. Toisin sanoen, vastuuttoman poliitikon kannattaa olla huolissaan siitä, tuleeko hän uudelleenvalituksi seuraavissa vaaleissa. Poliittista vastuullisuutta kuvaavat vaalilupaukset ja muut poliittiset julistukset. Kansalaiset voivat arvioida niiden toteutumista.

Kuntapäätäjillä on kunnissa poliittinen vastuu, mikä rajoittuu useimmiten kunnan alueeseen. Kuntapäätäjät ja poliittiset johtajat ovat periaatteessa lähempänä kansalaisia, kuntalaisia, kuin valtionhallinnossa. Kunnan ja kuntajohtajien vastuu on suhteellisen kokonaisvaltainen. Se kattaa laajat ohjelmat asumisen ja rakentamisen, kulttuuripolitiikan, sosiaali- ja terveyspalvelujen, opiskelun, opetuksen ja varhaiskasvatuksen aloilla. Näissä tehtävissä on monia toimijoita, mukaan lukien yksityisen sektorin palvelutuottajat. Tilivelvollisuus todentuu moneen suuntaan, mikä asettaa poliittisen johtajan monien vastuiden kantajaksi.

**Virkamiesjohtajat.** Cooper (2006: 188-210) tiivistää vastuullisen virkamiesjohtamisen ulottuvuudet korostamalla neljää osa-alueetta, jotka kohdistuvat a) yksilöön, kuten yksilön moraaliin, hyveisiin ja profesioarvoihin; b) organisaatiokulttuuriin, kuten esikuviin ja normeihin; c) organisaatiorakenteeseen, kuten tilivelvollisuuteen, vuorovaikutukseen, ja konfliktinratkaisukanaviin ja d) yhteiskunnallisiin odotuksiin, kuten vaikuttamiseen, lainsäädäntöön ja toimintapolitiikkaan. Cooper osoittaa, että yhtä lailla kuin johtajan



moraali vaikuttaa vastuullisuuden toteutumiseen, yhtä lailla yhteiskunnalliset odotukset määrittävät vastuun toteutumista osallistumisen ja vaikuttamisen kautta.

Johtamismallien uudistuessa vastuullisuus ulottuu myös suoritusperustaan. Kun tavoitteet on asetettu, johtamistyön vastuullisuuden kriteerit koskevat tuloksia ja varsinaisia aikaansaannoksia. On tärkeää, että tilivelvollisuuden arviointi lisää organisaatiossa responsiivisuutta, konsensusta ja intressiryhmien luottamusta (Wang 2002). Oikeudellinen vastuu johtaa joskus sanktioihin. Johtaminen uudistuu myös esimies-alaisuhteissa. Samalla kun alaisten kohtelun tulee olla reilua ja tasapuolista, heidän tulee kantaa oma vastuunsa parhaalla mahdollisella tavalla.

**Liiketoimintajohtajat.** Liikelaitokset ja yhtiöt joutuvat panostamaan asiakaslähtöisyyteen ja laatuun, sekä valmistautumaan kilpailuun. Kun julkisen palvelun organisaatiot muuntuvat julkiseksi liiketoiminnaksi, vastuullisuus saa uudentyyppisiä sisältöjä. Se on osana hyvää hallintotapaa ja corporate governance- etiikkaa, joka kattaa taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän vastuullisuuden. Yritys ja sen johto pyrkii siihen, että asiakkaat ovat tyytyväisiä, viranomaisuhteet ovat kunnossa, yrityksessä on osaava ja ammattitaitoinen henkilöstö sekä yritykseen luotetaan. Kuten Freeman ja Werhane (2005: 553) painottavat, vastuullisuuden eri alueita on vaikea erottaa toisistaan. Yritysetiikan sosiaalista vastuuta korostavat yhtä lailla työntekijöiden reilu kohteleminen kuin valmistettujen tuotteiden laadusta huolehtiminen.

Tuomisen ym. (2008: 476) mukaan sekä syyt yrityksen yhteiskuntavastuuraportointiin että raportointitavat ja menettelyt ovat moninaiset. Yksi tekijä heidän mielestään on se, että raportointi on vastaus paineeseen, mikä tulee yrityksen kilpailuympäristöstä ja osakkaiden vaatimuksesta. Raportointia voidaan pitää myös strategiana, jolla legitimoidaan yhtiön toimintaa tai saatetaan yritysoperaatioiden integrointi tai hyväksyminen osaksi yhteisöä.

Julkiselle liiketoiminnalle tyypillisiä esimerkkejä on lukuisia. Tässä yhteydessä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin yhtä kansainvälistä valtionyhtiötä (Finnair) ja kahta kunnallista yhtiötä (Vaasan Sähkö ja Vantaan Energia).

Finnairin esimerkissä johdon vastuut ovat vuosikertomuksen mukaan laajat. Niistä on raportoitu suhteellisen yksityiskohtaisesti kertomuksen kehittämistä ja valvontaa koskevissa osuuksissa. Oheen on poimittu muutamia johdon vastuuta ja vastuullisuutta koskevia kohtia vuoden 2014 yhteiskuntavastuuraportista.

**Esimerkki.** Finnairin vuosikertomus 2014.

**Johtamisperiaatteet ja vastuut.**

Taloudellista vastuuta johdetaan kohti kannattavaa ja kustannuskilpailukykyistä yhtiötä, joka tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Samalla otetaan huomioon vaikutukset ympäristöön ja pyritään tehokkaasti vähentämään päästöjä. Sosiaalista vastuuta johdetaan asiaryhmissä, joista keskeisimpiä ovat henkilöstö, hankinnat, asiakkaat ja turvallisuus. Yhtiö ilmoittaa olevansa korruptionvastainen ja noudattavansa syrjinnässä nollatoleranssia. Yhtiön toimesta organisaatiossa vahvistetaan tasa-arvoa. Yhtiön johdon ilmoitetaan vahvasti sitoutuvan vastuuta edellyttäviin toimiin ja operaatioihin. Finnair haluaa olla edelläkävijä eri vastuualueilla.

Vaikka vastuullisuusraportointi on niin Suomessa toistaiseksi perustunut vapaaehtoisuuteen, vastuullisuudesta raportoidaan säännöllisesti. Myös sääntely ja velvoitteet lisääntyvät. Vuonna 2014 Euroopan parlamentissa hyväksytyn direktiivin myötä kaikkien yleisen edun kannalta merkittävien, yli 500 henkeä työllistävien yhtiöiden tulee raportoida vastuullisuudestaan vuodesta 2017 alkaen. Yritysten tulee toimintakertomuksen osana julkistaa selvitys toimintalinjoistaan, jotka koskevat ympäristö-, työntekijä- ja sosiaalisia asioita sekä ihmisoikeuksia, korruption torjuntaa ja lahjontaa. Selvityksessä tulee antaa lyhyt kuvaus yhtiön liiketoimintamallista sekä kertoa toimintalinjoihin liittyvistä riskeistä ja niiden hallinnasta. Ehdotus sisältää veloitteen pörssiyhtiöille kertoa corporate governance selvityksessään yhtiön monimuotoisuuspolitiikasta ja sen täytäntöönpanosta ja tuloksista.

Yhteiskuntavastuun vapaaehtoista raportointia tehdään myös kuntien omistamisessa liikelaitoksissa ja yhtiöissä. Seuraavat esimerkit ovat kuntien omistamista yhtiöistä. Ensimmäinen on Vaasan Sähkö oy, joka on käytännössä Vaasan kaupungin omistama. Vuoden 2014 toimintakertomuksen mukaan Vaasan Sähköllä on suhteellisen niukka teksti yhteiskuntavastuusta. Teksti ei niinkään erottele johdon tehtäviä, vaan yleisiä toimintaperiaatteita ja henkilöstön kehittämistä. Vuoden 2014 toimintakertomuksesta on poimittu seuraavat lauseet:

**Esimerkki.** Vaasan Sähkö oy. Toimintakertomus 2014.**Yhteiskuntavastuu ja henkilöstö.**

Vaasa Sähkö -konsernissa yhteiskuntavastuu tarkoittaa sitä, että kukin konserniyhtiö kantaa vastuunsa taloudellisesti ja sosiaalisesti suhteessa sidosryhmiin. Vastuuseen kuuluu huolehtia kaikkien asiakkaiden energiatarpeista panostamalla toimitusvarmuuteen ja edulliseen energian hintaan sekä tuottaa taloudellisesta lisäarvoa omistajille ja sitä kautta hyvinvointia koko alueelle. Konserni tuntee vastuunsa ympäristöstä ohjaten toimintaansa entistä ympäristöystävällisempään suuntaan. Päämääränä on eri sidosryhmien eli asiakkaiden, henkilöstön, viranomaisten sekä omistajien luottamuksen kasvattaminen ja säilyttäminen. Henkilöstön työhyvinvointia ja motivaatiota seurataan ja edistetään. Kehityskohteeksi otettiin tuleville vuosille esimiestyön vahvistaminen ja yhtenäistäminen.

Toinen esimerkki koskee Vantaan Energia oytä. Toisin kuin vaasalaisen yhtiön kohdalla yhteiskuntavastuuteksti on suhteellisen laaja ja koskee yhtiön useita funktioita, kuten hyvää hallintotapaa, vastuullisista talousjohtamista ja vastuullisuuslupauksista. Ulkopuoliselle syntyy vaikutelma, että yhtiön piirissä on mietitty huolellisesti juuri ne vaatimukset, joita voidaan asettaa pitkälle kehittyneen yhteiskuntavastuun sisällöksi. Ongelma on silti sama kaikkien lupauksia sisältävien kirjausten kohdalla, toisin sanoen ei ole saatavissa tarkkaa tietoa siitä, miten lupaukset on käytännössä toteutettu. Vantaan Energian vuoden 2014 toimintakertomuksesta on poimittu seuraavat lauseet:

**Esimerkki.** Vantaan Energia oy. Toimintakertomus 2014.**Yhteiskuntavastuu ja tulevaisuuslupaus.**

Vantaan ja Helsingin kaupunkien omistama Vantaan Energia oy tuottaa ja myy sähköä ja kaukolämpöä. Johtamisen kannalta yhteiskuntavastuussa on keskeisesti kolme elementtiä vuoden 2014 toimintakertomuksen mukaan. Vastuu käsittää hyvän hallintotavan, vastuullisen talousjohtamisen ja vastuullisuuslupauksen v. 2020. Hyvään hallintotapaan kuuluu mm. johtamisen tehokkuuden kysymykset, raportointi ja tarkastus. Talousjohtamiseen kuuluvat kannattavuus, avoin viestintä, vuorovaikutus ja riskienhallinta. Tulevaisuuden vastuullisuutta luvataan kehittää hillitsemällä ilmastonmuutosta, toimittamalla energiaa luotettavasti, vähentämällä paikallisia ympäristövaikutuksia ja tiedostamalla sidosryhmiä tulevat vastuut.

## Luottamus ja lojaalisuus

**Luottamus.** Luottamus sisältää tietyn suhteen vähintään kahden toimijan välillä: se, joka luottaa ja se, johon luotetaan (Six & Huberts 2008: 65-69; ks. myös Trevino, Hartman & Brown 2000: 130). Työyhteisöissä luottamus on osa hyvää toimintakulttuuria, mikä edistää toiminnan tuottavuutta. Epäluottamus on luottamuksen kääntöpuoli. Kyräily ja epäily vähentävät esimiehen ja alaisen yhteistyömahdollisuuksia ja pitkittyessään myrkyttävät työilmapiirin.

Luottamus ja lojaalisuus ovat monessa suhteessa käsitteitä, jotka kuvaavat saman kolikon eri puolia. (Rosanas & Velilla 2003: 56). Luottamussuhteessa odotetaan molemmin puolin myös lojaalisuutta. Sekä luottamuksessa että lojaalisuudessa kuvataan suhdetta kahden toimijan välillä; mikäli luotetaan johonkin henkilöön ollaan usein samanaikaisesti myös lojaaleja.

Mihin luottamus nojaa ja miten sitä voidaan arvioida? Menzel (2005: 17) nostaa esille luottamuksen rakentamiseen perustuvia strategioita. Ne käsittävät kommunikaation, konsultaation, yhteistyön ja väärinkäytösten minimoinnin.

Luottamuksen arvio perustuu joissain tilanteissa laskelmiin siitä, millaisella palkitsemisella henkilön luottamus saavutetaan ja mikä on toisaalta hinta luottamuksen menettämiseksi. Luottamusta arvioidaan myös sen tiedon perusteella, joka ennustaa toimijoiden käyttäytymistä ja aikomuksia tulevaisuudessa. Yksi mahdollisuus koskee lisäksi luottamussuhdetta: se, johon luotetaan ja se, joka luottaa, arvioivat keskinäisen luottamuksensa astetta ja pyrkivät ymmärtämään toistensa tavoitteita. (Vrt. esim. Fledderus, Brandsen & Honingh 2014: 430)

Luottamus esitetään tutkimuskirjallisuudessa usein luottamukseen perustuvana verkostona. Plantin (2013: 211) mukaan kompetenssin osana luottamus kehittää luottamukseen ja vastuullisuuteen perustuvia verkostoja eri osapuolten välille. Näin edistetään julkista etua ja toimitaan yli yksityisten toimijoiden intressien. Fledderus et al (2014: 435) esittävät seuraavia periaatteita verkostolle: a) kaikki osallistujat tietävät verkostosuhteen olemassaolon; b) osallistuminen tuo toimijoille yhteiset oikeudet ja velvollisuudet; c) verkostolla on keinoja kommunikoida ja vastata osallistujien keskinäiseen yhteydenpitoon; d) verkosto, jonka osallistujat ovat luoneet, rajaa tietyllä tavalla muut toimijat ulkopuolelle.

Luottamusta pyritään selventämään erilaisten riskien kuvauksen kautta. De Vries (2005: 407) erottaa neljä erilaista riskityyppiä. Ensimmäisen mukaan riskiksi muodostuu se, että muut käyttäytyvät huonosti meitä kohtaan. Toisen riskityypin mukaan muut toimijat ovat kykenemättömiä toimimaan luottamusta odottavan

henkilön intressien mukaan ja ovat siksi epäluotettavia. Kolmannen asteen riski koskee luottamuksen kohteena olevia, jotka tietävät luottamusodotuksesta mutta heiltä puuttuu moraalinen velvoite kohdata luottamusodotukset. Neljännen asteen riski soveltuu tilanteisiin, jossa harkintavaltaa on annettu muille vaikuttaa toimijan etuihin. Riskiksi muodostuu se, että muut käyttävät etuja koskevaa harkintavaltaa väärin.

Kansalaisten taholta voi syntyä poliitikkoja kohtaan eriasteista epäluottamusta jo pelkästään sen vuoksi, että poliitikoille annettu valta saattaa houkutelaa väärinkäytöksiin. Christensen ja Laegreid (2005: 487) ovat viitanneet siihen, että mikäli kansalainen luottaa yhteen julkiseen organisaatioon, hän on taipuvainen luottamaan muihin julkisen sektorin organisaatioihin. Asiaa voinee ajatella myös toisin päin. Epäluottamus yhteen instituutioon voi lisätä epäluottamusta myös muihin.

Luottamuksella eri muodoissaan on keskeinen merkitys yhteiskunnassa, politiikassa ja taloudessa. Yhteiskunnan kiinteys, koossapysyminen ja järjestys perustuvat ihmisten väliseen luottamukseen. Ihmisten väliset suhteet ja siteet ovat edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle. Kansalaisyhteiskunta toimii kansalaisten kokeman luottamuksen varassa, ja heidän tulee luottaa poliittisen järjestelmän arvoihin, jotta poliittisten johtajien toiminta olisi yhteisesti hyväksyttävää, legitiimiä. Hyväksyttävyyden on yksi tekijä, joka estää järjestelmän hajoamisen. Suomessa moniin yhteiskunnan instituutioihin, kuten poliisiin, armeijaan, oikeuslaitokseen ja tiedeinstituutioihin, luotetaan kun taas poliitikkojen lupauksiin ei luoteta (vrt. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Luottamusta lisäävät mm. kansalaisten taholta oikeudenmukaiseksi koettu päätöksenteko, päätöksenteon avoimuus ja alhainen korruptio.

