

Toimenpideohjelma korruptionvastaisen toiminnan kehittämiseksi Rajavartiolaitoksessa vuosina 2023–2025

1. Tausta

Rajavartiolaitoksen korruptionvastaisen toimenpideohjelman taustalla on valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi vuosille 2021–2023 sekä Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n 5. arviointikierroksen arviointiraportti.

2. Korruption määritelmä ja yleiset ilmenemismuodot

Korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Korruptio voi olla myös haitan aiheuttamista. Vaikutusvallan väärinkäyttö voi olla lainvastaista tai muutoin epäeettistä toimintaa. Siihen voivat syllistyä niin yksityishenkilöt, virkamiehet, poliitikot kuin elinkeinoelämän palveluksessa toimivat.

Korruption monimuotoisuus vaikeuttaa sen tunnistamista ja ilmituloa. Usein korruptioksi luokiteltavia tekoja arvioidaan virka- ja lahjusrikoksina sekä petos-, kavallus-, rahanpesu- ja sisäpiiririkoksina. Korruptio on kuitenkin laajempi ilmiö ja korruptiona voidaan pitää myös sellaista toimintaa, johon rikosoikeudellinen rangaistavuus ei ulotu.

Korruption muotoja ovat muun muassa päätöksentekoon osallistuminen eturistiriitatilanteessa, suosiminen, päätösten valmistelu epäeettisesti tai sisäpiirin kesken, lahjusten ja muunlaisten etuuksien antaminen tai vastaanottaminen sekä sukulaisten tai tuttavien suosiminen. Eturistiriitatilanteessa jo päätöksentekoon osallistuminen tavalla tai toisella, esimerkiksi vain läsnä olemalla, on helposti korruptiota, vaikka lopputuloksessa ei olisikaan suosittu yhtä osapuolta. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, miltä tilanne näyttää ulkopuolisen tarkastelemana.

Rajavartiolaitoksen korruptionvastaisella toimenpideohjelmalla pyritään ennaltaehkäisemään korruptiota sekä vahvistamaan ja luomaan eettisesti hyviä käytänteitä.

3. Riskien arvioinnin tulokset

Toimenpideohjelma perustuu 2022–2023 tehtyyn Rajavartiolaitoksen korruptionriskien arviointiin.

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

Mahdollisia korruptioriskejä Rajavartiolaitoksessa ovat esimerkiksi:

- lahjuksen vastaanottaminen asiakkaalle myönteisen ratkaisun tekemiseksi rajavalvonnan tai rikostorjunnan asiakasrajapinnassa;
- lahjuksen vastaanottaminen Rajavartiolaitoksen hankintoja ja kilpailutuksia tehdessä;
- päätöksenteko esteellisenä, eturistiriidat, suosiminen tai asiaton vaikuttaminen esimerkiksi hankintoja tehdessä tai muuta päätösvaltaa käytettäessä;
- omaan toimintaan vaikuttamisen hyväksyminen tarjottua etua vastaan Rajavartiolaitoksen kansainvälisissä tehtävissä;
- lahjuksen vastaanotto tai sukulaisen tai tuttavien suosiminen rekrytoinnissa tai opiskelijavalinnoissa;
- eturistiriidat tai suosiminen sisäisissä henkilöstövalinnoissa, ylennyksissä tai palkitsemisissa;
- asiaton, lainvastainen tai epäeettinen vaikuttaminen toisen henkilön päätöksiin; ja
- oman edun tavoittelu rikkomalla sivutoimimääräyksiä tai karenssisopimusta.

Rajavartiolaitoksen toiminnassa mahdolliset ja vaikutuksiltaan vakavimmat riskit korruptioyrittäjille kohdistuvat riskien arvioinnin perusteella erityisesti:

- 1) hankintoja valmisteleviin virkamiehiin, hankintoja Rajavartiolaitoksen toimeksiannosta ja valvonnassa valmisteleviin konsultteihin sekä hankinnoista päättäviin virkamiehiin; ja
- 2) asiakasrajapinnassa yksin asiakaspalvelua hoitaviin Rajavartiolaitoksen virkamiehiin.

Hankintoja, kilpailutuksia tai markkinakartoitusta valmisteleviin virkamiehiin tai hankinnoista päättäviin virkamiehiin voi kohdistua lahjonta- ja vaikuttamisyrityksiä, joiden tavoitteena voi olla vaikuttaa esimerkiksi tietyn toimittajan suosimiseen.

Suosimisen riski lahjonnan tai muun vaikuttamisen vuoksi arvioitiin tavanomaisissa hankinnoissa mahdolliseksi ja onnistuessaan vaikutuksiltaan kohtalaiseksi (TODENNÄKÖISYYS 2, VAIKUTUS 2).

