

**Kehitysyhteistyön väärinkäytösepäilyjen ilmoittaminen, selvittäminen ja niistä viestiminen**

Voimassaoloaika Kumoo Muuttaa Kohderyhmä	Heti allekirjoittamisen jälkeen Kumoo Normin 5/2015, HEL7M0067-34, 22.6.2015  Kehitysyhteistyövaroja hallinnoivat virkahenkilöt, yksiköt, osastot ja edustustot
---	--

**1. NORMIN TARKOITUS**

Tässä normissa kuvataan, mitä kehitysyhteistyön väärinkäytöksellä tarkoitetaan ja miten ulkoministeriössä tulee menetellä, kun kehitysyhteistyössä ilmenee väärinkäytösepäily. Normi perustuu kehitysyhteistyön riskienhallintapolitiikkaan (PF11LUAF-21/8.6.2021) ja sen toimeenpanoon.

Riskienhallintapolitiikan mukaisesti väärinkäytöksiä ehkäistään huolellisella suunnittelulla, kattavalla seurannalla ja valvonnalla sekä tehokkaalla riskienhallinnalla. Väärinkäytöksiä ei kuitenkaan voida kokonaan ehkäistä parhaimmalla ennakoinnilla.

Mikäli Suomen rahoittamassa kehitysyhteistyössä epäillään väärinkäytöstä, tulee siihen reagoida nopeasti ja johdonmukaisesti. Jokaiseen väärinkäytösepäilyyn tulee suhtautua vakavasti ja kaikki tapaukset tulee selvittää huolellisesti tässä väärinkäytösnormissa kuvatulla systemaattisella toimintatavalla. Tämän normin lisäksi väärinkäytöstapauksissa toimitaan sisäisen takaisinperintäohjeen (PCORNVX3-32) mukaisesti.

Tämä normi täydentää ulkoministeriön kulloinkin voimassa olevaa taloussääntöä, joka ohjaa ministeriön yleistä varainkäyttöä ja varainkäytön valvontaa. Normi on koko ulkoasiainhallintoa koskeva sitova määräys, jota kaikkien kehitysyhteistyövaroja hallinnoivien yksiköiden, osastojen ja edustustojen tulee noudattaa.

Väärinkäytösepäilyasioiden hoitamista sääntelee hallintotoimintaa koskeva lainsäädäntö<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Huomioitavia säädöksiä ovat hallintolaki (434/2003), virkamieslaki (750/1994), valtionavustuslaki (688/2001), julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki (1397/2016) sekä rikoslaki (39/1889). Lisäksi tulee perehtyä julkisuus-, tietoturva- ja tietosuojasäännösten takia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), Euroopan parlamentin ja neuvoston yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679, tietosuojalakiin (1050/2018), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019), asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetukseen (1101/2019), kansainvälisistä tietoturvaselvitelmistä annettuun lakiin (588/2004), salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa annettuun normiin 3/2021 sekä ministeriön työjärjestykseen (550/2008).

## 2. KEHITYSYHTEISTYÖHÖN LIITTYVÄ VÄÄRINKÄYTÖS

Tässä normissa väärinkäytöksellä tarkoitetaan kehitysyhteistyöhön liittyvää lainvastaista toimintaa, ehtojen, rajoitusten ja sääntöjen laiminlyöntiä tai rikkomista ja eettisten ohjeiden vastaista toimintaa. Kehitysyhteistyössä tapahtuvaa väärinkäytöstä voi olla esimerkiksi:

- kavallus, varkaus tai petos,
- lahjonta, korruptio
- rahanpesu,
- vaikutusvallan väärinkäyttö, painostus, syrjintä, häirintä tai muu epäasiallinen perustein tapahtuva vaikuttaminen,
- seksuaalinen hyväksikäyttö, ahdistelu ja/tai häirintä,
- puolueellisuus, esteellisenä/jäävinä toimiminen,
- toistuvat vakavat virheet kirjanpidossa tai puutteet kirjanpitoaineistossa,
- toistuvat vakavat virheet työsuorituksessa,
- perusteettomasti maksetut päivärahat ja palkkiot,
- virheelliset hankintamenettelyt,
- olennaisten sopimusmääräysten tai avustuksen käytön ehtojen vastainen menettely,
- ilmeisen puutteellinen raportointi,
- tehtävienhoidon merkittävä viivyttäminen,
- olennaisten tietojen ilmoittamatta jättäminen,
- tarkastuksista kieltäytyminen tai niiden vaikeuttaminen,
- muu lainvastainen toiminta, muu ehtojen vastainen toiminta tai muu väärinkäytös.