Poliittisessa järjestelmässä hallituspuolueet rakentava toimintansa luottamuksen varaan; poliittisen hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Sama vaatimus koskee yksittäistä ministeriä. Kun virkamiehet toimivat asiantuntijoina, heidän arvioihinsa pitää voida luottaa. Yritysmailmassa sovitaan paljon sellaista, joka nojaa luottamukseen osapuolten kesken. Mikäli ei luoteta, syntyy paljon tarpeita valvontaan, raportointiin ja seurantaan, mikä joskus hidastaa ja jäykistää toimintaprosesseja organisaatioissa.

**Lojaalisuus.** Tutkimus osoittaa lojaalisuuden keskeisiä käyttöyhteyksiä (vrt. esim. Rosanas & Velilla 2003; Lee & Whitford 2007). Rosanas ja Velilla painottavat, että lojaalisuudesta ei ole olemassa selkeää yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. He korostavat lojaalisuuden yhteyttä siihen, että työntekijä haluaa pysyä organisaatiossa, uhrautua organisaation (yrityksen) puolesta ja tehdä

uhrauksia työpaikkansa puolesta. Lojaalisuudella on vahva yhteys johdon ja muun henkilöstön suhteeseen. Lojaalisuuteen kuuluu monia asioita, kuten

- uskollisuuden vala, sitoumukset ja lupaukset
- tottelevaisuus, sääntöjen ja johdon määräysten noudattaminen
- vilpitön tuki organisaation johdolle
- pyrkimys hyviin tapoihin ja harkintaan konfliktitilanteissa ja organisaatiota arvostelevissa lausunnoissa
- valmius uhrauksiin (ilman kritiikkiä)
- uhrautuminen työyhteisön edun puolesta
- pyrkimys pysyä organisaation jäsenenä (työsuhteen jatkuvuus)
- ryhmään kuulumisen ja valmius tukea muita työntekijöitä.

Myös vanhemmassa organisaatioteoriassa on kiinnitetty huomiota lojaalisuuden merkitykseen. Teoksessaan *The Functions of The Executive* Barnard (1970: 84) korostaa lojaliteetin tärkeyttä ja merkitystä organisaatioissa. Hänen mukaansa se on oleellinen ehto organisaation toiminnalle. Kirjoittajan (1970: 220-221) mukaan hallinnossa korostuvat lojaalisuus ja uskollisuus, jotka ovat toimeenpanevan johdon tärkeimpiä ominaisuuksia ja vaatimuksia. Barnardin mukaan lojaliteetti on välttämätön ehto, jotta organisaation kommunikaatiojärjestelmä toimii.

1920-luvun kirjoituksissaan Mary Parker Follett (1995: 253-254; 272-273) jakoi lojaliteetin kahteen osaan: ryhmälojaliteettiin ja ammattilojaliteettiin. Ryhmälojaliteetti nojaa yhteiseen ideaan ryhmästä. Yhteisyys ja tietoisuus korostavat sitä, että kuulutaan samaan kokonaisuuteen. Ammattilojaliteetti perustuu ammatin, profession lojaliteettiin ammatillisille standardeille, periaatteille ja ideaaleille. Ammatti on kunniaakysymys. Follett (1995: 273) muotoilee sen seuraavasti:

”What, then, are we loyal to? To the soul of our work... being loyal to our work we are loyal to that which transcends our work.”

Mitkä ovat lojaliteetin ongelmat? Graham (2001: 97) on tiivistänyt virkamiehen lojaliteettikonfliktit seuraavasti: ”Lojaliteettikonfliktit kumpuavat julkisten organisaatioiden koon kasvusta ja monimutkaistumisesta, vuorovaikutuksen ja tehtävien laajuudesta, sekä harkintavallan käytösten seurauksista viranomais-toiminnassa ja hallinnon eri tasoilla”.

Virkamiehen lojaliteettikysymykset koskevat virkamiehen asemaa, tehtäviä ja velvollisuuksia virkamiesmoraalin osana. Weberiläisen byrokraattisen hallinnon ideaalimallin mukaan virat on organisoitu virkahierarkian mukaisesti. Hierark-

kisuus luo automaattisesti käskyvällän ylempien ja alempien virka-asemien välille. Virkamiehet hoitavat virkaansa kurin ja valvonnan alaisina, mikä realisoituu lainsäädäntönä sekä määräyksinä ja ohjeina. Liian ahtaat säännökset johtavat mielivaltaan, alistumiseen ja kritiikittömyyteen eivätkä vahvista lojaalisuutta.

Sarianne Rönkkö (2012: 28-34) ja Kirsi-Maria Castren-Harju (2013: 23-35) ovat tutkielmissaan käsitelleet lojaliteetin ilmenemistä suomalaisissa organisaatioissa. Usein kysymys on yleisellä tasolla siitä, että jonkin tehtävän laiminlyönti johtaa epäluottamukseen. Kun luottamussuhde horjuu, se hajastuu esimiehen suuntaan, muuhun hallintoon ja asiakkaisiin. Rönkön (2012: 28) mukaan lojaalisuutta vähentävät mm. työvelvollisuuksien laiminlyönti, ohjeiden vastainen toiminta, kilpaileva toiminta suhteessa työnantajaan, epärehellisyys, poissaolot ja sopimaton käytös tai päihteiden väärinkäyttö. Castren-Harjun (2013) tutkielman otsikkona on osuva lentävä lause yhdestä lojaalisuuden erityisestä piirteestä: ”Sen lauluja laulat kenen leipää syöt”.

Käytännössä virkamieheltä odotetaan asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä sekä työn aikana että osin vapaa-aikana. Lojaliteettia ilmentävät virkamieheltä odotettava pidättyvyys ja harkinta sekä hyvän tavan mukainen käyttäytyminen. Tämä ulottuu myös virkamiehen julkiseen kirjoitteluun ja esiintymiseen medioissa, vaikka perustuslaki takaa sananvapauden.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta (2016) antoi suosituksen 15.6.2016 virkamiehen käyttäytymisestä sosiaalisessa mediassa. Neuvottelukunta suosittelee sosiaalisen median käyttöä. Median tarjoama vuorovaikutteisuus mahdollistaa sen, että kansalaisyhteiskunnan eri osat voivat olla suoraan yhteydessä toisiinsa. Neuvottelukunnan mukaan yhteydenpito lisää hallinnon läpinäkyvyyttä. Hallinnon toimijoiden on silti virkamiehinä ja yksityishenkilöinä oltava tietoisia viestintään liittyvästä vastuusta, mikä liittyy paljolti sosiaalisen median erityispiirteisiin.

Neuvottelukunta esittää useita eettisiä vaatimuksia sosiaalisen median käytölle. Virkamiehen on säilytettävä hyvät käytöstavat ja vältettävä esittämästä henkilöitä tai ryhmiä koskevia hyvien tapojen vastaisia huomioita tai näkemyksiä. Viestiessään sosiaalisessa mediassa virkamieheltä vaaditaan erityistä huolellisuutta ja harkintaa.

Neuvottelukunta suosittaa, että käyttäessään sosiaalista mediaa omalla ajallaan ja yksityishenkilönä virkamiehen on syytä muistaa virkamiehen asemansa ja vastuunsa. Korkeilta virkamiehiltä ja erityistä julkista valtaa käyttäviltä odotetaan eniten vastuullista harkintaa. Sosiaalisessa mediassa korostuu oma

harkinta ajasta ja paikasta riippumatta. Erityinen sananvapaus- ja lojaliteetti-ongelma on seuraavan esimerkin aiheena.

**Esimerkki virkamieskunnasta:** sananvapaus- vai lojaliteetti-ongelma?

Lapin alueen Postin pääluottamusmies sai kirjallisen varoituksen työnantajaltaan 15.10.2015. Pääluottamusmies oli antanut haastattelun Lapin Kansaan 8.10.2015, jossa hän arvosteli Postin toimintaa ja kritisoi mm. resurssien vähentämistä. Pääluottamusmies katsoi itse puolustaneensa työntekijöiden oikeuksia ja olleensa huolissaan työntekijöiden jaksamisesta työssä. Postin johto kuitenkin katsoi, että pääluottamusmies oli rikkonut salassapito- ja lojaliteettivelvoitetta eikä kyseessä ole sananvapaus. Pääluottamusmiehen tehtävänä ei ole julkisuudessa käsitellä Postin asiakasviestintää eikä käyttää tietoa, johon hänellä ei ole oikeutta. Pääluottamusmies ja posti- ja logistiikka-alan unioni eivät hyväksyneet kirjallista varoitusta.

Julkisen Sanan Neuvosto katsoi 18.11.2015 tekemässään päätöksessä, että Posti puuttui pääluottamusmiehen sananvapauteen. Kirjallinen varoitus on omiaan kaventamaan kansalaisten ja median tiedonsaantimahdollisuuksia. Neuvoston mukaan ko. lehtihaastattelu ei sisältänyt arkaluonteista tietoa ja julkisena laitoksesta Postin on siedettävä arvostelua.

## Avoimuus ja läpinäkyvyys<sup>1</sup>

Vaatimukset avointa hallintoa ja läpinäkyvää päätöksentekoa kohtaan ovat kasvaneet, ja avoimuuden painoarvo on muuttunut. Läpinäkyvyyden lisäämistä tarjotaan ratkaisuna moneen ongelmaan, niin yhteiskunnallisella kuin organisaation tasolla. Tiedottamisen ja huonon kommunikaation ongelmat ovat todetusti yksi ongelmien syy erityisesti muutostilanteissa (vrt. Hood & Heald 2006).

Esimerkiksi valtion virkamiesehtisen toimikunnan raportissa (2014) korostetaan avoimen hallintokulttuurin merkitystä Suomessa. Hallinnon läpinäkyvyyttä tulisi lisätä, jotta kansalaisia voitaisiin paremmin palvella. Keinoina ovat mm. etiikkapäivät, joilla lisätään eettistä koulutusta. Myös sidonnaisuuksien ja sivutoimien ilmoittamista tulisi lisätä ja parantaa sidonnaisuuksia koskevien tietojen saatavuutta.

Avoimuudella tarkoitetaan sitä tasoa, millä kansalaiset pystyvät seuraamaan, valvomaan ja vaikuttamaan hallinnon toimintaan. Kansalaisosallistuminen ja

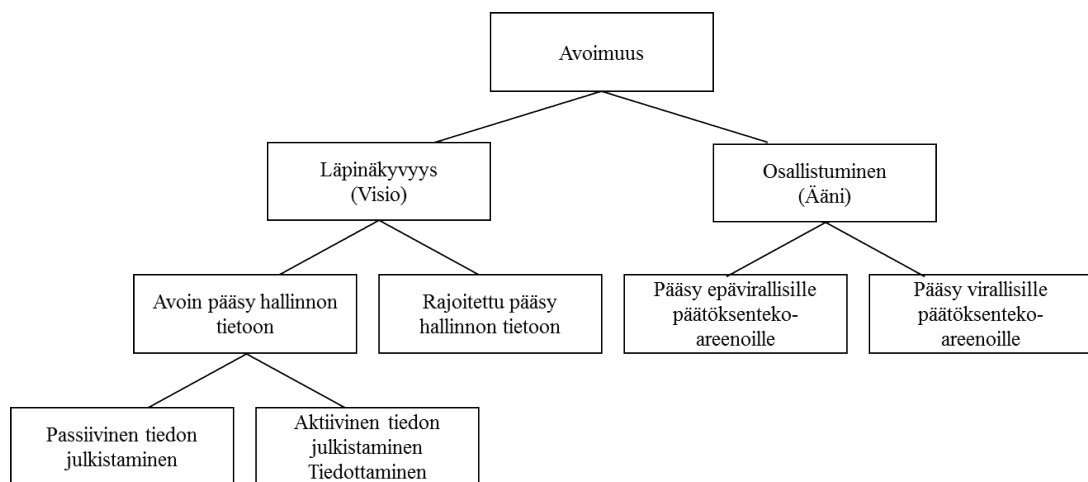
---

<sup>1</sup> Pohjatekstiä tähän osuuteen on koonnut tutkija V. Mäntysalo syksyllä 2015.



tilivelvollisuus liittyvät keskeisesti avoimuuteen (O'Neill 2006; Mäntysalo 2015). Läpinäkyvyys puolestaan määritellään usein avoimeksi tiedonsaanniksi; so. ajantasainen, ymmärrettävä ja selkeä tieto on saatavilla. Tiedonsaanti on lähtökohtaisesti passiivinen tapa, mutta tiedottaminen ja velvollisuus tiedottaa edellyttävät aktiivisuutta. Parhaimmassa tapauksessa läpinäkyvyys ei ole ainoastaan informaatiota hallinnolta kansalaisille tai johdolta työntekijöille, vaan se mahdollistaa kaksisuuntaisen ja vuorovaikutteisen kommunikaation (vrt. Meijer et al. 2012).

Kuvioon 1 on koottu keskeiset käsitteet Meijer et al (2012) tutkimusta mukaellen. Pääkäsitteet ovat avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistuminen.



**Kuvio 1.** Avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistuminen (mukaillen Meijer et al. 2012: 14).

Läpinäkyvyys voidaan teknisesti jakaa eri osiin avoimuuden tasojen mukaan. Kysymys on siitä, mikä tieto on avointa, missä vaiheessa prosessia tiedotetaan, ja kenelle tieto on saatavissa. Healdin (2006) mukaan läpinäkyvydellä viitataan tiedonkulun moniin suuntiin (inward, outward, upward, downward): organisaation sisällä toteutuva läpinäkyvyys, organisaation ulkopuolelle kohdistuva läpinäkyvyys, alaisilta esimiehille tapahtuva tiedonkulku tai kansalaisilta hallinnolle, ja ylhäältä alaspäin tapahtuva tiedonkulku, eli johdolta työntekijöille tai hallinnolta kansalaisille.

Eettisen johtajan piirteinä avoimuus ja läpinäkyvyys tarjoavat perustan keskustelulle ja kuuntelulle. Dialogin syntyminen vaatii toimivan vuorovaikutuksen, mutta johtajan tehtävä on mahdollistaa tämä vuorovaikutus sekä huolehtia siitä, että läpinäkyvyys ja osallistuminen toteutuvat organisaatiossa. Johtajan henkilökohtaisena ominaisuutena avoimuus voi

tarkoittaa myös sitä, että sekä huonoista että hyvistä asioista voidaan keskustella ja esimerkiksi virheet tunnustetaan avoimesti. Mikäli ylhäältä alaspäin tai alhaalta ylöspäin tapahtuva tiedonkulku toimii huonosti syystä tai toisesta, se voi johtaa ennalta-arvaamattomiin seurauksiin organisaation kannalta. Avoimuuden ja dialogin edellytyksenä on muitakin arvoja, kuten luottamus ja rehellisyys. Mikäli organisaatiossa vallitsee epäluottamuksen ja pelon ilmapiiri, avoin kommunikaatio ja dialogisuus jäävät todennäköisesti toteutumatta. (O'Neill 2009).

Organisaation avoimuus on sekä sisäistä viestintää että avoimuutta ulospäin, ympäröivään yhteiskuntaan. Esimerkiksi lainsäädäntö ja hyvän hallintotoiminnan ohje (Corporate Governance) muodostavat avoimuuden pelisäännöt ja viitekehyksen, jossa toimitaan. Mitä enemmän toimintaa läpivalaistaan, sitä vähemmän on mahdollisuuksia väärinkäytöksiin (Heald 2006, Erkkilä 2010).