Rajavartiolaitoksessa on mahdollinen riski euromääräisesti merkittävimpiin hankintoihin (mm. laiva-, lentokone- ja esteitähankinnat) liittyviin vaikuttamisyrityksiin. Myös alihankintoihin voi kohdistua vastaavia vaikuttamisyrityksiä, joiden vaikutus voi onnistuessaan olla merkittävä (TODENNÄKÖISYYS 2, VAIKUTUS 3).

Päätöksentekoon hankinnoissa mahdollisesti kohdistuvat vaikuttamis- tai lahjontayritykset ovat mahdollisia ja voivat olla vaikutuksiltaan merkittäviä (TODENNÄKÖISYYS 2, VAIKUTUS 3).

Asiakasrajapinnassa yksin asiakaspalvelua hoitavat Rajavartiolaitoksen virkamiehet voivat altistua lahjonta- ja vaikuttamisy yrityksille, joiden tavoitteena voi olla vaikuttaa esimerkiksi rajavalvonnan ja siihen liittyvän oheisvalvonnan käytännön toimenpiteiden toteuttamiseen asiakkaan eduksi.

Asiakasrajapinnassa yksin työskentelevän virkamiehen riski joutua lahjontayrityksen kohteeksi on mahdollinen, mutta yrityksen onnistuessa vaikutus olisi vähäinen (TODENNÄKÖISYYS 2, VAIKUTUS 1).

Riskien arvioinnissa tunnistettiin myös muita todennäköisyydeltään ja vaikutukseltaan vastaavia ja vähäisempiä riskejä, jotka otetaan huomioon korruptionvastaisesta toiminnasta viestittäessä sekä koulutuksessa.

4. Toimenpideohjelma tunnistettujen korruptionriskien minimoimiseksi ja GRECO:n antamien suositusten täytäntöönpano

4.1. Rajavartiolaitos ilmoittaa oikeusministeriölle haluavansa liittyä korruptionvastaisen yhteistyöverkoston jäseneksi ja korruptionvastainen toimenpideohjelma viestitään henkilöstölle, suurelle yleisölle ja sidosryhmille (GRECO 5, kohta 49)

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunta henkilöstöosasto; henkilöstövoimavarayksikkö ja viestintäyksikkö

Aikataulu: 31.12.2023 mennessä

Resurssi: virkatyönä

Täytäntöönpanon arviointi: Toimenpideohjelma on laadittu ja viestitty henkilöstölle ja suurelle yleisölle (kyllä/ei). Rajavartiolaitos on mukana Sano ei korruptiolle – kampanjassa (lisätietoa korruptiotorjunta.fi-sivustolta) ja on liittynyt oikeusministeriön koordinoimaan korruptionvastaiseen yhteistyöverkoston.

Jokainen Rajavartiolaitoksen virkamies tietää korruptionvastaisen toimenpideohjelman olemassa olon ja ymmärtää sen tavoitteet. Rajavartiolaitoksen virkamiehet tuntevat korruption käsitteenä ja keskeiset toimenpiteet korruption torjumiseksi sekä tietävät mitä heiltä odotetaan, jos he kohtaavat tai havaitsevat lahjontayrityksiä tai pyrkimyksiä vaikuttaa epäasiallisesti päätöksentekoon tai viranomaisprosessiin sekä tunnistavat omat mahdolliset intressiristiriitatilanteet. Korruptionvastaista toimenpideohjelmaa, Rajavartiolaitoksen eettisiä ohjeita ja Valtiovarainministeriön julkaisemia ohjeita korruptiontorjunnasta valtionhallinnon virastoille ja laitoksille pidetään pysyvästi esillä intranetissä (Kompassi) ja niistä viestitään osana tietoisuuden lisäämistä sekä erityisesti vuosittaisen korruptionvastaisen teemapäivän aikaan joulukuussa.

Rajavartiolaitoksen korruptionvastaisista toimenpiteistä viestitään suurelle yleisölle Rajavartiolaitoksen kotisivuilla sekä sosiaalisessa mediassa. Rajavartiolaitos ilmoittautuu oikeusministeriön koordinoimaan *Sano ei korruptiolle*-kampanjaan ja voi lisätä verkkosivuilleen, sosiaalisen median alustoilleen ja sähköposteihin *Ei korruptiolle* -merkin ja hyödyntää *Ei korruptiolle* -kampanjamateriaalia viestinnässään. Myös Rajavartiolaitoksen ulkopuolella on tieto Rajavartiolaitoksen sitoutumisesta korruptionvastaiseen työhön ja toimista korruption ennaltaehkäisemiksi.