Kehitysyhteistyön väärinkäytöksiä voi tapahtua kaikkialla siellä, missä käsitellään kehitysyhteistyömäärärahoja tai ollaan mukana kehitysyhteistyön toteuttamisessa. Väärinkäytöksiä voi näin ollen tapahtua esimerkiksi ulkoministeriön virkahenkilöiden toiminnassa, paikallisten viranomaisten toiminnassa, avustuksensaajan ja avustuksensaajan kumppanin toiminnassa, konsulttiyrityksen tai sen alihankkijoiden toiminnassa tai sidosryhmien toiminnassa.

Väärinkäytöstapaukset ovat vakavuudeltaan eriasteisia; huolimattomuudesta tai osaamattomuudesta johtuvia, tahallisia ja jopa rikosoikeudellisesti arvioitavia tekoja tai laiminlyöntejä. Vakavuudesta ja laajuudesta riippumatta väärinkäytösepäilyyn on aina reagoitava. Väärinkäytöstä seuraavat toimenpiteet vaihtelevat väärinkäytöksen luonteesta riippuen. Kaikki epäilyt eivät välttämättä johda varsinaiseen väärinkäytökseen liittyviin toimenpiteisiin. Mikäli asiassa epäillään rikosta, siirretään asia poliisin tutkittavaksi.

Kehitysyhteistyötä tehdään köyhissä ja monesti myös hallintotavoiltaan hauraissa valtioissa ja alueilla, mikä lisää varojen väärinkäytösten riskiä. Yhteistyössä noudatettavat säännöt ja käytännöt tulee määritellä ulkoministeriön päätösten lisäksi yhteistyötä koskevissa sopimuksissa, valtionavustuspäätösten ehdoissa ja ohjeissa. Jo yhteistyötä suunniteltaessa on syytä varmistaa, että kaikille osapuolille on selvää se, ettei Suomen kehitysyhteistyössä hyväksytä minkäänlaista tässä ohjeessa määriteltyä väärinkäytöstä. Rahoja vastaanottavalta yhteistyökumppanilta edellytetään välitöntä ilmoitusta ulkoministeriölle, mikäli Suomen rahoittamassa toiminnassa epäillään väärinkäytöstä. Määrärahoja hallinnoivien yksiköiden ja edustustojen tulee varmistaa ilmoitusvelvoite sopimuksissa ja valtionavustuspäätöksissä sekä ehdoissa ja ohjeissa (KEO-80 juristitiimi vastaa mallisopimusten ja vakioehtojen laatimisesta).

## **2.1 Viranomaistoiminnan tasapuolisuus ja puolueettomuus**

Tasapuolisuus ja virkahenkilön puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Näin ollen viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan siitä, että kaikki oma virkatoimintamme on puolueetonta, ja että sidosryhmät ja kansalaiset pitävät toimintaa puolueettomana.

Virkahenkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Vaatimus virkahenkilön esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Esteellisyys tarkoittaa sitä, että virkahenkilö on joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi (Hallintolaki 28 §). Ei riitä, että virkahenkilö omasta mielestään toimii puolueettomasti, vaan virkahenkilön tulee myös ulkopuolisen silmin tarkasteltaessa menetellä siten, ettei puolueettomuutta ole aiheutta epäillä.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VN/12079/2021). Ohjeessa neuvotaan, mitä asioita valtionhallinnon virkahenkilöiden on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa virkatoiminnassa sekä pyritään kuvaamaan sallitun ja kielletyn rajoja niin pitkälti kuin se on mahdollista yleisellä ohjeella. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen myös koskien virkahenkilöiden sivutoimia (VM/561/00.00.00/2017). Lisäksi valtiovarainministeriö on 9.12.2022 antanut valtionhallinnolle ohjeen korruption havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja torjumiseksi.

Edellä mainitut ohjeet koskevat kaikkia valtion virkahenkilöitä ja soveltuvin osin myös valtion työsuhteista henkilöstöä. Ohjeet tulee antaa tiedoksi myös yksityisellä sektorilla toimiville yhteistyökumppaneille, jotta he ovat tietoisia valtiolla noudatettavista menettelytavoista.

## **2.2. Seksuaalinen hyväksikäyttö ja häirintä**

Seksuaalinen hyväksikäyttö ja häirintä ovat poikkeuksellisen vakavia väärinkäytön muotoja, joiden selvitys on usein monimutkaista. Seksuaalista hyväksikäyttöä tai häirintää kokeneen henkilön oikeuksien ja tarpeiden tulee olla keskiössä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää uhrien yksityisyyden ja oikeusturvan suojelemiseen. Ilmoitus tulee pitää salassa ja kaikkien toimenpiteiden tulee olla ehdottoman luottamuksellisia uhrin suojelun ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Ulkoministeriö suhtautuu erittäin vakavasti seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja häirintään. Ulkoministeriön henkilöstön toimintaa ohjaa seksuaalisen hyväksikäytön ja häirinnän toimintatapa -asiakirja (SEAH policy, VN/5397/2023), mikä löytyy sekä sisäisiltä että ulkoisilta verkkosivuilta. Asiakirjaa sovelletaan kehitysyhteistyön toimeenpanossa ja yksikön/edustuston tulee huolehtia, että avustuksen saajan velvollisuudet huomioidaan sopimuksissa ja valtionavustuspäätöksissä.