Avoimuus liittyy esimies-alaisuudessa sisäiseen kommunikaatioon ja viestintään. Avoimuuteen esimiehen ominaisuutena voidaan liittää sekä kyky viestiä selkeästi ja välittää tietoa eteenpäin, että kyky kuunnella alaisiaan ja vastaanottaa tietoa. Tämä johtaa parhaimmassa tapauksessa toimivaan dialogiin koko organisaatiossa. Eettinen esimies pystyy kuuntelemaan alaisiaan ja on helposti lähestyttävä. Tutkimusten mukaan johtajien itsearviot omasta kommunikaatiokyvystä erityisesti hankalien kysymysten kohdalla ovat positiivisemmat kuin heidän kollegoidensa antamat arviot. (Barwise & Meehan 2008: 22; ks. myös Trevino, Hartman & Brown 2003: 18).

Eettisen johtamisen kannalta avoimuus on sekä itseisarvo (hyve) että välinearvo, jolla saavutetaan tiettyjä tavoitteita ja tuloksia. Lakiin kirjatut periaatteet viranomaistoiminnan julkisuudesta muodostavat velvollisuuden toimia avoimesti ja läpinäkyvästi. Suomessa perustuslaki ja julkisuuslaki takaavat laajat tiedonsaantioikeudet kansalaisille, sekä tuottaa viranomaiselle velvollisuuden tiedottaa toiminnasta mahdollisimman avoimesti.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta määrittää pitkälti virkamiesjohtajien avoimuuden tason. Laki tarjoaa kuitenkin tietyt velvollisuudet ja oikeudet. Johtamistyössä virkamiehillä on päätäntävaltaa avoimuuden eri tasoista, kuten ajantasaisuudesta ja laajuudesta. Mitä tietoa annetaan, kenelle se annetaan ja mille tahoille varataan mahdollisuus osallistua dialogin rakentamiseen on virkamiesjohtajan päätäntävallassa.

Laaja avoimuus tarkoittaa sitä, että myös ne asiat, joita ei välttämättä pidetä tarpeellisena tiedottaa tai raportoida, ovat kansalaisten ja sidosryhmien saata-

villa. Vaikka avoimuus ja sen kautta rakentuva dialogi vaativat tiedottamista ja viestintää, on huomionarvoista, että kyse ei ole samasta asiasta. Mikäli tietoa julkistetaan ainoastaan niistä asioista, joista ministeriön johto päättää tiedottaa, kyse ei ole todellisesta hallinnollisesta läpinäkyvyydestä tai todellisesta avoimuudesta.

Avoimuuden reunaehdot muuttuvat hieman kun arvioidaan kunnallisten osakeyhtiöiden johtohenkilöitä. Tämän hetkisessä tilanteessa Suomessa on meneillään murrosvaihe, jossa julkisen ja yksityisen rajat muokkaavat avoimuuden tasoa. Kunnalliset osakeyhtiöt eivät kuulu yhtä laajalti julkisuuslain piiriin, vaan avoimuuden perustana toimii osakeyhtiölaki (624/2006). Osakeyhtiölaki ei kuitenkaan estä avoimuutta, vaikka saatetaan vedota liikesalaisuuksiin.

Liiketoimintajohtajan päätöksentekovalta avoimuuden määrittämisessä on osin laajempi ja vaativampi tehtävä. Asianmukainen raportointi, kuten tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman julkaiseminen ovat osakeyhtiölain edellytyksiä. Päätökset voidaan silti tehdä suljettujen ovien takana ja vähäinen julkisuus vähentää myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

### 3 INTEGRITEETTI JA KORRUPTION TORJUNTA

Integriteetin vahvistaminen ja korruption torjunta koskevat sekä yksilöitä että instituutioita. Eettisesti hyvä hallintotoiminta rapautuu kun integriteettiä loukataan tai toiminta korruptoituu. Ilmoituksen tekeminen (ilmianto, whistleblowing) on yksi keino valvoa ja torjua organisaatioissa ilmeneviä rikkeitä ja korruptiota.

#### Integriteetti

Integriteettiä luonnehditaan seuraavasti: rehellisyys, loukkaamattomuus, koskemattomuus, riippumattomuus ja lahjomattomuus. Julkisen palvelun eettinen integriteetti on silloin lujilla, mikäli joudutaan epäilemään virkamiesten ja asiantuntijoiden koskemattomuutta ja objektiivisuutta. (vrt. esim. Heald 2006; Menzel 2012).

Toimimalla integriteetin mukaisesti toimitaan omantunnon ja kunniantunnon mukaisesti (Gert 2005). Henkilökohtainen integriteetti edellyttää, että yksilön sisäiset uskomukset ja julkinen rooli ovat tasapainossa. Johdonmukaisuutta tarvitaan oman toiminnan, omaksutun julkisen roolin ja annettujen sitoumusten välillä. Integriteetti on loukkaamaton, mikäli henkilön uskotaan toimivan oikein, noudattavan yhteisiä pelisääntöjä ja pitävän lupauksensa (Menzel 2001).

**Integriteetin vahvistaminen.** Julkinen integriteetti vahvistaa sekä luottamusta hallintoon että hyvän palvelun toteutumista. Toiminnan johdonmukaisuus suhteessa tekoihin, toisten kunnioittaminen ja sovittujen sääntöjen ja periaatteiden noudattaminen kuuluvat organisatoriseen integriteettiin. Riippumattomuus viittaa puolueettomuuteen, toisin sanoen, toimitaan siten, ettei synny ulkopuolelta tulevaa vaikuttamista, ja ollaan riippumattomia erilaisista intressiryhmistä. Hyvään julkiseen palveluun kuuluu puolueeton hallintotoiminta. Lahjomattomuus on eettinen ominaisuus, jota alaiset odottavat esimiehiltään. Suhteessa organisaation ympäristöön integriteetti on osa palveluasennetta. Mikäli integriteetin loukkauksia paljastuu, luottamus hallintoon heikkenee. Koska integriteetin loukkaukset koskevat usein organisaatiota, epärehellisyyttä ja korruptoituneita tapoja torjutaan työyhteisön rakenteissa. Virkamies ja julkisen sektorin asiantuntija eivät saa joutua sellaiseen tilanteeseen, jossa julkisten tehtävien hoito vaarantuu esimerkiksi lahjonnan seurauksena.

Integriteetti kuvataan osana eettistä johtajuutta. Carroll (1987) erottaa kolme eettisen johtajuuden tyyppiä: moraalinen (moral), moraalin ulkopuolella (amoral) oleva ja moraaliton (immoral) johtaja. Moraalisessa johtajuudessa sovittaudutaan useaan toimintamalliin: Käyttäytyään oikein, noudatetaan eettisiä ohjeita, seurataan lain henkeä ja korostetaan toiminnassa kannattavuutta eettisten standardien rajoissa. Moraalin ulkopuolella oleva johtaja ei tee toiminnastaan moraalisia arviointeja. Häneltä puuttuu moraalinen tietoisuus, eli kyky tehdä moraalisia erotteluja hyvän ja pahan välillä. Moraaliton johtaja rikkoo tietoisesti eettisiä periaatteita. Hän rikkoo niitä vaikka tietää rikkovansa, on ahne ja pyrkii kannattavuuteen ja menestykseen hinnalla millä hyvänsä sekä noudattaa korkeintaan lain kirjainta.

Carroll suosittelee, että eettistä tietoisuutta lisätään päätöksentekoon. Eettinen kompetenssi on ymmärrettävä osaksi johtamispätevyyttä. Heiskanen ja Salo (2007: 91-92) tekevät tähän osuvan täydennyksen. He korostavat moraalista mielikuvitusta, joka toimii johtajan työkaluna ja jossa kyetään nousemaan päätöstilanteen yläpuolelle tarkastelemaan kokonaisuutta. Moraalinen mielikuvitus auttaa näkemään eri päätösvaihtoehtojen taustoja ja ennakoimaan päätösten seurauksia. Moraalisen mielikuvituksen avulla hahmottuvat ratkaisujen eettinen kestävyys, toistettavuus, yleistettävyyys ja mielekkyys myös eri osapuolten kannalta (vrt. myös Loyens & Maesschalck 2010).

Johtajan integriteettiä kuvataan normien ja käskyjen muodossa – mitä pitää tehdä ja mitä ei pidä tehdä. Tällöin kysytään Kerrin (1988) tapaan, mitä on johtajan integriteetti suhteessa omaan käyttäytymiseen, muihin ihmisiin ja työyhteisön muuttuviin tilanteisiin. Kerr on luettellonut kirjallisuuden perusteella johtajan (executive) integriteetin kymmenen käskyä, jotka ovat

- puhu totta,
- noudata lakia,
- pidä asiat selkeinä,
- huolehdi muista ihmisistä,
- tunne vastuu alaisten kehityksestä ja kypsymisestä,
- osallistu älä alista,
- pysy erossa korruptiosta,
- toimi aina tarvittaessa,
- ole johdonmukainen eri tilanteissa ja
- osoita johdonmukaisuutta erityisesti kun kyseessä on omien arvojen ja itse toiminnan välinen suhde.

Van Wartin (2011: 146, 283) mukaan johtajan henkilökohtainen integriteetti kattaa monia kysymyksiä kuten totuudessa pysymisen, luotettavuuden ja toimintaperiaatteiden tuntemisen sekä reiluuden ja tasapuolisen kohtelun. Johtajan henkilökohtainen suorituskky edellyttää, että päätösten taustat selitetään ja selvitetään muille, päätökset pidetään läpinäkyvinä ja mahdollistetaan palautteen antaminen.

Yksi käytännön esimerkki poliittisen integriteetin vahvistamisesta on suositus, jolla pyritään vahvistamaan kansanedustajien riippumattomuutta. Vuoden 2012 raportissaan Greco (Group of States against Corruption) suositteli toimenpiteitä, jotka vahvistavat poliittisen päätöksentekijän riippumattomuutta Suomessa. Kansanedustajat tarvitsisivat selkeämmät käytännesäännöt (eettiset koodit), koulutusta ja eettistä neuvontaa lahjojen ja muiden taloudellisten etujen varalta, sekä niitä annettaessa että tarjottaessa. Sidonnaisuuksien ja eturistiriitojen ilmoittaminen on syytä tehdä pakolliseksi. Suomessa on selkeästi reagoitu tähän suositukseen, mikä saattaa jatkossa parantaa poliittisen toimintakulttuurin avoimuutta ja yleistä velvoittavuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista.

Eduskunnan työjärjestys koskee kansanedustajien ilmoitusvelvollisuuksia. Vuonna 2015 työjärjestyksen (erinäisiä säännöksiä koskevan luvun pykälä 76, 76a ja 76b) mukainen teksti on seuraava:

*”Edustajan on kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, annettava eduskunnalle selvitys niistä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudesta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Vaalikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneet olennaiset muutokset ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.*

*Edustajan on annettava eduskunnalle selvitys myös sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.*

*Selvitys toimitetaan eduskunnan keskuskansliaan. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa. Keskuskanslia pitää rekisteriä, johon talletetaan edustajien antamat tiedot sidonnaisuuksistaan. Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta edustajan toimen päätyttyä”.*

**Instituutioiden integriteetti.** Instituutioiden integriteetissä on perimmiltään kysymys yhteiskunnan ja sen organisaatioiden toimivuudesta. Miten toteutuvat esimerkiksi oikeusvaltion periaatteet? Julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin, ei mielivaltaan. Yksilön perusoikeudet on turvattu ja ne on sidoksissa perustuslakiin. Viranomaisten toiminta ja valtuudet perustuvat oikeussäännöksiin. Tuomioistuimet ovat riippumattomia. Tiedonvälitys ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toiminta on vapaata. Markkinatalous toimii vapaan kilpailun olosuhteissa. Korruptiota kontrolloidaan ja torjutaan.

Integriteetin omaavia organisaatioita ja instituutioita voi rakentaa vain sellaisten johtajien avulla, jotka ovat rehellisiä, vastuullisia ja torjuvat korruption. (Menzel 2012: 27; Huberts 2014) Integriteetin toimivuutta käytännössä selvitetään monin tavoin: tekemällä kyselyjä kansalaisten keskuudessa, suorittamalla organisaatiokohtaisia arviointeja sekä panostamalla hallinnon ja lainsäädännön kehittämistyöhön.

Yhtenä esimerkkinä tästä on Transparency Internationalin (TI) koordinoima hanke, jossa käsiteltiin kansallisen integriteettijärjestelmän tilaa 25 maassa (Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi 2011). Selvitys kohdistui maiden instituutioiden valmiuksiin torjua epäeettisiä toimia ja korruptiota.

Suomen integriteettijärjestelmää arvioitiin lainsäädännön ja käytännön toiminnan välisenä suhteena kolmentoista kansallisen instituution näkökulmasta. Tarkasteluun valittiin seuraavat instituutiot: lainsäätäjä, valtionhallinto, oikeuslaitos, julkinen sektori, lainvalvontaviranomaiset, vaaliviranomaiset, eduskunnan oikeusasiamies, valtionalouden tarkastusvirasto, korruptionvastainen yhteistyöverkosto ja hanke, poliittiset puolueet, media, kansalaisyhteiskunta ja elinkeinoelämä.

Instituutioiden roolia (instituutiokohtaiset indikaattorit), hallintaa (läpinäkyvyys, tilivelvollisuus, integriteettimekanismit) ja kapasiteettia (resurssit, riippumattomuus) tarkasteltiin integriteetin tilan ja kehittämisen osalta. Asiantuntija-haastattelujen (25 haastattelua) avulla pyrittiin selvittämään instituutioiden heikkoudet ja vahvuudet sekä kehittämistarpeet. Haastatteluun valittiin sekä ulkopuolinen asiantuntija että ko. instituution edustaja.

Keskeiset kehittämistarpeet liittyvät Suomen järjestelmän legalistiseen perinteeseen, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden kysymyksiin, resurssien käyttöön, viranomaisyhteistyöhön sekä kansalaisten ja hallinnon väliseen suhteeseen.

Jotkut suomalaiset instituutiot saavuttivat valituilla kriteereillä korkean tason, kuten valtioneuvosto, lainvalvontaviranomaiset ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Kokonaisuudessaan integriteettijärjestelmä toimii selvityksen mukaan Suomessa hyvin. Kuten raportissa todetaan (Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi 2011: 93), integriteettijärjestelmä on kohtuullisen vahva ja tasapainoinen. Mikäli integriteettijärjestelmää halutaan kehittää, koskee vahvistaminen erityisesti niitä instituutioita, jotka selvityksen mukaan saivat hieman muita heikomman arvion, kuten poliittiset puolueet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot.

## Korruption torjunta

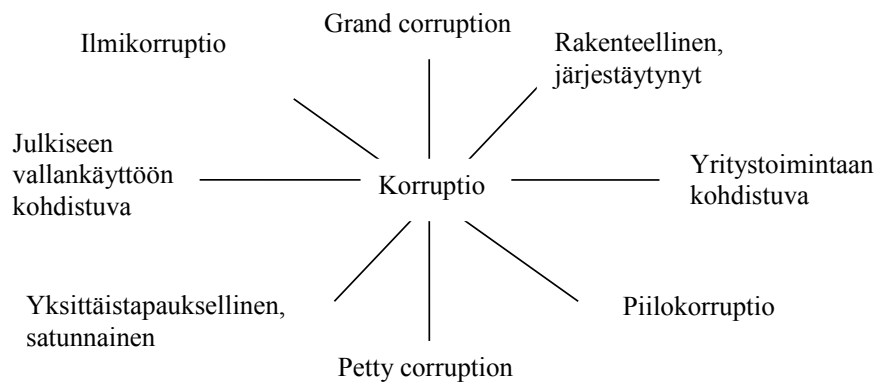
**Korruption kuva.** Korruption kohdalla on kysymys vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Kun valtaa ja vaikutusvaltaa käytetään väärin, pyrkimys on tavoitella etuja, jotka saavutetaan laittomin ja epäeettisin keinoin. Kansainvälinen tutkimuskeskustelu käsittelee monia korruption kysymyksiä, joita ovat mm. korruption syyt ja kehitys, ilmeneminen ja tyypit, seuraukset ja korruption kontrolli sekä korruptionvastainen lainsäädäntö (ks. esim. Caiden 2001; Heidenheimer & Johnston 2009; de Graaf et al 2010; Mendilow & Peleg 2014)

Korruptiota voidaan kuvata ulottuvuuksien ja muotojen kautta. Ulottuvuuksien mukaan kuvattuna korruptio näyttää kuvion 2 mukaiselta. Korruptio vaihtelee raskaasta (grand) hallinnolliseen (petty), rakenteellisesta yksittäisiin tapauksiin, yritystoiminnasta julkiseen vallankäyttöön ja ilmikorruptiosta piilokorruptioon.