4.2. Rajavartiolaitoksen korruptionvastaista toimintaa täydennetään luottamuksellisella neuvonnalla, perehdyttämällä ja täydennyskoulutuksella sekä eettisellä johtamiskoulutuksella

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunta henkilöstöosasto

Muut tahot: Rajavartiolaitoksen esikunta oikeudellinen osasto, Raja- ja merivartiokoulu ja muut hallintoyksiköt

Aikataulu: 31.12.2023 mennessä

Resurssi: virkatyönä

Täytäntöönpanon arviointi:

- Koulutusaineisto täydennetty ja pidetty ajantasaisena.
- Velvoitetut koulutukset on järjestetty ja niihin osallistuminen on kattavaa.
- Luottamuksellinen neuvonta on virkamiesten saavutettavissa.

Rajavartiolaitoksen korruptionvastaiset koulutusaineistot päivitetään eOppivassa ja täydennetään korruptioriskejä koskevan riskinarvioinnin esimerkkien pohjalta. Rajavartiolaitoksen virkamiesten korruptiotietoisuutta pidetään yllä säännöllisellä koulutuksella ja koulutusten sisältöjä kehitetään toimintaympäristön muutoksia ja riskejä vastaavasti vähintään 5 vuoden välein.

Jokainen virkamies perehdytetään eettisiin sääntöihin ja korruptionvastaiseen toimenpideohjelmaan palvelussuhteen alkaessa. Jokainen virkamies suorittaa korruptionvastaisen verkkokoulutuksen palvelussuhteen alkaessa ja osallistuu korruptionvastaiseen täydennyskoulutukseen 5 vuoden välein.

Korruptionvastainen toiminta ja eettinen koodisto sisällytetään tarvittavassa laajuudessa Rajavartiolaitoksen perus-, jatko- ja täydennyskoulutukseen.

Rajavartiolaitoksen ylin johto suorittaa Rajavartiolaitoksen oman korruptionvastaisen verkkokoulutuksen lisäksi valtiovarainministeriön suunnitteleman ja toteuttaman valtionhallinnon ylimmälle johdolle yhteisen eettisen johtamiskoulutuksen.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöosaston ja oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikön juristit vastaavat luottamuksellisesta neuvonnasta Rajavartiolaitoksessa työjärjestystensä

mukaisesti. Luottamuksellista neuvontaa annetaan myös Rajavartiolaitoksen eettisen kanavan kautta ja tarvittaessa anonyyminä. Luottamuksellista neuvontaa antavat henkilöt on nimettävä työjärjestyksissä.

4.3. Järjestetään erityistä ohjausta ja koulutusta ilmoittajan suojelemisesta kaikilla hierarkiatasoilla Rajavartiolaitoksessa (GRECO 5, kohta 169) ja seurataan sisäisen ilmoituskanavan toimivuutta

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunta oikeudellinen osasto

Muut tahot: Rajavartiolaitoksen sisäisen ilmoituskanavan pääkäyttäjät, Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja suunnittelu- ja talousyksikkö sekä hallintoyksiköt

Aikataulu: eNallen korruption vastaisen toiminnan koulutusaineistoa täydennetään Rajavartiolaitoksen eettistä kanavaa ja ilmoittajansuojelua koskevilta osin 31.12.2023 mennessä.

Resurssi: virkatyönä

Täytöntöönpanon arviointi: Rajavartiolaitoksen eettinen kanava on otettu käyttöön 1.4.2023 alkaen ja koulutus eettisen kanavan käyttöön on suurimmaksi osaksi toteutettu tavoitteen mukaisesti 31.5.2023 mennessä. Koulutuksen tulee olla suoritettu kaikissa hallintoyksiköissä 31.12.2023 mennessä. Eettisen kanavan kautta tulevien ilmoitusten määrää, kehittämiskohteiden määrää ja tehtyjen toimenpiteiden määrää seurataan vuositasolla.

Ilmoittajansuojelulain mukaisista ilmoituskanavista viestitään aktiivisesti ja tietoisuutta niistä lisätään perehdytys- ja muissa koulutuksissa. Eettistä kanavaa koskeva koulutusaineisto on liitetty Kompassi- intranettiin. Järjestelmää koskeva aineisto liitetään myös korruption vastaisen toiminnan verkkokoulutukseen eNallessa.