### **3. VÄÄRINKÄYTÖSEPÄILYN HAVAITSEMINEN JA ILMOITTAMINEN, SELVITTÄMINEN SEKÄ KORJAAVISTA/MUISTA TOIMENPITEISTÄ PÄÄTTÄMINEN**

#### **3.1 Väärinkäytösepäilyn havaitseminen**

Väärinkäytösepäily voi tulla ulkoministeriön henkilöstön tietoon eri reittejä. Väärinkäytösepäilyjä havaitaan ulkoministeriön omien valvontatehtävien myötä. Väärinkäytöksiksi tulkittavia puutteita voi tulla esiin esimerkiksi toiminnan ja talouden raportoinnissa, seurantakäynneillä sekä ulkoisen tilintarkastuksen tai toiminnantarkastuksen yhteydessä.

Yksikön tai -edustuston on huolehdittava vastuullaan olevan kehitysyhteistyön rahoituksen asianmukaisesta ja riittävästä seurannasta ja valvonnasta. Seuranta tehdään seuraamalla hankkeen/ohjelman tai rahoitusta saaneen kumppanin toiminnan edistymistä, rahankäyttöä, riskejä ja raportointia. Valvontaa tehdään säännöllisen vuosiraportoinnin lisäksi muun muassa ohjausryhmien, hankevierailujen, johtokuntatyön ja muun raportointipohjaisen seurannan kautta sekä säännöllisen yhteydenpidon avulla. Tarvittaessa voidaan teettää tarkastuksia.

Ilmoitus väärinkäytösepäilyistä voi saapua ulkoministeriöön myös kumppaneilta sekä ulkopuolisilta henkilöiltä tätä tarkoitusta varten luodun sähköisen ilmoituskanavan kautta: kehitysyhteistyötä koskevien väärinkäytösepäilyjen sähköinen ilmoitusjärjestelmä (<https://vaarinkayttoilmoitus.fi/>).

Lisäksi tieto väärinkäytösepäilyistä voi tulla henkilöstölle esimerkiksi puhelimitse, sähköpostilla, kirjeitse tai julkisuuden kautta / mediasta / sosiaalisesta mediasta. Kaikki ulkopuoliset ilmoittajat tulee ensisijaisesti ohjata tekemään ilmoitus ulkoisen ilmoituskanavan kautta. Mikäli kyseessä on anonyymi ilmoittaja tai ulkopuolinen ilmoittaja ei tee ilmoitusta ilmoituskanavan kautta, tulee ulkoministeriön työntekijän tehdä ilmoitus itse kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmän (AHA) sisäisen ilmoituskanavan kautta.

Ilmoitus tai selvityspyyntö voi tulla myös yhteistyömaan tai kansainvälisen järjestön selvitysten kautta tai Suomen tutkintaviranomaisten kautta.

#### **3.2 Väärinkäytösepäilyistä ilmoittaminen**

Jokainen ulkoministeriön työntekijä, joka havaitsee väärinkäytöstä, epäilee sellaista tai saa tietää väärinkäytöstä tai väärinkäytösepäilyistä, on velvollinen ilmoittamaan asiasta viipymättä. Kaikki väärinkäytösepäilyt vakavuudesta riippumatta tulee ilmoittaa sisäisen ilmoituskanavan kautta kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmässä (AHA). Ilmoitus tulee tehdä heti, kun tieto mahdollisesta väärinkäytösepäilyistä on saatu, vaikka tarkempia tietoja epäilyn vakavuudesta ei vielä olisi tai tiedot olisivat osin puutteelliset.

Kehitysyhteistyövaroja hallinnoivalla yksiköllä on vastuu siitä, että sen sopimuksissa ja päätöksissä mainitaan rahoituksen saajan velvoite ilmoittaa väärinkäytösepäilyistä ulkoministeriölle (KEO-80 juristitiimi vastaa mallisopimusten ja vakioehtojen laatimisesta).

Sekä ulkoisten että sisäisten kehitysyhteistyötä koskevien ilmoitusten vastaanottajana toimii kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikön (KEO-80) nimetty käsittelijäryhmä. Ilmoituksen vastaanottaja ohjaa ilmoituksen sen yksikön tai edustuston päällikölle, jonka päätösvaltaan hankkeen, ohjelman tai

muun rahoituksen hallinnointi kuuluu. Kaikki ilmoitukset ohjataan tiedoksi myös sisäisen tarkastuksen yksikölle (STY), joka ilmoittaa niistä Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV).