Korruption muotoja on runsaasti. Pahimmillaan syyllistytään raskaan luokan korruptioon, kuten lahjontaan, petoksiin, kavalluksiin ja julkisten varojen väärinkäyttöön. Poliittishallinnollisessa järjestelmässä raskasta korruptiota ilmentävät vaalitulosten vääristäminen, äänten ostaminen ja virkojen myynti. Muuta vakavaa korruptiota edustavat suosinta (nepotismi, klientilismi, kronyismi), epäeettiset verkostot, kohtuuttomat lahjat ja muut edut sekä laittomat palvelumaksut ja voitelurahat.

Suhteessa lahjusrikoksiin vähäistä korruptiota kuvaavat velvollisuuksien laiminlyönnit, huono johtaminen, vääristyneiden keinojen käyttäminen alaisiin sekä huonojen hallintotapojen peittely ja suojele. Tämä ns. 'petty corruption' on vaikuttamista epäeettisillä tai tuomittavilla keinoilla virkamies- ja palvelutyöhön. Useimmat tapaukset ovat mahdollisia sekä julkisessa hallinnossa että yrityksissä, niin poliitikkojen, virkamiesten kuin yritysjohtajien keskuudessa.





**Kuvio 2.** Korruption ulottuvuudet.

Vaikka Suomi kuuluu jatkuvasti alhaisen korruption maihin, viimeisten vuosien aikana on paljastunut joitakin räikeitä korruptiotapauksia. Ne ovat koskeneet lahjusten vastaanottamista, veropetoksia, julkisten varojen kavalluksia sekä virka-asemaan liittyviä taloudellisia väärinkäytöksiä. Kansalaisten mielestä hyvä veli -verkostot, suosiminen ja julkisen vallan edustajien liialliset sidonnaisuudet talouselämään ovat suurimmat korruptiota aiheuttavat tekijät Suomessa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009).

Kysyttäessä Euroopan unionin jäsenmaiden virkamiehiltä epäeettisistä käytännöistä he arvioivat, että eniten esiintyy suosintaa, julkisten resurssien tuhlausta ja väärinkäyttöä, hallinnollista korruptiota (petty corruption), eturistiriitoja sekä sopimatonta lobbausta (Moilanen & Salminen 2007).

Mansikkamäki ja Muttilainen (2016: 55) käsittelevät suomalaista poliisin tietoon tullutta korruption rikollisuutta vuosina 2011-2014. Varojen väärinkäyttö on yleisin korruption muoto. Muita korruptiotyyppejä ovat tiedon väärinkäyttö taloudellisista motiiveista sekä salassa pidettävän virkatiedon paljastaminen. Korruptio kohdistuu virkavelvollisuuksien ja yritysalaisuuksien rikkomiseen ja luottamusaseman väärinkäyttöön.

Miten luonnehditaan korruptoitunutta johtajaa? Jotkut kansainväliset tutkimukset viittaavat siihen, että yksityistäminen, uudentyypiset sopimusmuodot ja muut yksityisen sektorin mallit saattavat luoda maaperää korruptoituneille käytännöille ja asettavat haasteita julkisen viranhaltijan integriteetille. Suuria taloudellisia arvoja sisältävissä julkisissa hankinnoissa on arvioitu olevan suuria riskejä väärinkäytöksille. Silti ei ole mikään itsestään selvyyttä, että yksityisen sektorin esikuvat pääsääntöisesti heikentäisivät julkisen hallinnon integriteettiä.

Epäeettinen ja korruptoitunut johtaja kantaa monia 'paheita'. Suhteessa oman organisaationsa tavoitteisiin, sen yhteiseen hyvään, korruptoitunut johtaja on välinpitämätön, ahne ja ajaa vain omaa etuaan muiden kustannuksella. Suhteessa ympäristöön, asiakkaisiin tai omistajiin, johtaja on lahjottavissa sekä petollinen ja epäluotettava kumppani. Suhteessa alaisiinsa johtaja on manipuloiva ja piittaamaton, mistä aiheutuu raskaita ristiriitoja, työpahoinvointia ja tehottomuutta. Johtajien korruptiivinen käyttäytyminen on poikkeuksellisen kohtalokasta. Suosintaa tai räikeää pakottamista käyttävä johtaja saa aikaan työilmapiiirin, johon sisältyy epävarmuutta ja pelkoa.

**Torjunnan instrumentteja.** Della Porta ja Vannucci (2012: 14-15) ovat käsitelleet korruption yleistymistä. Heidän mukaansa kynnyks korruption laskee sitä enemmän, mitä enemmän on korruptiota. Korruptio menneisyydessä vaikuttaa sen leviämiseen nykyisyydessä.

Korruption torjunnan osalta korostetaan sitä, että demokratia, poliittinen vakaus ja lehdistön vapaus ovat keskeisiä asioita. Poliittisen järjestelmän korruptio vähentää yleistä luottamusta julkiseen valtaan ja viranomaisiin. Epäluottamus laajenee helposti koko yhteiskuntaan ja sen instituutioihin. Selkeä vastuullisuus poliittisten instituutioiden piirissä vahvistaa toimintatapoja, jotka lisäävät hyvää hallintoa (Lederman et al. 2001; Tavits 2007; Rothstein & Eek 2009).

Korruption torjuntaan varaudutaan monin tavoin (ks. Salminen 2013; ibid 2015). Vaikka aukotonta torjuntajärjestelmää ei kyetä luomaan, suomalaisessa yhteiskunnassa on valvonnan keinoja, jotka ovat erilaisia sisällöltään ja vaikutuksiltaan, mutta tähtäävät periaatteessa samaan tavoitteeseen eli korruptiivisten käytäntöjen torjuntaan. Mikäli etukäteinen torjunta ei onnistu, joudutaan arvioimaan jälkikäteen lainrikkomuksia ja oikeudellisia sanktioita.

Torjuntainstrumentteja on useita, ja ne vaihtelevat maittain (Quah 2013). Suomen kohdalla tärkeimmät torjuntakeinot ovat seuraavat: a) eettisyyttä edistävät ja korruptiota torjuvat yhteiset arvot, koodit ja käytännöt; b) rikkomuksia estävä virkamiesetiikka ja hyvä hallintotapa; c) rikkomuksia estävä korruption vastainen lainsäädäntö; d) epäeettistä toimintaa valvovat viranomaiset, e) epäeettistä toimintaa valvova tilintarkastustoiminta sekä f) eettisyyttä edistävä aktiivinen kansalaisyhteiskunta järjestöineen ja g) vallan väärinkäytöksiä valvova media (tutkiva journalismi) .

## Ilmoittaminen (ilmianto, whistleblowing)

Yksi tapa torjua väärinkäytöksiä ja korruptiota organisaatioissa on ilmoituksen tekeminen (ilmianto, whistleblowing). Kysymys on siitä, miten epäeettinen toiminta ja korruptio paljastetaan ja tuodaan julki 'puhaltamalla pilliin'. Seuraava teksti perustuu pääosin Salmisen ja Heiskasen julkaisuun Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen vuodelta 2013.

Julkishallinnossa ja yrityksissä on luotu järjestelmiä, joiden avulla on mahdollista raportoida joko sisäisin tai ulkoisin kanavin rikkeistä ja väärinkäytöksistä. Tämä järjestelmä sisältää neljä elementtiä (Dasgupta & Kesharwani 2010: 57). On oltava henkilö joka tekee ilmiannon. On tunnistettava väärinkäytös josta raportoidaan. On oltava organisaatio, yksilö tai ryhmä henkilöitä, jotka syllistyvät rikkomukseen. On löydettävä taho, joka vastaanottaa valituksen, raportoinnin tai vihjeen varsinaiselta pilliin puhaltajalta.

Ilmoituksen tekijöinä voivat olla kansalaiset, jotka raportoivat viranomaisten epäeettisestä kohtelusta. Media voi käynnistää julkisen selvittelyn, jonka kohteena on lahjusepäily tai jokin vastaava suuren luokan eettinen rikkomus. Epäily voidaan saattaa julkisuuteen myös jollain muulla tavalla. Myöhemmin oikeusviranomaiset tai poliisi aloittavat selvityksen.

Ilmoitus voi olla nimetön tai se perustuu tutkintapyyntöön. Alainen voi työyhteisössä ilmoittaa esimiehen toiminnasta, joka ei ole eettisesti kestävä. Tilintarkastukset tai muut asiatarastukset organisaatioissa johtavat joskus selvityksiin, joissa paljastuu vakavia huolimattomuuksia tai väärinkäytöksiä.

Evans (2008: 268) korostaa sitä, että väärinkäytöksen raportoijalla on sellaista tietoa hallussa, joka aiheuttaa hankaluuksia joillekin yksilöille tai organisaatioille. Tieto tuodaan julki ryhmän ulkopuolisille. Paljastuksen on oltava siinä mielessä luvaton, että teko rikkoo totutun hierarkkisen komentoketjun. Väärinkäytöksestä raportointi on joissain tapauksissa eräänlainen toisinajattelun tai vastustuksen muoto.

Vaikka ilmianto ei ole pelkästään johtamisongelma, se saattaa aiheutua huonosta johtamisesta, esimiestyöstä ja ylipäätään luottamuksen puutteesta. Yksilön oma moraali, velvollisuudentunne tai yleinen etu aiheuttavat sen, että ilmoituksen tekijä paljastaa luottamukselliseen tietoon perustuvan epäkohdan tai vakavan väärinkäytöksen. Ilmiantajan ja organisaation välillä on eräänlainen arvoriisti-riita, toisin sanoen, kenelle ilmiantaja on lopultakin lojaali. Jos tehty ilmoitus on perusteltu, organisaation johdolla on velvollisuus suojella ilmoituksen tekijää,

ettei hän joudu kohtuuttomiin hankaluksiin eikä koston kohteeksi (Truelson 2001; Juujärvi ym. 2007: 257–262).

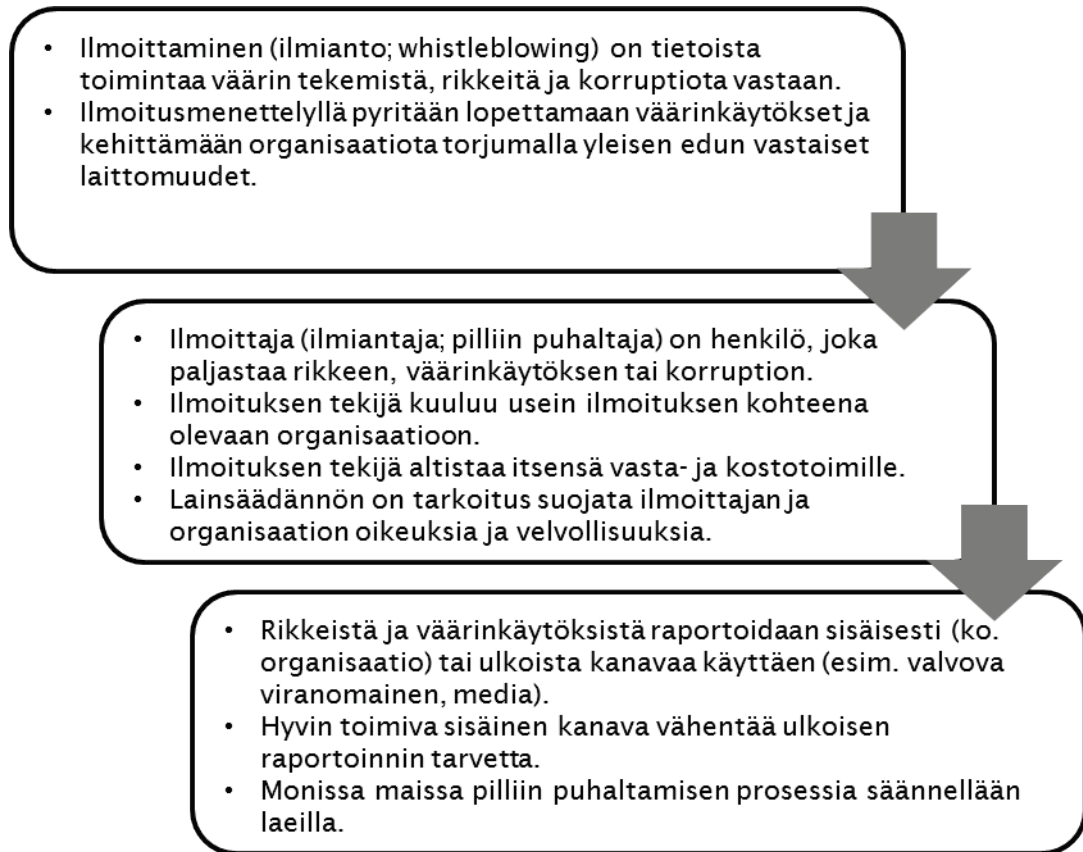
Raportointi edellyttää todellisia väärinkäytöksiä ja rikkeitä tai olla ainakin vahvaa olettamusta, että on toimittu väärin, organisaation tarkoituksen vastaisesti tai jopa laittomasti. Monet väärin tekemisen alueet ovat lähellä korruptiota. Near ym. (2004) mukaan väärin tekeminen kattaa monia tekoja, jotka koskevat mm. johtamista (huono johtaminen, tehottomuus), työyhteisöä (tuhlailu, varallisuuden haaskaaminen, vaaralliset työolot), henkilöstöä (henkilökohtainen etu, häirintä, syrjintä) ja lakeja (lakien rikkominen, määräysten vastaiset tuotteet) .

Väärinkäytösten raportointi mielletään myönteiseksi tavaksi ylläpitää integriteettiä. Velvollisuuden tunteen avulla kyetään viestimään työhön liittyvistä riskeistä esimiehille ja ylemmälle johdolle ja varoittamaan koko yhteisöä, mikäli organisaatiossa on näkyvissä uhkaavia toimia. Jotta toiminta mielletäisiin myönteisenä velvollisuutena, täytyy lisäksi tietää, kenen velvollisuus on olla perillä rikkeistä, miten varmistetaan raportoinnin vaivattomuus niin, että riskit jäävät vaikutuksiltaan siedettäviksi, sekä miten estetään parhaiten väärin perustein tehty raportointi. (Vandekerckhove & Tsahuridu 2010: 378.)

Kuviossa 3 on kuvattu kirjallisuuden perusteella (vrt. Salminen & Heiskanen 2013) ilmoittajajärjestelmän keskeisiä piirteitä.

Pilliin puhaltajat määritellään joissain tilanteissa häiriköiksi, jotka haluavat horjuttaa organisaatiota. Tähän vastataan toteamalla, että ilmoituksen tekijät ovat tyypillisiä organisaation jäseniä, eivätkä epälojaaleja ja epäsosiaalisia henkilöitä. (Donkin ym. 2008: 105; de Graaf 2010: 775.)