Ulkoinen ilmoituskanava on Oikeuskanslerinviraston vastuulla ja se on ollut toiminnassa 1.1.2023 lukien. Ulkoiseen ilmoituskanavaan tulleet Rajavartiolaitosta koskevat ilmoittajansuojelulain mukaiset ilmoitukset välitetään Rajavartiolaitokselle käsiteltäväksi.

4.4. Väärinkäyttöksiin liittyvien Rajavartiolaitoksen ohjeiden ja määräysten analysointi ja mahdollisista toimenpiteistä päättäminen taloussäännön RVLPAK A.20 päivittämisen yhteydessä

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunta suunnittelu- ja talousyksikkö

Muut tahot: Rajavartiolaitoksen esikunta oikeudellinen osasto

Aikataulu: 31.12.2025 mennessä

Resurssi: virkatyönä

Täytöntöönpanon arviointi: tehty (kyllä/ei).

4.5. Toimenpideohjelman seuranta, toiminnan kypsyystason arviointi ja kehittäminen sekä jatkuva raportointi

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunta henkilöstöosasto

Muut tahot: Rajavartiolaitoksen osastot ja suunnittelu- ja talousyksikkö sekä hallintoyksiköt

Aikataulu: ensimmäinen kypsyystason arviointi vuonna 2024, raportointikäytäntöjen kehittäminen 2023-2025

Resurssi: virkatyönä

Täytäntöönpanon arviointi: seurantakokoukset pidetty (kyllä/ei)

Järjestetään vuosittain vähintään yksi seurantakokous Rajavartiolaitoksen korruptionvastaisen työn seurantaan ja aihepiiriin liittyvän keskustelun ylläpitämistä varten. Seurantakokous arvioi ja seuraa Rajavartiolaitoksen korruptionvastaisen toiminnan kypsyystasoa ja tekee esityksiä toiminnan kehittämisestä korkeamman kypsyystason suuntaan. Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosasto kehittää raportointikäytäntöjä tarvittavilta osin yhteistyössä esikunnan osastojen ja suunnittelu- ja talousyksikön sekä hallintoyksiköiden kanssa siten, että Rajavartiolaitoksen johto saa säännölliset raportit korruptionriskien torjunnasta vuosittain viimeistään 1.1.2026 alkaen.

4.6. Korruptionriskien huomiointi sisäisessä valvonnassa

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö

Muut tahot: muut Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja hallintoyksiköt

Aikataulu: korruptionriskit huomioidaan vuotta 2024 koskevissa sisäisen valvonnan suunnitelmissa, jatkuva

Resurssi: virkatyönä

Täytäntöönpanon arviointi: korruptionriskit on huomioitu sisäisen valvonnan suunnitelmissa (kyllä/ei); korruptiontorjunnan menettelyiden asianmukaisuutta ja korjaavien toimenpiteiden riittävyttä on arvioitu (kyllä/ei)

Korruptionriskit huomioidaan sisäisessä valvonnassa (Rajavartiolaitoksen esikunnan työ- ja tarkastussuunnitelma, hallintoyksiköiden sisäisen valvonnan suunnitelmat).

Sisäinen tarkastus määrittää, kehittää ja toteuttaa jatkuvia sisäisen tarkastuksen riippumattomia arviointeja varmistaakseen, että korruptiontorjunnan periaatteet ovat olemassa ja toimivat sekä tuottavat valvonnasta vastuullisille toimijoille ajantasaisesti tietoa korruptiontorjunnan menettelyiden asianmukaisuudesta ja korjaavien toimenpiteiden riittävydestä.

4.7. Rajavartiolaitoksen karensisopimuksiin liittyvien linjausten valmistelu riskinarvioinnin pohjalta ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu

Päävastuu: Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosasto

Muut tahot: muut Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja suunnittelu- ja talousyksikkö sekä hallintoyksiköt

Aikataulu: 31.12.2025 mennessä

Resurssi: virkatyönä

Täytäntöönpanon arviointi: Rajavartiolaitoksen karensisopimusten kattavuus korruption-torjunnan kannalta.

Karensisopimusten tarve eri tehtävien (ylimmän johdon lisäksi esimerkiksi strategisista hankkeista tai hankinnoista vastaavat henkilöt) osalta sekä karensisopimusten kesto ja sopimussakon määrät arvioidaan ja tehdään mahdollisesti tarvittavat esitykset lainsäädännön muuttamiseksi.

5. Toimenpideohjelman päivittäminen

Tätä korruptionvastaista toimenpideohjelmaa päivitetään tarvittaessa. Päivittämisestä vastaa Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosasto yhteistyössä Rajavartiolaitoksen esikunnan muiden osastojen ja suunnittelu- ja talousyksikön kanssa.

6. Voimaantulo

1.11.2023 lukien.