Ulkoisen ilmoituskanavan kautta vastaanotetut viestit vahvistetaan vastaanotetuiksi KEO riskienhallinta - sähköpostilaatikon kautta.

Mikäli väärinkäytösepäilyyn kohteena on ulkoministeriön työntekijä, ilmoitus ohjataan sisäisen tarkastuksen yksikköön, joka ryhtyy asian vaatimiin toimenpiteisiin. Mikäli ilmoituksesta ei pystytä yksilöimään, minkä toimintayksikön määrärahoja ilmoitus koskee, on kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikön yksikönpäällikkö selvitysvastuussa.

Mikäli asia ei kuulu ulkoministeriölle, se siirretään asiasta vastaavalle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 21 §:n mukaisesti. Tällaisissa muille viranomaisille kuuluvissa tapauksissa voi olla esimerkiksi kyse muiden hallinnonalojen hallinnoimista kehitysyhteistyömäärärahoista tai muista muiden viranomaisten toimialaan kuuluvista asioista.

Oikeuskanslerinvirasto toimii keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana, jonne ilmoittajat voivat tehdä ilmoittajansuojelulain (1171/2022) tarkoittamissa tilanteissa ilmoituksen väärinkäytöksestä. Ilmoitus väärinkäytöksestä on mahdollista tehdä oikeuskanslerinviraston keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan, jos ilmoittajansuojelun yleiset edellytykset täyttyvät, ilmoittajalla ei ole mahdollisuutta tehdä ilmoitusta sisäiseen ilmoituskanavaan, ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että sisäisen ilmoituksen perusteella toimenpiteisiin ei ole ryhdytty määräajassa tai sen perusteella rikkomiseen ei voida puuttua tehokkaasti tai ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa olevansa vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi ilmoituksen johdosta.

### **3.3 Väärinkäytösepäily selvittäminen**

Asiasta vastaavan yksikön/edustuston päällikkö ja hänen alaisensa ovat vastuussa asian käsittelystä. Yksikkö/edustusto laatii väärinkäytösepäilystä kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmässä muistion, johon tulee sisällyttää seuraavat tiedot:

- tiivis kuvaus väärinkäytösepäilystä
- hankkeen/ohjelman/muun rahoitusmuodon nimi tai muu yksilöintitieto
- väärinkäytösepäilyyn mahdollisesti liittyvät yhteistyökumppani
- arvio väärinkäytöksen vakavuudesta
- mahdollinen arvio väärinkäytön arvosta (mikäli kyse taloudellisesta väärinkäytöstä)
- arvio siitä, milloin väärinkäytös on tapahtunut
- alustava näkemys jatkotoimista.

Muistio voi olla alkuvaiheessa hyvin suppea, mikäli tieto on epäselvää tai varmentamatta. Tärkeintä on tässä vaiheessa kirjata se, mitä tapauksesta tiedetään ja miten asiaa selvitetään sekä määritellä mahdolliset jatkotoimet ja muut vastuutahot.

Muistiota tulee päivittää läpi väärinkäytösepäily selvitystyön ja kirjata kronologisesti keskeiset tiedot sekä tehdyt toimenpiteet.

Lähtökohtaisesti ulkoministeriö edellyttää sopimus Kumppanin tai avustuksen saajan selvittävän väärinkäytösepäilyä ja raportoivan siitä viivytyksettä ulkoministeriölle. Mikäli tilanne niin edellyttää, ulkoministeriöllä on kuitenkin mahdollisuus selvittää väärinkäytösepäilyä valtionavustus päätöksessä tai

sopimuksessa määriteltyjen ehtojen puitteissa. Näin voi olla syytä menetellä esimerkiksi silloin, kun epäily koskee avustuksen saajan johtoa tai avustuksen saajan oma selvitysprosessi ei ole riittävän laadukasta tai riippumatonta.

Vastuuyksikön/edustuston tulee harkita, onko epäilyn selvittämisen ajaksi syytä tehdä maksatuksen keskeytys. Maksatuksen keskeytyksestä on ilmoitettava kirjallisesti rahoituksen saajalle. Yksityisille avustuksensaajille on tehtävä kirjallinen päätös maksatuksen keskeyttämisestä.<sup>2</sup>

Vakavissa, kuten esimerkiksi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä sekä seksuaalisen hyväksikäytön ja häirinnän tapauksissa, väärinkäytösepäilystä tulee tiedottaa sisäisesti ministerin/ministerien kanslioita, kehityspoliittisen osaston johtoa (KEO-01), kehityspoliittista alivaltiosihteeriä (AVS-KEO), kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikköä (KEO riskienhallinta), kestävän kehityksen ja kaupan yksikköä (VIE-30) sekä sisäisen tarkastuksen yksikköä (STY-00) sähköpostitse. Sisäiseen viestintään liittyvät sähköpostit ja taustamuistiot tulee tallentaa AHA:n väärinkäytösasialle.