Yksi ratkaisu lojaliteettiin on vetoaminen rationaaliseen lojaliteettiin. Monet tutkijat, kuten Vandekerckhove & Commers (2004: 229), Coughlan (2005: 53) ja Uys (2008: 917–918), katsovat, että työntekijät ovat lojaaleja organisaation arvoja kohtaan, eivätkä sen fyysisille ilmenemismuodoille kuten kollegoille, hierarkioille tai johtajille. Omistautuminen ei kohdistu organisaatioon vaan työyhteisön moraalisiin arvoihin. Päättyessään tehdä ilmoituksen organisaation arvojen ja menettelytapojen vastaisesta toiminnasta työntekijä on tosiasiasa lojaali omaa organisaatiotaan kohtaan.



**Kuvio 3.** Ilmoitusmenettelyn piirteitä.

Duskan (2004: 309) mukaan kysymys lojaliteetista on tarpeeton. Työntekijän ei tarvitse tuntea lojaliteettia työnantajaa kohtaan, vaan kysymys on paremminkin siitä millainen velvollisuus rikkeen havainneella työntekijällä on yhteiskuntaa kohtaan. Varelius (2008: 263, 271–272) olettaa, että mikäli lojaliteetti ymmärretään oikein, työntekijän ja organisaation välistä ristiriitaa ei ole olemassa. Kun puhalletaan pilliin esimerkiksi työnantajan väärinkäytöksestä ja pidetään yhtä aikaa kiinni uskollisuudesta työnantajaa kohtaan, tavoitellaan samaa asiaa eli työnantajan moraalista hyvää.

Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ilmoituksen tekeminen on järjestelmän luottamukseen kuuluva kysymys. Yrityksissä raportoinnin kohteena voivat olla esimerkiksi taloudelliset epäselvyydet tai työsuojelullisesti arveluttavasta työstä aiheutuneet seuraukset, kuten henkilöstön terveyshaitat. Koska ilmianto kohdistuu usein ns. suuren luokan kysymyksiin, kuten vallan väärinkäyttöihin, on välttämätöntä kiinnittää huomiota ilmiantajien suojeluun.

Joskus rikkeiden tai korruption raportoija joutuu vasta- ja kostotoimien kohteeksi. Yleisimmät vastatoimet, joiden sävy on jo lähellä kostotoimia, ovat mm. irtisanominen, uhkailu, vähättely, siirto muihin tehtäviin tai palkan

alentaminen, yhteisön ulkopuolelle sulkeminen kollegoiden toimesta, ja vaarallisten tai nöyryyttävien tehtävien teettäminen (ks. Myös Smith & Brown 2008: 131-135 ja Bjørkelo 2013).

Suomessa on useita virastoja ja yrityksiä, joilla on käytössä kanava rikkeiden ja korruption raportointia varten, kuten verottaja, tulli, poliisi, kilpailu- ja kuluttajavirasto. Usealla virastolla on sähköinen lomake, jonka avulla voi ilmoittaa epäilyistään. Oikeusministeriön työryhmässä käsiteltiin kysymystä siitä, tarvitaanko Suomeen erillinen järjestelmä rikkeiden raportointia varten ja millaista suojelua raportoitijat ja ilmoittajat mahdollisesti tarvitsevat. Asian-tuntijaraportti julkaistiin kesäkuussa 2016. (Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittävä työryhmä 25/2016)

Osana eettistä koodistoa pörssiyhtiöillä on ohje siitä, miten ilmoitukset voidaan tehdä, kenelle ja millaista luottamuksellisuutta edustaa ko. kanava. Yritysten kohdalla kyseessä ovat sisäiset kanavat. Oheisina esimerkkeinä ovat Valtiontalouden tarkastusviraston ohje kanteluista ja väärinkäytöksistä sekä pörssiyhtiö Outokummun ilmoituksen tekemisen ohjeistus (suorat lainaukset on otettu ko. yksiköiden kotisivuilta).

**Esimerkki:** Kantelut ja väärinkäytökset: Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen voi kääntyä, kun epäilee, että valtion taloudenhoidon laillisuudessa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä valtion taloudenhoidon laillisuudesta ja valtion talousarvion noudattamisesta. Kannella voi myös valtion määräysvallassa olevista yhtiöiden lainvastaisesta menettelystä. Kantelun voi lisäksi tehdä vaali- ja puolerahoitukseen liittyvistä asioista.

Tarkastusvirastolle voi kannella kuka hyvänsä. Kantelun voi tehdä itseään koskevassa asiassa, mutta myös toisen puolesta tai yhdessä muiden kanssa. Tutkinta on maksutonta.

Kantelun voi tehdä kirjoittamalla valtiontalouden tarkastusvirastolle vapaamuotoisesti, mutta suosittelemme sen tekemistä kantelulomakkeella. Vapaamuotoisessa kantelussa on ilmoitettava ainakin lomakkeen mukaiset tiedot. Mukaan kannattaa liittää mahdollisimman tarkasti tiedot, joihin kantelu perustuu sekä mahdolliset kantelua tukevat asiakirjat.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 16 §:n mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

**Esimerkki:** Ilmoituksen tekeminen: Outokumpu Oy

”Mitä tahansa toimintaa, joka on sovellettavien lakien, määräysten tai Outokummun käytäntöjen vastainen tai voi aiheuttaa Outokummulle, sen henkilöstölle tai muille sidosryhmille välittömiä tai välillisiä taloudellisia tappioita tai muita menetyksiä, pidetään väärinkäytöksenä. Varotoimiin ryhtyminen ongelmien ehkäisemiseksi ja Outokummun maineen suojelemiseksi on äärimmäisen tärkeää, ja sitä edellytetään kaikilta Outokummun työntekijöiltä.

Siksi työntekijöiden on ilmoitettava väärinkäytöksiä koskevista epäilyksistään lähimmälle esimiehelleen tai muulle yhtiön johdon edustajalle. Mikäli tämä on asian luottamuksellisen luonteen takia mahdotonta, väärinkäytösepäilykset on ilmoitettava ilmoituspalveluun tai Outokummun Corporate Affairs & Compliance -yksikköön.

Helpline: Helpline on luottamuksellinen kanava, jonka kautta työntekijät ja ulkoisten sidosryhmien jäsenet voivat ilmoittaa väärinkäytösepäilyksistä luottamuksellisesti ja nimettömästi sähköpostitse, tai he voivat soittaa suoraan sisäiseen tarkastukseen (englanniksi tai saksaksi). Jos olet epävarma siitä, onko tietty käyttäytyminen epäeettistä ja ilmoitettavaa, ota yhteys Helpline-palveluun.

Vastuu ja esimiesten lisävastuut: Kaikki Outokummun työntekijät on veloitettu noudattamaan tätä toimintaohjetta. Laiminlyönti johtaa rikkomusta vastaaviin kurinpitotoimiin, joihin lukeutuu irtisanominen. Outokummun kunkin yksikön johto vastaa toiminnan sisäisestä valvonnasta. Näin ollen Outokummun esimiesten odotetaan käyttäytyvän esimerkillisesti tämän toimintaohjeen mukaisesti ja johtavan alaisiaan eettisten periaatteiden ja johtamisperiaatteiden mukaisesti. Esimiesten on puututtava välittömästi toimintaohjeen vastaiseen tai epäeettiseen käyttäytymiseen”.

## 4 REGULAATIO VS. EETTINEN KEHITTÄMINEN

Regulaatio ja kehittäminen ovat kaksi perusvaihtoehtoa vahvistettaessa organisaation ja johtamisen eettisyyttä.

### Sääntely- vai moraaliperusteet?

Aihepiiri on saanut liikkeelle useita tutkijoita. (ks. Rohr 1978; Paine 1994: 113; Bowman & West 2015: 145) Tutkimuksissa käsitellään jakoa kahteen eri tyyppiseen eettisen päätöksenteon ja johtamisen tarkasteluun. Puhutaan ns. low road - ja high road -malleista. Karkean jaottelun mukaan low road viittaa sääntelyyn, regulaatioon ja high road arvoihin ja moraaliiin. Edellisessä korruptionvastainen lainsäädäntö, viranomaisvalvonta ja -tarkastus rajoittavat eettisesti huonoa käyttäytymistä ja asettavat tietyn minimin, jonka alittaminen on rangaistavaa. Jälkimmäisessä yhteiset arvot, hyvät käytännöt ja eettiset periaatteet edistävät integriteettiä.

Taulukko 1 kuvaa tätä perusjaottelua. Vaihtoehdot eri piirteineen on kuvattu pääosin alan kirjallisuuden perusteella (Sharp 1994: 113; Hejka-Ekins 2001: 80-90; Lewis & Gilman 2005: 14-18; Lawton et al 2013: 94-132). Taulukkoon 1 on tiivistetty viisi kohtaa molemmista vaihtoehdoista.

Kun perusta on muodollisissa säännöissä ja ohjeissa, keskitytään standardeihin, rajoitteisiin ja sanktiointiin. Muodollisista säännöistä halutaan pitää kiinni ja toiminta perustuu ohjeisiin. Low road'issa pyritään välttämään ongelmia ja uskotaan ulkopuoliseen regulaatioon, määräyksiin ja valvontaan, ei niinkään sisäiseen refleктоivaan kehittämiseen ja koulutukseen. Eettisen johtamisen kannalta sääntelyperusteisuutta kritisoidaan siitä, että sen nojalla nousevat esiin eettistä päätöksentekoa ajatellen triviaalit ongelmat. Sääntö- ja ohjevaihtoehdon katsotaan kuvaavan autoritaarisen johtajuuden ideaa, toisin sanoen, byrokraattista ja suljettua hallintorakennetta, jossa johtamiskäsitys perustuu kontrolliin, rangaistuksen uhkaan, ja yksilöllisen vastuullisuuden välttämiseen.



**Taulukko 1.** Sääntely ja moraaliperusta

| Perusta muodollisissa säännöissä ja ohjeissa  | Perusta moraaliarvoissa ja eettisissä periaatteissa   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· Regulaatio ja ulkoinen valvonta</li> <li>· Velvoittavat eettiset koodit</li> <li>· Minimitaso: kiellot, rangaistukset, velvoittavuus</li> <li>· Väärinkäytösten ja rikosten torjunta</li> <li>· Lainsäädäntö, oikeudelliset velvoitteet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Sisäiset ammattieettiset standardit</li> <li>· Eettiset suositukset</li> <li>· Vapaaehtoisuus, yksilöllinen vastuullisuus, eetos</li> <li>· Koulutus, kommunikointi, eettinen kehittäminen</li> <li>· Eettiset arviot, joustavuus</li> </ul> |

Toinen vaihtoehto koskee arvoja ja eettisiä periaatteita. Niissä kuvataan mm. sosiaalista tasa-arvoa ja osallistuvaa johtajuutta. Huomio kiinnitetään johtamistyön koulutukseen ja konsultointiin, kehittämiseen ja uudistamiseen. Painopisteenä ovat mahdollisuudet kehittää eettistä johtajuutta ja johtajan hyveiden sisältöä sekä luottaa yksilön ja organisaation vastuullisuuteen. Vaihtoehdossa asetetaan ensi sijalle ammattieettiset standardit. Perimmäinen tarkoitus ei ole etsiä rajoitteita. Johtamiskäsitykseen katsotaan sisältyvän demokraattisuus, joustavuus ja avoimuus.

Käytännössä regulaation ja eettisen kehittämisen vaihtoehdot eivät poikkea toisistaan siinä laajuudessa, mihin tutkimuskirjallisuus viittaa. Sääntelyä edustava lainsäädäntö on monivaikutteinen ja sisältää pakottavia, rajaavia ja velvoittavia mutta myös ohjaavia elementtejä. Eettistä kehittämistä edustavat koodit ovat vapaaehtoisen ja suosittävän luonteensa lisäksi myös velvoittavia, mikä lähentää niitä lainsäädännön normeihin. Seuraavassa kuvataan pääosin suomalaisia esimerkkejä.

## Sääntely

Mistä sääntelyssä on käytännössä kysymys? Lainsäädäntö luo puitteet johtamisen etiikalle. Suhteessa lainsäädäntöön joko pysytään oikeilla raiteilla tai rikotaan normeja, jolloin epäeettistä toimintaa korjataan jälkikäteen rangaistuksilla. Eri tyyppisten eettisten loukkausten valvonta kuuluu oikeusviranomaiselle ja poliisille. Oikeusprosessit johtavat usein vakaviin seuraamuksiin. Suomessa yleisiä eettisiä ohjenuoria on sisällytetty perustuslakiin

sekä muihin lakeihin. Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oheinen lakiluettelo on esimerkki säännösperustasta, joka sisältää monen tyyppistä regulaatiota. Lainsäädäntö on tässä yhteydessä jaettu kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän keskiössä ovat mm. peruslakitasoiset normit sekä hallinnon toimintaa (hyvä hallinto, puolueettomuus, yhdenvertaisuus, julkisuus) ja virkamiehen asemaa ja velvollisuuksia (tasapuolisuus, luottamus, esteellisyys) kuvaavat säännökset.

- Perustuslaki (731/1999): Valtiojärjestyksen ja hyvän hallinnon perusta: yhdenvertaisuus lain edessä, laillisuusperiaate, ihmisoikeudet, oikeus saada asia käsiteltyksi puolueettomassa lainkäyttöelimestä. Ministerin sidonnaisuudet. Selvitys eduskunnalle elinkeinotoiminnasta, omistuksista ja varallisuudesta (63 §). Yleiset virkaylennysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (125 §).
- Valtioneuvostolaki (175/2003): Ministerin esteellisyys. Esteellisyydestä ja sen perusteista ilmoittaminen asian käsittelyn yhteydessä.
- Hallintolaki (434/2003): Esteellisyys (28 §). Hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistäminen, palvelujen laatu ja tuloksellisuus, hallintoasioissa noudatettava menettely, neuvonta.
- Kuntalaki (365/1995): Kunnan toiminnan järjestäminen, luottamushenkilöt, kokousten julkisuus, kunnan hallinnon ja talouden tarkastus, esteellisyys (52 §).
- Valtion virkamieslaki (750/1994): Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet, sivutoimien ilmoitusvelvollisuus, valtion omistajavallan käyttö, jne. (18§) ”Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen” (15 §).
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003): Viranhaltijan velvollisuudet ja oikeudet, sivutoimet, kilpaileva toiminta (lupaharkinta, esteellisyys, tasapuolisuus ) (18 §)
- Yhdenvertaisuuslaki (21/1994): Yhdenvertaisuuden toteutuminen yhteiskunnan eri lohkoilla. Yhdenvertaisuuden edistäminen hallinnossa ja sen toimintatavoissa. Syrjinnän kieltö. Työsopimuslaki edellyttää, että työnantaja kohtelee työntekijöitä tasapuolisesti. Naisten ja miesten tasa-arvosta säädetään tasa-arvolaisa.
- Julkisuuslaki (621/1999): Viranomaisen toiminnan julkisuus, asiakirjojen julkisuus, kansalaisten oikeus saada tietoa asiakirjoista, viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, salassapitovelvoitteet.

Toisessa lainsäädäntöryhmässä ovat rikoslain mukaiset varsinaiset lahjontasäännökset ja muu poliittisen toiminnan sääntely, kuten vaali- ja puoluerahoitus.

- Rikoslaki (39/1889; lahjontasäännökset kirjattu 1980 alkaen): Lahjusrikossäädösten tavoitteena on edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta ja riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista.

Virkamiehen ja kansanedustajan lahjonta. Luvut 16 ja 40: Lahjuksen antaminen, törkeä lahjuksen antaminen, lahjuksen antaminen kansanedustajalle, törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle, lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, lahjuksen ottaminen kansanedustajana, törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana.

Lahjonta elinkeinoelämässä. Luku 30: Lahjominen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa.

Vaalilahjonta 14 luku: Lahjuksen antaminen äänestämisestä tai äänestämättä jättämisestä. Virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen Luku 40 (2002): Virkamiehen virka-aseman väärinkäyttäminen hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen haittaa. Virkavelvollisuuden rikkominen (säännösten tai määräysten rikkominen). Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (haitallisuus, vahingollisuus) (7-10§). Luku 47 (2009): Työsyönnön kieltö (3§).

- Puoluelaki (10/1969): Puoluerahoitukseen, valtiontukeen ja kirjanpitoon liittyvät velvollisuudet, vaalikampanjakulut, ajantasainen ilmoitusvelvollisuus, Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävä.
- Vaalirahoituslaki (273/2009): Vaalirahoituksen rajoitukset, ehdokkaan ilmoitusvelvollisuus, Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät, ilmoitusrekisteri ja sen julkisuus.

Kolmas ryhmä muodostaa erityislainsäädännön, joka vahvistaa eettistä toimintaa (tiedonsaanti, avoimuus) ja torjuu korruptiota. Aiheet koskevat mm. tili-velvollisuutta, julkisten hankintojen periaatteita ja rahanpesun torjuntaa. Keskeiset lait ovat seuraavat.

- Kirjanpitolaki (1336/1997): Hyvä kirjanpitolaki, tilinpäätös ja toimintakertomus, tiedonantovelvollisuudet.
- Tilintarkastuslaki (459/2007): Tilintarkastusta koskevat säännöt, tilintarkastusvelvollisuus, tilintarkastajien riippumattomuus ja esteellisyys.
- Hankintalaki (348/2007): Tasapuolisuus ja avoimuus julkisissa hankinnoissa, hankintojen periaatteet, hankintamenettely, kilpailuttaminen, tarjouspyyntö, kansalliset kynnyksarvot. Hankintalain uudistus (HE 108/2016 vp).
- Tilaajavastuulaki (1233/2006): Tilaajan selvitysvelvollisuus ja vastuu ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, tavoitteena selvittää, onko sopimuskumppani hoitanut lainmukaiset velvoitteet.
- Rahanpesulaki (503/2008): Asiakkaan tunteminen, riskiperusteinen arviointi, riittävä valmius arvioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit, tarvittavat tiedot asiakaskunnasta.

## Eettinen kehitystyö ja koodit

Toinen perusvaihtoehto on eettinen kehittäminen. Mikäli mitään sääntelyä ei käytetä, tällaisessa ääritilanteessa turvaudutaan hyvien tapojen ylläpitämiseen, koulutukseen ja eettiseen kehittämistyöhön. Parantaakseen integriteettiään yksilöt voivat muuttaa omia toimintatapojaan ja huonoa johtamista on mahdollisuus korjata eettisesti hyvän johtamisen suuntaan. Siihen tarvitaan usein koodeja ja ohjeita. Vapaaehtoiset suositukset eivät ole pakottavia, vaan tarjoavat käyttäytymismalleja eettisesti kestäväen toiminnan kehittämiseksi.

Kansainvälisesti tunnetuimpia koodistoja ovat Iso-Britanniassa laaditut Nolanin komitean eettiset periaatteet vuodelta 1995. Ne ovat toimineet monien koodistojen esikuvina. Niihin kuuluvat epäitsekkyys, integriteetti, puolueettomuus, vastuullisuus, avoimuus, rehellisyys ja johtajuus (ks. myös Salminen 2004: 106). Eettiset periaatteet korostavat keskeisiä moraalisia arvoja.

Niina Salmela (2012: 48) on koonnut Vaasan yliopiston julkisjohtamisen tutkielmaansa tärkeimmät teemat, jotka kuvaavat Nolanin komitean integriteettiperiaatetta. Tiivistäen korostuvat mm. seuraavat eettiset perusperiaatteet: tiukka kiinni pitäminen ja sitoutuminen sovittuihin periaatteisiin ja annettuihin lupauksiin; omien arvojen noudattaminen ja sanassa pysyminen johdonmukaisesti; lahjomattomuus kaikissa tilanteissa (mm. puheet ja teot); objektiivisuuden korostaminen ja tietoisuus oman toiminnan perusteista.

Toinen esimerkki koskee yhdysvaltalaisen tiedejärjestön koodistoa. American Society for Public Administration (ASPA) on laatinut vuonna 2013 päivitettyt eettiset koodit julkisia tehtäviä varten. Koodit nojaavat seuraaviin periaatteisiin: julkisen edun palveleminen; perustuslakien ja muiden lakien kunnioittaminen; henkilökohtaisen integriteetin toteuttaminen julkisissa tehtävissä; organisaatioiden eettisyyden edistäminen ja ammattitaidon sekä osaamisen kehittäminen.

ASPAn koodeissa korostuvat virkamiehen yleispätevät tehtävät. ASPAn kotisivuilla on tarkemmat käytännön sovellukset keskeisiin eettisiin periaatteisiin. Integriteettiä kuvaava koodisto osoittaa selvästi, että ohjeissa on sekä moraalisen asenteen (luottamus, totuudellisuus) että korruption vastaisuuden (valta-aseman väärinkäytöksen ja suosinnan kiellot) vaatimuksia. Suomeksi käännettynä (epävirallinen käännös) koodisto sisältää seuraavia periaatteita:

*”Noudattaa esimerkillisen käytöksen vaatimuksia, jotta voidaan ylläpitää kansalaisten luottamusta ja julkisen palvelun uskottavuutta.*

*Työssä tulee osoittaa moraalista selkärankaa, rohkeutta, myötätuntoa, hyvántahtoisuutta ja optimismia. On pidettävä yllä totuudenmukaisuutta ja rehellisyyttä, eikä uhrata niitä edistyksen, kunnian tai omien etujen vuoksi. Vastustettava poliittista, organisatorista ja henkilökohtaista painetta, mikä voi kyseenalaistaa eettisyyden ja integriteetin, sekä tukea niitä, jotka kohtaavat näitä paineita. Hyväksyä henkilökohtainen vastuu toimistaan ja niiden seurauksista. Varmistaa, ettei julkista valta-asemaa käytetä oman edun hankkimiseen tai edistämiseen. Varmistaa huolellisesti ja täsmällisesti, ettei synny intressiristiriitoja tai vaikutelmaa intressiristiriidoista. Julkistaa kaikki sellaiset edut ja asemat, jotka voivat vaikuttaa päätöksenteon puolueettomuuteen, ja pidättäytyä päätöksenteosta jossa puolueettomuus voi vaarantua.*

*Hoitaa virkatehtävät ilman puoluepoliittista latausta tai suosintaa. Varmistaa, että asianosaiset saavat kiitosta työstään ja panoksestaan.”*

Organisaatioiden arvot muodostavat eräänlaisen eettisen ohjeiston. Suomessa valtionhallinto on 2000-luvun alussa määritellyt seuraavat arvot julkista palvelua varten sekä virkamiehille että johdolle: toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus (Arvot arjessa 2005). Kunnallishallinnon arvot ovat pitkälti samat kuin valtionhallinnossa. Yksittäisillä kunnilla on silti tarkentavia koodeja, jotka ohjaavat esimerkiksi hyvää hallintotoimintaa yksityiskohtaisemmin.

Keskeinen alue koodeille ovat ohjeet lahjoista, vieraanvaraisuudesta ja muista taloudellisista eduista. Mitä on sallittua ottaa vastaan; missä kulkee lahjojen ja vieraanvaraisuuden rajat; onko lahjoilla jokin euromääräinen yläraja?

Kuten edellä sääntelyn kohdalla viitattiin, rikoslain lahjontaa koskevat säännökset määrittelevät pääpiirteissään näitä rajoja. Rikoslaisissa säädetään lahjonnan rangaistavuudesta. Valtionhallinnossa ja kunnissa on omia ohjeita lahjojen antamisesta ja vastaanottamisesta. Joissakin virastoissa ja laitoksissa on ohjeet myös siitä, millainen euromääräinen lahja on vastaanotettavissa ja hyväksyttävissä ja miten toimitaan tilanteissa, joissa lahja tai vieraanvaraisuus ylittävät hyväksytyt rajat. Valtiovarainministeriö on vuonna 2001 ohjeistanut valtion virastoja ja laitoksia erityyppisistä lahjoista ja vieraanvaraisuudesta.

Tutkimus (Salminen ym. 2016) osoittaa, että kuntasektorin luottamushenkilöiden keskuudessa lahjoja ja vieraanvaraisuutta koskevien eettisten koodien tuntemus on vähäistä. Osaltaan se johtuu siitä, ettei kunnissa ole kovin selviä säännöstöjä luottamushenkilöitä varten. Kyselytutkimuksen mukaan

luottamushenkilöt perustavat toimintansa itsekontrolliin ja siihen, että he kykenevät omaan harkintaan torjuessaan integriteetin loukkauksia. Samalla kaivataan lahjoja, vieraanvaraisuutta ja taloudellisia etuja koskevaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta.

Eettiset koodit on käytössä myös yrityksissä koskien yrityksen eettisiä toimintatapoja, sitoutumista kansainvälisten liiketoimintakoodistojen noudattamiseen ym. Mitä enemmän ne ovat yhteydessä yrityksen maineenhallintaan tai yrityskulttuurin kehittämiseen, sitä enemmän kasvaa johtajien vastuu koodien toimeenpanosta ja jalkauttamisesta koko työyhteisössä. Yksi esimerkki tässä yhteydessä ovat kansainvälisen kiinteistökehitys- ja rakennuskonserni Skanskan eettiset ohjeet, joihin sisältyvät yhtiön keskeiset arvot ja korruptionvastaiset ilmaukset.

#### Skanskan eettiset ohjeet

*”Sitoudumme harjoittamaan liiketoimintaa tinkimättömän rehellisesti ja eettisesti. Noudatamme lakeja ja määräyksiä, jotka ovat voimassa niissä maissa, joissa toimimme. Kunnioitamme YK:n ihmisoikeuksien julistusta ja tiedostamme velvollisuutemme ottaa nämä oikeudet huomioon toimissamme henkilöstöämme ja yhteiskuntaa kohtaan. Tämä sitoumus käsittää myös alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyvät toimet.*

*Pyrimme vaikutusvaltamme puitteissa varmistamaan, että hankkeissamme tavarantoimittajamme, aliurakoitsijamme, edustajamme, työyhteisöliittymäkumppanimme ja muut kumppanimme noudattavat Skanskan eettisen ohjeiston Code of Conductin periaatteita.*

*Tarjoamme turvallisen ja terveellisen työympäristön ja sitoudumme sen jatkuvaan kehittämiseen. Tarjoamme jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet rotuun, väriin, sukupuoleen, kansallisuuteen, uskontoon, etniseen taustaan tai muuhun erityispiirteeseen katsomatta. Emme salli syrjintää tai häirintää.*

*Tarjoamme henkilöstölle ja muille Skanskan kanssa toimiville henkilöille kanavan ilmoittaa mahdollisista epäilyistä väärinkäytöksistä siten, että niiden asianmukainen käsittely ja toimenpiteet ovat mahdollisia ilman pelkoa kustosta. Korruptio, lahjonta ja epärehelliset kilpailua rajoittavat toimet väärin markkinoita ja estävät taloudellista, sosiaalista ja demokraattista kehitystä. Skanska ei suvaitse tällaisia toimia.*

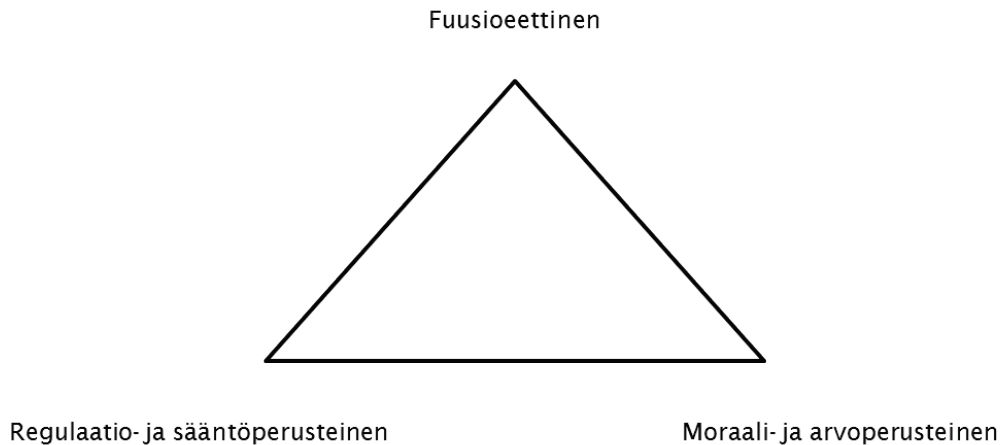
*Emme toimi voimassaolevan kilpailulainsäädännön vastaisesti. Emme tarjoa tai anna suoraan emmekä välillisesti asiatonta maksua tai muuta.”*

## Fuusioeettinen näkökulma

Miten ja millä perusteella edellä kuvatut perusvaihtoehdot on yhdistettävissä? Mistä fuusioeettisessä vaihtoehdossa on kysymys? Eräiden tutkijoiden (Hejka-Ekins 2001; Lawton et al 2013) mukaan ainakin teoriassa on mahdollista, että ohjeet ja säännöt sulautetaan eettisiin standardeihin. Tällöin puhutaan fuusioeettisestä näkökulmasta (fusion road of ethics). Asetelmaa on yksinkertaistettu kuviossa 4.

Taustalla on keskustelu siitä, jonka mukaan muodollisten sääntöjen ja ohjeiden vaihtoehto johtaa eettisesti triviaaliin arvioon ja asenteeseen. Toisin sanoen, korostetaan sitä, että on syytä pysyä poissa eettisistä ongelmista (”stay out of trouble”). Vastaavasti moraaliarvojen ja eettisten periaatteiden korostaminen johtaa yhteiskuntafilosofisiin kysymyksiin tasa-arvosta ja mm. New Public Administration –koulukunnan periaatteista. Näiden ei voi katsoa täysin kiistattomasti soveltuvan julkisen palvelun ja johtamisen tarkasteluun.

Fuusioeettistä vaihtoehtoa seuraten Rohr (1978: 51-59) esittää näkemyksen, jossa virkamiehen eettinen perusta nojaa ns. regiimin arvoihin, keskitiehen (middle road) sekä eräänlaiseen yhdistelmään low- ja high- road malleista. Keskitiessä korostuu perustuslakiin nojaava vala julkisen palvelun perustana.



### **Kuvio 4.** Eettisen regulaation ja kehittämisen ulottuvuudet

Rohr (1978: 59) korostaa tässä ns. regiimin (poliittishallinnollisen järjestelmän) arvoja, jotka nojaavat maan perustuslakiin. Regiimin arvot nojaavat kolmeen perustaan: a) eettiset normit ovat peräisin regiimin keskeisistä eettisistä arvoista; b) arvot ovat normatiivisia virkamiehille, koska valan vannominen pitää yllä regiimiä ja c) arvot on löydettävissä lainsäädännöstä.

Valat edustavat yhtä eettisen sitoutumisen muotoa Suomessa. Valan vannovat sitoutuvat henkilökohtaisesti tiettyihin velvollisuuksiin, kuten lain noudattamiseen, nuhteettomuuteen ja ylipäättään hyvään käyttäytymiseen. Valassa pysyminen on eettisyyttä ja valan rikkominen voi olla integriteetin loukkaamista. Tähän liittyy näkökohtia, jotka samanaikaisesti koetaan henkilökohtaisesti. Poliittiset johtajat, virkamiehet, tuomarit, lääkärit ja sosiaalialan asiantuntijat vannovat valan – vain muutamia esimerkkejä mainitakseni.

Poliittiset johtajat vannovat valan, mikä osaltaan kuvaa poliittisen järjestelmän eettis-moraalista luonnetta. Tasavallan presidentin ryhtyessä toimeen tulee hänen vanna juhllinen vakuutus eduskunnan edessä. Valtioneuvoston jäsenillä, ministereillä sekä johtavilla virkamiehillä on sama virkavalan kaava.