### **3.4 Väärinkäytösasian ilmoittamiseen ja käsittelyyn liittyvät julkisuus-, tietoturva- ja tietosuojasäännökset**

Kehitysyhteistyön asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia mukaan lukien väärinkäytöstapauksista laaditut muistiot. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä vain, jos julkisuuslaissa tai muussa laissa on niin säädetty. Julkisuuslain 24 § sisältää tyhjentävän listan viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista. Tällaisten asiakirjojen käsittelyssä tulee noudattaa UM:n tietohallinnon (HAL-40) antamaa normia salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa.<sup>3</sup>

Virkahenkilön tulee harkita erikseen jokaisen asiakirjan kohdalla, onko asiakirja julkinen, salassa pidettävä (kokonaan tai osittain) vai turvallisuusluokiteltava sekä arvioitava salassapitoperuste. Mikäli asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa, tulee virkahenkilön toimia liitteen 2 ohjeistusten mukaisesti. Väärinkäytösepäilyt käsitellään ja käsittely dokumentoidaan asianhallintajärjestelmässä niin suuressa määrin, kuin mitä se tietoturva- ja tietosuojasäännösten puitteissa on mahdollista. Tämä tarkoittaa sitä, että asian kaikki käsittelyvaiheet ja asiassa laaditut ilmoitukset, muistiot, lausuntopyyntö ja lausunnot ja muu aineisto laaditaan, tallennetaan ja arkistoidaan kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmään (AHA), elleivät asiakirjat sisällä turvallisuusluokkaan I, II tai III kuuluvaa salassa pidettävää tietoa<sup>4</sup>.

Yleensä on suositeltavaa olla viittaamatta henkilöihin omilla nimillä, mutta henkilötietojen käsittely on sallittua silloin, kun väärinkäytösepäilyn selvittäminen sitä edellyttää.

Tietosuoja-asetuksen vaatimuksia ja tietosuojaperiaatteita on noudatettava aina, kun käsitellään henkilötietoja. Henkilötietoja ovat kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön. Henkilötietoja ovat sellaiset tiedot, joiden perusteella henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai

---

<sup>2</sup> Valtionavustuslaki 19 §.

<sup>3</sup> Normia salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa (3/2021, PCOUCOXZ-17) ollaan päivittämässä vuoden 2023 aikana. Voimassaolevan normin löydät Kampuksesta Normit UM-sivulta osoitteesta: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/Normit-UM.aspx>

<sup>4</sup> Näitä ovat sellaiset asiakirjat, jotka julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) ja UM:n tietoturvan antaman salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa koskevan normin (3/2021, PCOUCOXZ-17) mukaan tulisi luokitella turvallisuusluokkaan I, II tai III.

välillisesti esimerkiksi yhdistämällä yksittäinen tieto johonkin toiseen tietoon, joka mahdollistaa tunnistamisen.

Henkilötietoja ei saa kerätä ja käsitellä laajemmin kuin on välttämätöntä väärinkäytösasian selvittämisen kannalta.

Väärinkäytösasian tietoihin ja asiakirjoihin on rajattu pääsyoikeus vain asiaa hoitavilla virkahenkilöillä, rajatuilla KEO-80:n ja VIE-30:n virkahenkilöillä, sisäisen tarkastuksen yksiköllä sekä asianhallintajärjestelmän pääkäyttäjillä ja järjestelmätoimittajalla.

### **3.5 Väärinkäytösasioiden selvittämisen tuki**

Tukea epäilyn vakavuuden arviointiin ja sen perusteella ryhdyttäviin toimenpiteisiin antavat mahdolliset yksikön tai edustuston nimeämät riskienhallinnasta vastaavat henkilöt ja riskienhallintaryhmän (riskienhallintapolitiikan mukaisesti perustettu ulkoministeriön sisäinen ryhmä) jäsenet sekä kehitys yhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö (KEO riskienhallinta -sähköpostilaatikko). KEO-80 seuraa ilmi tulleita väärinkäytösasioita ja antaa tarvittaessa yleisiä suosituksia menettelyiden kehittämiseksi sekä järjestää koulutusta. Yksittäistä väärinkäytösasiaa hoitavan yksikön/edustuston tulee dokumentoida toimenpiteet, joihin on ryhdytty, ja niitä koskevat viestit sekä arkistoida muu kertynyt materiaali asian käsittelyn yhteyteen. KEO-80:n suositusten tai ohjeiden luonne on neuvoa-antava. Yksikön/edustuston päällikkö vastaa asian jatkoselvittämisestä.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö (STY) on kilpailuttanut puitesopimuksen, jota hyödyntämällä yksiköillä ja edustustoilla on mahdollista tehdä tilintarkastuksia, kohdennettuja erityisiä tarkastuksia (nk. erityistilintarkastuksia; special purpose audit) ja väärinkäytöstarkastuksia (forensic audit). Väärinkäytöstarkastuksen ero erityistilintarkastukseen on siinä, että on oltava vahvoja viitteitä väärinkäytöksestä tai jopa rikoksesta. Väärinkäytöstarkastus myös pyrkii saamaan todistusaineistoa mahdollisia oikeusprosesseja varten. Siksi se on raskaampi ja ei todennäköisesti paras vaihtoehto alkuvaiheessa. Väärinkäytöstarkastuksen ja erityistilintarkastuksen tehtävänkuvauksessa on tärkeää määritellä tarkkaan, mihin tarkastus kohdennetaan. Kirjanpidon ja tositteiden oikeellisuuden tarkastamisen lisäksi voidaan selvitysmenetelmiin sisällyttää mm. haastatteluja ja erilaisia tutkintateknisiä keinoja. Puitesopimuksen palveluntarjoaja voi auttaa kartoittamaan, mikä tarkastus sopisi tilanteeseen ja mitä olisi hyvä sisällyttää tarkastuksen tehtävänkuvaukseen.

### **3.6. Toimenpiteet väärinkäytösepäilyn osoittautuessa väärinkäytökseksi**

Sisäisten ja ulkoisten selvitysten pohjalta arvioidaan, mihin mahdollisiin korjaaviin tai muihin toimiin on tarpeen ryhtyä. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi seuraavat:

- reklamaatio
- sopimusmuutosten vaatiminen (esim. tiukennetut, laajennetut, syvennetyt tai tihennetyt raportointivaatimukset)
- tapauksen käsittelyyn liittyvät hallinnolliset päätökset ja niihin asetettavat ehdot valtionavustuksen saajalle (esim. koskien erityisiä tarkastuksia tai selvityksiä, tiukennettua raportointia tai muita korjaavia toimia)
- maksatusten lopettaminen
- varojen takaisinperintä
- muiden sopimukseen perustuvien vaatimusten esittäminen (ml. tuomioistuimessa)

- sopimuksen irtisanominen
- vahingonkorvausvaatimus
- rikosilmoitus
- lainan vaatiminen heti maksettavaksi ilman irtisanomista
- lainan määrääminen takaisinmaksettavaksi kokonaan tai osittain
- korkotukiluoton hyväksymistä koskevan päätöksen kumoaminen tai muuttaminen, korkotukiluoton irtisanomisesta sopiminen sen myöntäneen luottolaitoksen kanssa
- vakuutena olevan omaisuuden pakkohuutokauppa
- rahaston ennenaikainen sulkeminen

Korjaavista ja/tai sanktionluonteisista toimista päättää kulloisessakin tilanteessa toimivaltainen taho (pääasiassa yksikön tai edustuston päällikkö, osastopäällikkö tai kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri). Neuvoa antavat tarvittaessa KEO-80:n juristitiimi ja taloushallintotiimi sekä riskienhallinnan neuvonantaja. Jos tapauksessa on toteutettu tarkastus, voi keskustelu tarkastajan kanssa antaa myös tukea päätöksentekoon.

Mikäli kyseessä on usean avunantajan yhdessä rahoittama hanke, on hyvä jakaa tietoa muiden avunantajien kanssa heti alusta lähtien.

UM:n oikeuksia (kuten takaisinperintä-, tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus) kulloinkin mietittäessä keskeinen asema on kyseistä yhteistyömuotoa koskevalla lainsäädännöllä sekä niillä sopimuksen tai valtionavustuspäätöksen ehtoilla, jotka kyseisessä tapauksessa sopimukseen tai päätökseen on sisällytetty. Näihin ehtoihin kuuluu myös esim. se, miten hankeasiakirjassa on kuvattu osapuolten tehtävät ja kunkin osapuolen vastuut.

Ulkoministeriön takaisinperintäohjeessa (PCORNVX3-32) kuvataan tarkemmin valtionavustuslain (688/2001) mukaisten ja niihin rinnastettavien saatavien takaisinperintäprosessi. Lähtökohtaisesti kaikista väärinkäytöstapauksista tulee laatia takaisinperintäpäätös. Valtionavustuslain mukaan viranomaisella on *velvollisuus* takaisinperä valtionavustus, jos kyseessä on valtionavustuksen saajan *olennaisesti* virheellinen tai vilpillinen menettely.<sup>5</sup> Tällaisia ovat tilanteet, joissa valtionavustuksen saaja on esimerkiksi käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty tai valtionavustuksen saaja on olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti maksetun valtionavustuksen takaisinperintä on rajoitettava virhettä tai väärinkäytöstä vastaavaan määrään.<sup>6</sup>