Virkamiehillä on Suomessa velvollisuus vanna vala tai antaa vakuutus. Kaavaan kuuluu vala tai vakuutus, mikä velvoittaa siihen, että asianomainen noudattaa perustuslakia ja muita lakeja sekä toimii oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi. Vuodelta 1987 oleva kirjallisen vakuutuksen kaava on seuraava:

*”Minä N.N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä virassani noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti. Virkavelvollisuuteni täytän tunnollisesti ja parhaan kykyni mukaan. Minä en myöskään ilmaise sivullisille sellaista asiaa, jonka olen virassani saanut tietooni ja joka on pidettävä salassa.”*

Joissakin ammateissa vannotaan vielä erikseen eettinen vala. Esimerkiksi valmistuvat poliisit ovat 2000-luvun alusta vannoneet poliisin eettisen valan kirjallisen vakuutuksen lisäksi. Valan kaava korostaa mm. poliisin lojaalisuutta lainsäätäjälle, esimiehelle ja yhteiskunnalle. Samalla kun poliisin toiminta on vahvasti säännelty poliisilaisissa ja muissa normeissa, vala tuo esille poliisin ammatin eettisenä professiona. Kaava kuuluu seuraavasti:

*”Lupaan parhaan kykyni ja taitoni mukaan käyttäytyä aina ja kaikissa tilanteissa poliisin arvolle sopivalla tavalla. Kunnioitan jokaisen ihmisarvoa ja oikeuksia. Käytän poliisin valtuuksiani lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Noudatan esimiesteni käskyjä ja olen valmis kohtaamaan poliisin ammattiin liittyvät vaarat. Toimin avoimesti ja sovinnollisuutta edistäen. Käyttäydyn rehdisti, auttavaisesti ja ammatillista yhteishenkeä vahvistaen. Olen oikeudenmukainen ja toimin koko työyhteisön parhaaksi. Tällä tavalla tahdon poliisina palvella.”*



## 5 JOHTAMISEN ETIIKKA HALLINTOTIETEEN KYSYMYKSENÄ

Kuten edellä osoitettiin, johtamisen etiikan kysymykset ovat tiivis osa hallintotieteellistä tutkimuskeskustelua. Edellä kuvattiin alan tutkimuskirjallisuuden perusteella seuraavia julkisen hallinnon, johtamisen ja palvelun etiikan kysymyksiä:

- Oikeudenmukaiset menettelytavat (1. pääosuus)
- Johtamisen vastuut ja velvollisuudet (2. pääosuus)
- Luottamukseen ja lojaliteettiin perustuva hallinto (2. pääosuus)
- Avoin hallinto ja päätöksenteon läpinäkyvyys (2. pääosuus)
- Johtajan integriteetti ja korruptiovapaa virkamieskunta (3. pääosuus)
- Korruption torjunnan välineet (3. pääosuus)
- Regulaatio ja eettisyyden kehittäminen (4. pääosuus)

Huomattava osa aihepiiriä koskevasta tutkimuksesta on luonteeltaan normatiivista hallinnon tutkimusta. Usein julkisen hallinnon etiikkaa koskevat tulkinnat nojaavat siihen, että asiat näyttävät preskriptiivisinä, toisin sanoen pyritään vastaamaan myös siihen, miten asioiden pitäisi olla eikä niinkään siihen, miten ne ovat. (Thiel 2014: 182).

Tieteenalan tutkimusorientaatio ei ole kuitenkaan yhtenäinen. Empiirisesti suuntautunut hallinnon tutkimus painottaa lähtökohtaisesti hieman eri asioita. Metodisesti katsottuna empiirispainotteisessa tutkimuksessa käsitellään eettisten kysymysten, kuten hyvän hallinnon, ehtoja ja edellytyksiä. Sen sijaan normatiivinen etiikan tutkimus menee ikään kuin pidemmälle. Siinä pyritään määrittelemään hyvän hallinnon sisältöä ja siihen kuuluvia eettisiä arvoja.

Raportin aihe – johtamisen etiikka - kumpuaa viime kädessä hallintotieteen tutkimusperinteestä. Jäljempänä viitataan vielä muutamiin tutkijoihin ja tutkimuksiin, joista osa kuuluu tieteenalan klassikoihin. Tutkimukset täydentävät joitakin etiikan keskeisiä teemoja, kuten hyvän virkamiehen kriteerejä, virkamiesetiikan sisältöä, johtamisen ja päätöksenteon etiikkaa ja hallinnon etiikkaan valikoituja painopisteitä.

Viime vuosisadan alun klassiset organisaatiokoulukunnat ovat käsitelleet hallintotyön erityisyyttä (politiikan ja hallinnon suhde), johtamisen organisointiperiaatteita (POSDCORB-malli), toimeenpanevan johdon ja johtajan tehtäviä (velvollisuudet ja vastuut) ja ylipäätään hyvän virkamiehen ja

asiantuntijan ominaisuuksia. On huomattava, että 1900-luvun alun teorit korostivat kapeasti määriteltyä tehokkaan toiminnan ideaalia organisaatioissa. Viime vuosisadan puolivälin jälkeen teoriasuuntauksissa nostettiin vahvemmin esiin hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet, osallistuminen ja demokratia. 1980-luvulta eteenpäin hallinto- ja organisaatioteorioiden valtavirta painottaa hallinnon suorituskykyä, taloudellista tehokkuutta, tulosten aikaansaantia ja palvelua julkisissa organisaatioissa. 2000-luvun puolella monet tutkijat ovat lisäksi käsitelleet hallinnon etiikan kysymyksiä ja haasteita suhteessa tieteenalan kehitystä koskevaan keskusteluun. (Vrt. esim. Raadschelders 1999 ja Miller ja Jaja 2005).

Klassiset kysymykset 1940-luvulta 1980-luvulle käsittelevät mm. hallinnon vastuullisuutta, eettisiä dilemmoja ja niiden ratkaisuja, korruptiota, eettisiä koodeja, eettisen käyttäytymisen kehittämistä, eettistä koulutusta ja professioetiikkaa.

Jos byrokratian etiikkaa pyritään määrittelemään, on palattava tieteenalan historiaan. Aiheen kohdalla keskeinen teoreetikko on epäilemättä saksalainen sosiologi, taloustieteilijä ja filosofi Max Weber (1864-1920). Weberin (1980) työetiikassa ammatti on kutsumus ja velvollisuus. Kutsumuksen ja velvollisuuden yhteys tulee esiin kapitalismin historiallisessa kehityksessä. Kutsumuksena ja velvollisuutena työ luo henkisen motivaatioperustan kapitalistiselle tuotannolle.

Weberillä oli esimerkkinä ammattikutsumuksesta poliitikon ammatti. Tunnetussa esseessään *Politiikka ammattina* Weber (1993: 84–85) erottaa ne, jotka elävät politiikkaa varten, niistä jotka elävät politiikasta. 'Politiikkaa varten elävät' tekevät politiikkaa päämääränä sinänsä. Weberiä voisi tulkita tässä siten, että politiikka on elämän tarkoitus. Jälkimmäinen politiikan teon muoto 'elää politiikasta' kohdistaa huomion taloudellisiin kysymyksiin, kuten politiikan ammattiin tulon lähteenä.

Weber (1978: 325, 446–447) määritteli etiikan arvoksi ja uskoksi hyveeseen, mikä ohjaa toimintaa. Useissa yhteyksissä Weber tarkasteli etiikkaa suhteessa uskonnollisiin motiiveihin. Uskonnollisissa ryhmissä esiintyy tottelevaisuutta, jonka synnyttää 'eettinen profeetallisuus'. Vaikka filosofinen etiikka ja filosofiset 'koulut' muistuttavat jossain määrin profeetallisuutta, ne ovat kuitenkin eri asia ja eri tarkoitusta varten. Weber ei pidä kestäväenä jakoa eettisiin, sisäisiin omantunnon kysymyksiin ja oikeusnormeihin, jotka määrittelevät ulkoista käyttäytymistä. Weber (2009: 97-98) tarkentaa virkamiesetiikan seuraavasti:

*"Aidon virkamiehen...ei tule varsinaisen ammattinsa takia harjoittaa politiikkaa, vaan hallinnoida ennen muuta puolueettomasti..., vailla vihaa ja*

*puolueellisuutta... Virkamiehen kunnia on kyky – omista eriävistä näkemyksistään huolimatta - toteuttaa hänen esimiehensä hänelle esittämät käskyt, vaikka ne voisivat olla hänen näkemystensä vastaisia ja jopa hänen mielestään virheellisiä. Hän toteuttaa ne käskijän vastuulla, ja ikään kuin ne vastaisivat hänen omaa vakaumustaan. Ilman tällaista moraalista kuria ja itsekieltäytymistä koko koneisto romahtaisi.”*

Brubaker (1984: 61–103) erottaa Weberin ajattelussa objektiivisen ja subjektiivisen arvokäsityksen. Edellinen kuvaa itsenäisiä arvoalueita, jälkimmäinen edustaa yksilön luomia arvosuuntautumisia. Arvoalueet ovat politiikan aluetta, jossa tulee noudattaa tiettyjä normeja, velvollisuuksia ja vastuita. Tämä arvojaottelu on perusta syntyville arvostiridoille, jotka ovat Weberin mukaan väistämättömiä. Arvot muokkaavat ihmisten toimintaa. Jos toiminta on mielekästä, se on myös rationaalista. Weberin moraalista näkemystä Brubaker tulkitsee siten, että ihmisen moraalisesti oikea toiminta on rationaalista, vapaata ja mielekästä.

Empiirisen organisaatiotutkimuksen edustajana Herbert A. Simon (1979: 78, 273-4) korostaa organisaation toiminnan tehokkuutta ja niitä keinoja, joilla maksimaalinen tehokkuus saavutetaan. Tämä pyrkimys yhdistää talousteoriaa ja hallintotiedettä toisiinsa. Simon esitti päätöksenteon ja hallinnon teoriansa 1940-luvun puolivälissä teoksessaan *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Simonin näkemys on, etteivät eettiset kysymykset kuulu tieteeseen, koska niiden oikeellisuutta tai virheellisyyttä ei voida todistaa. Vaikka faktoja ja arvoja ei voida aina pitää erillään, Simonin päätöksentekoteoria erottaa arvopremissit ja tosiasiapremissit toisistaan. Edellisiin kuuluvat eettiset olettamukset ja väitteet, ja jälkimmäisiin tosiasiat, joita tutkitaan tieteellisesti.

Maksimaalisen tehokkuuden saavuttamiseen vaikuttavat monet tekijät, kuten se, miten virkamiesten (administrators) teknistä asiantuntijuutta kyetään hyödyntämään organisaation toiminta- ja päätöksentekoprosessissa. Tähän liittyvät myös vastuullisen ja lojaalin toiminnan merkitys sekä virkamiesten koulutus. (ks. Myös Fry & Raadschelders 2008: 218-220) Simon (1979: 88-89) tuo esille kuitenkin sen, että eettisiin väittämiin sisältyy tosiasiaelementtejä. Simonin korostaman rationaalisen päätöksenteon tutkimiseen eettiset väittämät soveltuvan vain, a) jos arvot ovat riittävän konkreettisia tieteellisesti todistettavaksi ja b) niistä on mahdollista tehdä päätelmiä sen suhteen, miten tietyt toimenpiteet vaikuttavat tavoitteiden toteutumiseen.

Hallintoteorian edustaja Dwight Waldo kritisoi päätöksentekoajattelua, jossa tosiasiat ja arvot erotetaan toisistaan. Yhteiskuntatieteen piirissä ei voida tehdä

tämän kaltaista jakoa. Hänen käsityksensä oli, että valittaessa päätöksenteon eri vaihtoehtojen välillä vaihtoehdot sisältävä jo sinällään arvoja (Fry & Raadschelders 2008: 326-327). Teoksessaan *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration* (1948: 94-95) Waldo nostaa esiin virkamiehelle kuuluvia tehtäviä ja hyveitä. Hän esittää useita luetteloja hyveistä, ja esimerkiksi hallinnolliseen johtajuuteen sisältyy vitaalisuutta, älykkyyttä, luovuutta ja demokraattisuutta.

Waldo poikkeaa Simonin käsityksestä. Waldon mielestä organisaatiotutkimuksen perinteinen traditio vältti arvo- ja moraalikysymyksiä, ja painotti tehokkuuden tutkimusta. Tämä perinne on kuitenkin epärealistinen ja riittämätön, koska hallintoteorian tulee kehittää etiikan teoriaa, ja arvojen käsittely tieteellisessä tutkimuksessa antaa näin ollen suuntaa empiiriselle tutkimukselle.

Artikkelissaan *Reflections on Public Morality* (1974) Waldo näkee moraalisen luovuuden ja arkkitehtuurin hallinnon etiikan perustana. Artikkeliki käsittelee julkisen ja yksityisen moraalin suhdetta ja sitä, miten niiden erot näkyvät eri ajankohtina ja eri toiminta-alueilla. Kirjoittajan mukaan hallinnon toimet ovat usein sekoitus sekä moraalisuutta että moraalittomuutta. Julkista etua koskevat kysymykset oivat eettisesti monimutkaisia: kilpailua käydään ennen muuta julkista hyvää koskevien kysymysten kesken.

Teoksessaan *the Human Side of Enterprise* McGregor (1960: 12-14) käsittelee ammatillisen etiikan kysymyksiä johtamisen alueella. Tieteellisen tiedon käyttö edellyttää eettistä tietoisuutta; itsekontrollia tarvitaan eettisten arvojen soveltamisessa. Yhteiskunnan arvot tulee säilyttää ja turvata. Taloudellisen toiminnan vapauden ytimenä on vastuullisuus.

Teoksessaan *Public Administration and Public Affairs* Henryn (2013: 451-462) käsitys on, että eettiset käytänteet ovat tulleet verraten hitaasti julkiseen hallintoon. Hän korostaa sitä, että virkamies tekee eettisiä päätöksiä, koska päätökset vaikuttavat viime kädessä ihmisiin, hyvässä ja pahassa. On siksi kysyttävä, kuinka päätökset auttavat tai vahingoittavat ihmisiä. Henry (2013: 453): ” Public administrators are not only talking the ethical talk, but also are walking the ethical walk”.

Teoksessaan *Public Administration. The Interdisciplinary Study of Government* Raadschelders (2013: 201) analysoi julkisen hallinnon erikoistumisalueita suhteessa eri tieteenaloihin. Raadscheldersin jaottelu on tiivistettynä seuraava: etiikan aihe nousee yhteiskuntatieteistä; eettiset koodit ja pilliin puhaltaminen ovat oikeustieteen kysymyksiä; hyötyetiikka korostuu filosofiassa;

asiamiesjärjestelmä (ombudsman) politiikan tutkimuksessa; uskonnollisen järjestelmän arvot teologiassa.

Tieteenalakeskustelun viimeisimpiä vaiheita on keskustelu siitä, miten hallinnon etiikka (Administrative Ethics) muodostaa selvästi itsenäisen doktriinin osana muuta hallintotieteellistä tutkimusta. Erityisesti 1980-luvulta lähtien sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa on julkaistu hallintotieteen etiikan tutkimuksia monista eri aihealueista. Tutkimusten aiheita ovat olleet eettinen johtaminen, organisaatioiden suorituskyky ja etiikka, etiikan lainsäädäntö, korruptio, julkisen palvelun eetos ja luottamus sekä eettinen toimintaympäristö. Uusimpia teemoja ovat globalisaatiokysymykset ja eri toiminta-alueiden (policy) eettiset kysymykset. Myös hallinnon etiikan tutkimusmenetelmät ovat kehittyneet ja monipuolistuneet viimeisen parin vuosikymmenen aikana (vrt. Bruce 2001; Menzel 2005, 2014; Lawton & Doig 2005–6).