Mikäli valtionavustuksen saajan toiminta *ei ole olennaisesti* virheellistä, viranomainen voi *harkinnanvaraisesti* takaisinperä valtionavustuksen. Harkinnanvaraisessakin tilanteessa viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti takaisinperä virheellisten tietojen perusteella myönnetty tai virheellisesti käytetty valtionavustus.<sup>7</sup> Valtionapuviranomaista ohjaavat pyrkimys julkisen edun turvaamiseen ja suhteellisuusperiaate. Pienissä virheissä valtionavustuksen takaisinperintä olisi kuitenkin tavoiteltavaan julkiseen etuun nähden liian raskas toimenpide. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti seuraamusten tulee olla hyväksyttävissä ja järkevässä suhteessa virheisiin.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Valtionavustuslain 21 §.

<sup>6</sup> HE 63/2001 vp s. 56.

<sup>7</sup> Valtionavustuslain 22 §.

<sup>8</sup> HE 63/2001 vp s. 57-58.



Takaisinperittävä summaa tai sille laskettavaa korkoa on mahdollista kohtuullistaa, jos täysimääräinen takaisinperintä on kohtuuton. Näin olisi esimerkiksi tilanteissa, joissa avustuksensaaja on toiminut vaadittavalla huolellisuudella, eikä hankkeelle ole syntynyt taloudellista vahinkoa (esim. tilanteessa, jossa väärinkäytetyt varat on palautettu takaisin hankkeelle). Lähtökohtana kohtuullistamisessa on maksuvelvoitteiden kohtuuton ankaruus ja epäoikeudenmukaisuus vallitsevissa yksittäisissä olosuhteissa. Kohtuullistamisesta päätettäessä otetaan huomioon, onko täysimääräinen takaisinperintä kohtuutonta avustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai avustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden. Suoritusvelvollisuutta helpotetaan vain osittain ja siltä osin kuin se on kohtuuton. Erityisen painavasta syystä viranomaisen voi päättää, että takaisinperittävä summa ja/tai sille laskettava korko kohtuullistetaan kokonaan. Koska kohtuullistaminen asiallisesti merkitsee ulkoministeriön harkintavallan nojalla tekemää poikkeusta valtionavustuslain mukaisista velvoitteista, on kynnys suoritusvelvoitteiden täysimääräiseen poistamiseen erittäin korkea.<sup>9</sup>

### 3.7 Yhteydenpito keskusrikospoliisiin ja rikosilmoituksen tekeminen

On huomioitava, että monet myös kehitysyhteistyössä esiin tulleet väärinkäytöksen muodot ovat Suomen rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädettyjä rikoksia, esimerkiksi varojen kavallus, petos, lahjonta, avustuksen käyttäminen vastoin käyttötarkoitusta sekä seksuaalinen hyväksikäyttö ja ahdistelu.

Jos ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että väärinkäytösepäilyyn liittyy rikos, asiassa tulee viipymättä olla yhteydessä kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikön (KEO-80) juristitiimiin, joka ottaa yhteyttä keskusrikospoliisiin (KRP) yhteyshenkilöihin.

Yhteydenoton juristitiimiin sekä KRP:hen tulee tapahtua väärinkäytösepäilyn selvittämisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ennen kuin asiassa on ryhdytty takaisinperintään tai muihin hallinnollisiin toimiin. Tällöin voidaan yhteistyössä valita kyseiseen tapaukseen parhaiten sopiva etenemistapa huomioiden muun muassa seuraavat seikat:

- Onko tapauksessa syytä edetä jatkamalla ministeriön hallinnollisia selvityksiä, esimerkiksi tekemällä väärinkäytöstarkastus tai erityistarkastus, ja sen seurauksena mahdollinen valtionavustuksen keskeytys- ja/tai takaisinperintäpäätös vai tulisiko asiassa edetä rikosoikeudellisella tutkintalinjalla? Mahdollisen rikosilmoituksen tekemisestä päättää viime kädessä ministeriön työjärjestyksen mukaan toimivaltainen taho (kehityspoliittisen osaston osastopäällikkö tai hallintojohtaja).
- Jos on syytä tehdä rikosilmoitus, tehdäänkö se Suomeen vai jossain toisessa maassa ja tekeekö rikosilmoituksen ulkoministeriö, avustuksen saaja vai muu mahdollinen asianomistaja. Harkinnassa huomioidaan oikeudellisten seikkojen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmat.
- Jos rikosilmoitus tehdään kehitysmaahan, mikä on paikallisen poliisin/oikeuslaitoksen kyky ja mahdollisuus hoitaa asiaa.
- Asiaan liittyvät turvallisuusnäkökohdat.
- Rikosilmoituksen tekemisen vaikutus mahdolliseen vireillä olevaan hallinnolliseen prosessiin (valtionavustuksen keskeyttäminen ja takaisinperintä).
- Tiedotusvastuun jakautuminen UM:n ja poliisin välillä sekä tiedottamista koskeva yhteistyö väärinkäytösepäilyn selvittämisen eri vaiheissa.