## Lähteet

- Aristoteles VII (1989). *Nikomakhoksen etiikka: Aristoteles*. Suomentanut ja selitykset laatinut S. Knuutila. Helsinki: Gaudeamus.
- Arvot arjessa* (2005). Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka. 2. Painos. Valtiovarainministeriö. [Viitattu 20.8.2014]. Saatavissa: [https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/o.6\\_valtion\\_tyomarkkinlaitos/20050114Arvota/Arvot\\_arjessa\\_2.painos.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/o.6_valtion_tyomarkkinlaitos/20050114Arvota/Arvot_arjessa_2.painos.pdf).
- Barnard, C. I. (1970). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- Barwise, P. & S. Meehan (2008). So You Think You're a Good Listener. *Harvard Business Review*. April 1, 22.
- Bentham, J. (2001). *Writings on the Poor Laws*. Toim. Michael Quinn. Vol.1. Oxford: Clarendon.
- Bjørkelo, B. (2013). Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications. *Journal of Managerial Psychology* 38: 3, 306–323.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13: 4, 447–468.
- Bowman, J. S. & J. P. West (2015). *Public Service Ethics. Individual and Institutional Responses*. SAGE. Thousand Oaks, California.
- Brockner, J. (2006). Why It's So Hard to Be Fair. *Harvard Business Review*. March 84(3), 122-129.
- Brubaker, R. (1984). *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London, Boston, Sydney: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- Bruce, W., ed. (2001). *Classics of Administrative Ethics*. An ASPA Classic Volume. Westview Press USA.
- Caiden, G. E. (2001). *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Castren-Harju, K. (2013). "Sen lauluja laulat, kenen leipää syöt" – Työntekijän yksityisyys ja hyväksyttävän toiminnan rajat sosiaalisessa mediassa. Opinnäytetyö, Turun Ammattikorkeakoulu.
- Carroll, A. B. (1987). In search of the moral manager. *Business Horizon* 30: 2, 7–15.
- Christensen, T. & P. Laegreid (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography. *Public Performance and Management Review* 28: 4, 487–511.

- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Coughlan, R. (2005). Employee Loyalty as Adherence to Shared Moral Values. *Journal of Managerial Issues*. 17: 1, 43-57.
- de Graaf, G. (2010). The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, 285–306.
- De Vries, M. (2005). Trust and Governance Practices among Local Leaders. *International Review of Administrative Sciences* 71: 3, 405–424.
- Dasgupta, S. & A. Kesharwani (2010). Whistle-blowing: A Survey of Literature. *The IUP Journal of Corporate Governance* 9: 4, 57–70.
- Della Porta, D. & A. Vannucci (2012). *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Djerf-Pierre, M., M. Ekström & B. Johansson (2013). Policy failure or moral scandal? Political Accountability, Journalism and New Public Management. *Media Culture Society* 35: 8, 960–976.
- Dobel, P. (2005). Public management as ethics. Teoksessa: *Oxford Handbook of Public Management*, 156–181. Eds. F. Ewan, Laurence E. Lynn & C. Pollitt. Oxford University Press.
- Erkkilä, T. (2010). *Reinventing Nordic Openness: Transparency and State Information in Finland*. Department of Economic and Political Studies. University of Helsinki. Acta Politica 40.
- Evans, A. J. (2008). Dealing with Dissent: Whistleblowing, Egalitarianism, and the Republic of the Firm. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 21: 3, 267–279.
- Farmer, K. & S. Meisel (2010). Developing the Competencies of Interactional Justice. *Organization Management Journal* 7: 2, 155–168.
- Flinders, M. (2012). Daring to be a Daniel: the Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy. *Administration & Society* 43: 5, 595–619.
- Fledderus, J., T. Brandsen & M.E. Honingh (2014). Restoring Trust through the Co-Production of Public Services: A Theoretical Elaboration. *Public Management Review* 16: 3, 424–443.
- Follett, M.P. 1995. The individual in society. Teoksessa P. Graham. (ed.) Alkusanat R. M. Kanter. Johdanto P. F. Drucker. *Mary Parker Follett - prophet of management: a celebration of writings from the 1920s*. 247–263.
- Freeman, R.E., and P.H. Werhane (2005). Corporate Responsibility. *Teoksessa A Companion to Applied Ethics*, ed. R. G. Frey. & C. H. Wellman. Oxford: Blackwell Publishing Group.

Fry, B.R. & J.C.N. Raadschelders (2008). *Mastering Public Administration. From Max Weber to Dwight Waldo*. CQ Press. Washington D. C.

Graham, G.E. (2001). Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game. In Bruce, W., ed., *Classics of Administrative Ethics*. 90-92. An ASPA Classic Volume. Westview Press USA.

Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. Teoksessa *Transparency: the Key to Better Governance?* Eds. C. Hood and D. Heald. 25-43. Oxford University Press.

Heidenheimer A. J. & M. Johnston (2009). Introduction to Part X. Teoksessa *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Eds. A.J. Heidenheimer & M. Johnston, 623–626. New Jersey: Transaction Publishers.

Heiskanen, E. & J. Salo (2007). *Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen*. Karisto: Talentum.

Hejka-Ekins, A. (2001). Ethics in In-service Training. Teoksessa *Handbook of Administrative Ethics*. Ed. T.L. Cooper. 79-104. New York: Marcel Decker Inc.

Henry, N. (2013). *Public Administration and Public Affairs*. London and New York. Routledge.

Herne, K. (2013) *Mitä oikeudenmukaisuus on*. Helsinki. Gaudeamus.

Hood, C. & D. Heald (2006) (eds.). *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford University Press.

Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What it is, What We know, What is Done and Where to go*. UK. Palgrave Macmillan.

Häyry, M. (2001). *Mahdollisimman monen onnellisuus: Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset*. Vantaa: WSOY.

Juujärvi, S., L. Myyry & K. Pessa (2007). *Eettinen herkkyyden ammatillisessa toiminnassa*. Helsinki: Tammi.

*Kansallinen integriteettijärjestelmä – Suomi* (2011). Peruseräraportti. Transparency International Suomi. Salminen, A., Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Kant, I. (1990). *Siveysopilliset pääteokset. Immanuel Kant*, suomentanut sekä johdannolla ja selityksillä varustanut J.E. Salomaa. Helsinki: WSOY.

Kerr, S. (1988). Integrity in effective leadership. Teoksessa: *S. Srivastava and Associates, Executive Integrity*, 122–139. Jossey-Bash Publishers.

*Korruptioepäilyistä ilmoitettavien henkilöiden suojelua selvittävä työryhmä*. Oikeusministeriö työryhmäraportteja 25/2016. (saatavana verkkoversiona)

Lederman, D., Loayza, N. & R.R. Soares (2001). *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter* [Verkkójulkaisu]. World Bank Policy Research



- Working Paper No. 2708. [Viitattu 30.11.2014] Saatavissa:  
<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=632777>.
- Laegraed, P & T. Christensen (2011). *Changing Accountability Relations – the Forgotten Side of Public Sector Reforms*. UniRokkan Centre.
- Lawton, A., Rayner, J. & K. Lasthuizen (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Lawton, A. & Doig, A. (2005–6). Researching Ethics for Public Service Organizations. The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.
- Leventhal, G. S. (1980). What Should Be Done With Equity Theory? In: *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. 27-55. Eds. K. J. Gergen, M. S. Greenberg and R. H. Weiss. New York. Plenum Press.
- Lewis, C.W. & S.C. Gilman (2005). *The Ethics. Challenge in Public Service. A Problem-Solving Guide*. Jossey-Bass. A Wiley Inprint. San Francisco.
- Lee, S.Y. & A.B. Whitford (2007). Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 647-671.
- Loyens, K. & J. Maesschalck (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. In *Administration & Society* 42 81), 66-100.
- MacIntyre, A. (2004). *Hyveiden jäljillä: Moraaliteoreettinen tutkimus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mansikkamäki, S-T. & V. Mutttilainen (2016). *Poliisin tietoon tullut korruptio-rikollisuus Suomessa 2011-2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121. Tampere. Juvenes Print.
- Mayer, D. M., M. Bardes & R. F. Piccolo (2008). Do Servant-Leaders help satisfy follower needs? An organizational justice perspective. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 17: 2, 180-197.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Meijer, A. J. (2012). Introduction to the special issue on Government Transparency. *International Review of Administrative Sciences* 78: 3, 3-9.
- Mendilow, J. & I. Peleg (2014). Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond. Pp.1-26. Eds. Mendilow, J. & I. Peleg. Teoksessa *Corruption on the Contemporary World: Theory, Practice, and Hotspots*. London: Lexington Books.
- Menzel, D. C. (2001). Ethics Management in Public Organizations. What, Why and How? Teoksessa T. L. Cooper (Ed.). *Handbook of Administrative Ethics*. 2nd ed. New York: Marcel Dekker. 355–366.

Menzel, D. C. (2005). State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance. Teoksessa: *Ethics in Public Management*, 16–46. Eds. H.G. Frederickson & R. K. Ghere. New York: M. E. Sharpe.

Menzel, D.C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators: Leading and Building Organizations of Integrity*. 2nd ed. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe .

Menzel, D.C. (2014). *Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back*. A paper prepared for presentation at the 2014 Annual Conference of the American Society of Public Administration. Washington, D.C. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <http://ethicalgovnow.org/iseg/Resources.html>.

Mill, J. S. (2000). *Utilitarismi: Huomautuksia Benthamin filosofiasta*. Helsinki: Gaudeamus.

Miller, H.T. & Jaja, C (2005). Some Evidence of a Pluralistic Discipline: A Narrative Analysis of Public Administration Symposia. *Public Administration Review* 65: 6, 728–738.

Moilanen, T. & A. Salminen (2007). *Comparative Study on the Public-Service – Ethics of the EU Member States*. Ministry of Finance, Research and Studies 1. Helsinki.

Mäntysalo, V. (2015). The Importance of Transparency in Ethical Governance. Current Research and Finnish Citizens Perception. *Halduskultuur* 16: 1, 48-67.

Near, J.P., M.T. Regh, J. R. Van Scotter & M.P. Miceli (2004). Does Type of Wrongdoing Affect the Whistleblowing Process?. *Business Ethics Quarterly* 14: 2, 219-242.

Niiniluoto, I. (2005). Onko yrityksillä moraalista vastuuta? Teoksessa *Nykyajan etiikka: Keskusteluja ihmisestä ja yhteisöstä*. 23-60. Toim. I. Niiniluoto & J. Sihvola. Helsinki: Gaudeamus.

Nordin, S. (1999). *Filosofian historia*. Promentheus. Oulu: Pohjoinen.

Northouse, P. G. (2004). *Leadership: Theory and Practice*. London: Thousand Oaks.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.

O'Neill, O. (2009). Ethics for Communication? *European Journal of Philosophy*, 17: 2, 167-180.

Paine, L. S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review*, March-April 107-117.

Plant, J. F. (2013). Ethical Competence and Professionalism in Public Administration. Teoksessa *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. Eds. T. L. Cooper & D. C. Menzel, 189-217. New York. M.E. Sharpe.

- Quah J. S. T. (2013). Different Paths to Curbing Corruption. Teoksessa *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Ed. Quah J. S. T. Emerald Group Publishing. Research in Public Policy Analysis and Management 23: 1-22. United Kingdom et al.
- Raadschelders, J. C. N. (1999). A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9, 281–303.
- Raadschelders, J.C.N. (2013). *Public Administration. The Interdisciplinary Study of Government*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Rohr, J. A. (1978). *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Great Britain: Oxford University Press.
- Rothstein, B. & D. Eek (2009). Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach. *Rationality and Society* 21: 81-112.
- Rosanas, J.M. & M. Velilla (2003). Loyalty and Trust as the Ethical Bases of Organizations. *Journal of Business Ethics* 44: 49-59.
- Rönkkö, S. (2012). *Sopimaton käytös sosiaalisessa mediassa työsuhteen päättämisperusteena*. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta, työ- ja sosiaali oikeus.
- Salmela, N. (2012). *Arvoilla johtaminen julkisen hallinnon viitekehyksessä: pohdinta Nolanin komitean arvojen merkityksistä ja soveltamisen haasteista*. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, A. (2013). Control of Corruption: Case of Finland. Teoksessa J. Quah (Ed). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing. Research in Public Policy Analysis and Management vol 23. United Kingdom et al. 57–77.
- Salminen, A. (2015). *Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisu. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa.
- Salminen, A. & L. Heiskanen (2013). *Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen*. Vaasan yliopiston julkaisu. Selvityksiä ja raportteja 192.
- Salminen, A. & R. Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisu. Tutkimuksia 288.

Salminen, A., L. Pitkänen & L. Heiskanen (2016). Ethical Codes in Local Government: The Problem of Gifting. Views of Finnish Councillors. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20(1), 3-19.

Schillemans, T. (2011). Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society* 43: 4, 387-416.

Six, F. & L.W.J.C. Huberts (2008). Judging a Public Official's Integrity. Teoksessa *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives Across Frontiers*. Eds. L.W.J.C. Huberts, J. Maesschalck, C. L. Jurkiewicz, 65–82. Cheltenham: Elgar.

Simon, H.A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Ekonomia-sarja. Weilin & Göös. Espoo.

Smith, A. (2003). *Moraalitulojen teoria*. Helsinki: Kautelaari.

Smith, R. & A. J. Brown (2008). The Good, the Bad, and the Ugly: Whistleblowing Outcomes. Teoksessa *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organizations*, 109-136. ANU Press, Canberra.

Thiel, S. Van (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: an Introduction*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Thomas, G. (2000). *Introduction to Political Philosophy*. Duckworth: Redwood Book.

Treviño, L., Hartman, L. P. & M. Brown (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42: 4, 128–142.

Truelson, J. A. (2001). Whistleblower protection and the judiciary. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 407–428. Ed. Terry L. Cooper. Public Administration and Public Policy 86. New York: Marcel Dekker.

Tuominen, P., T. Uski, I. Jussila & U. Kotonen (2008). Organization types and corporate social responsibility reporting in Finnish forest industry. *Social Responsibility Journal* 4:4, 474–490.

Uys, T. (2008). Rational Loyalty and Whistleblowing. The South African Context. *Current Sociology*. 56: 6, 904–921.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company

Waldo, D. (1974). Reflections on Public Morality. *Administration & Society* 6: 267-282.

*Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta* (2012). Valtioneuvosto 22.11.2012. Helsinki.

*Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta (2016)*. Suositus 15.6.2016. Virkamies sosiaalisessa mediassa.

*Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti (2014)*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2014. Helsinki: Juvenes Print.

Vandekerckhove, W. & E. E. Tsahuridu (2010). Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. *Journal of Business Ethics* 97: 3, 365–380.

Vandekerckhove, V. & R.M.S. Commers (2004). *Whistle Blowing and Rational Loyalty*. *Journal of Business Ethics* 53, 225–233.

Wang, X. (2002). Assessing Administrative Accountability: Results from a National Survey. *American Review of Public Administration* 32: 3, 350–370.

Van Wart, M. (2011). *Dynamic of Leadership in Public Service: Theory and Practice*. New York. Routledge.

Varelius, J. (2008). Is whistleblowing compatible with employee loyalty?. *Journal of Business Ethics* 85: 2, 263–275.

Weber, M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Eds. G. Roth & C. Wittich. Berkeley: University of California Press.

Weber, M. (1980). *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Suomentanut T. Kyntäjä. WSOY.

Weber, M. (1993). *Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge.

Weber, M. (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Vastapaino. Tallinna.

Viinamäki, O.-P. (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283.

Wittgenstein, L. (1986). *Kirjoituksia 1929–1938*. Juva: WSOY.

Wittmer, D. P. (2005). Developing a behavioral model for ethical decision making in organizations: Conceptual and empirical research. Teoksessa: *Ethics in Public Management*, 49–69. Eds. H. G. Frederickson & R. K. Ghere. New York: M. E. Sharpe.

Zapata-Phelan, C. P., J. A. Colquitt, B. A. Scott & B. Livingston (2008). *Procedural Justice, Interactional Justice, and Task Performance: The Mediating Role of Intrinsic Motivation*. *Organizational Behavior and Human Decision Process*. 108(1), 93-105.