---

<sup>9</sup> Valtionavustuslain 26 § (Kohtuullistaminen).

### **3.8 Väärinkäytösepäilyjen ilmoittamiseen ja selvittämiseen liittyvät turvallisuusnäkökohdat**

Väärinkäytöksessä voi pahimmillaan olla kysymys rikollisesta toiminnasta. On mahdollista, että väärinkäytöksen selvittämiseen liittyy joissakin tapauksissa myös turvallisuusriskejä. Tämän takia väärinkäytöksen selvittämisestä vastuullisen esihenkilön tulee arvioida myös asiaan liittyvät mahdolliset turvallisuusriskit.

Väärinkäytösasian selvittämistä ei tule antaa kokemattoman virkahenkilön tai harjoittelijan tehtäväksi. Yleinen varovaisuus, paikallisten olosuhteiden tuntemus ja muun muassa tietoturva- ja tietosuojasäännösten noudattaminen vähentävät turvallisuusriskien toteutumista.

Tietosuojasäännösten noudattamisella tarkoitetaan myös sitä, että tieto väärinkäytösasiasta jaetaan vain rajoitetulle henkilöpiirille. Myös ministeriön ulkopuolisiin väärinkäytösepäilyjen ilmoittajiin (esimerkiksi kehitysmaan virkahenkilöt tai kv. järjestön edustajat) voi kohdistua turvallisuusriskejä, jotka voivat olla hyvinkin vakavia. Tämän takia ulkopuolisille ilmoittajille on mahdollistettu ilmoituksen tekeminen nimettömänä.

Ilmoittajansuojelun avulla ilmoittajat voivat ilmoittaa väärinkäytöksistä turvallisesti ja siten, että heidän henkilöllisyytensä on suojattu. Tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä on salassa pidettävä tieto myös ilmoituksen jatkokäsittelyssä. Ilmoittajaan ei saa kohdistaa vastatoimia sen vuoksi, että hän on tehnyt ilmoituksen.

Lähtökohtaisesti ilmoittajan henkilöllisyyttä ei tule paljastaa ministeriön henkilöstön ulkopuolelle (poikkeuksena poliisi ja muut viranomaiset, joille on lain nojalla säädetty oikeus saada asiaan liittyvät tiedot sekä tarkastajat, joilla sopimuksellisesti velvollisuus olla paljastamatta mitään ja joille tietoja voidaan tarpeen mukaan jakaa). Ministeriön sisällä ilmoittajan henkilötiedot annetaan vain niille, jotka tarvitsevat tietoa asian selvittämistä varten.

Mikäli asian selvittämisessä ilmenee painostamista, uhkailua tai muuta epäasiallista menettelyä, tulee olla välittömästi yhteydessä vastuuesihenkilöön.

### **3.9 Loppuun käsitellyn asian sulkeminen**

Kun väärinkäytösasia on ulkoministeriön puolesta käsitelty loppuun, yksikön/edustuston päällikkö tai hänen määräämänsä henkilö päivittää tapauksesta laadittuun muistioon tiedot käsittelyn kuluessa tehdyistä toimenpiteistä ja päätöksistä.

Muistiosta tulee käydä ilmi seuraavat asiat:

1. Tiivis kuvaus tapauksesta.
2. Asian selvittämiseksi tehdyt toimenpiteet ja saadut selvitykset.
3. Saatujen selvitysten perusteella tehdyt johtopäätökset ja tiedot korjaavista ja/tai sanktioluonteisista toimenpiteistä.
4. Rikosilmoitus tai perustelut, jos rikosilmoitusta ei ole tehty, vaikka kyse on rikoksesta.
5. Tiedot takaisinperintäpäätöksestä.

Mikäli asian käsittelyn kuluessa on osoittautunut, että epäily oli aiheeton, tämä on merkittävä muistioon selkeästi näkyviin. Mikäli asian käsittely ministeriössä on päättynyt rikosilmoituksen tekemiseen, myös tämä asia tulee dokumentoida.

Tämän jälkeen vastuuyksikön/-edustuston päällikkö tai hänen määräämänsä henkilö varmistaa, että AHA:ssa avatulle väärinkäytösasialle on tallennettu kaikki olennaiset tapauksen käsittelyyn liittyvät asiakirjat ja sulkee asian.

Selvitystyön jälkeen vastuuyksikkö välittää tiedon lopputuloksesta ilmoittajalle (onko johtanut jatkotoimenpiteisiin vai onko tapaus suljettu).

### **3.10 Monenkeskisten järjestön yleiset ja muu yhteisrahoitteinen korvamerkitsemätön rahoitus**

Jos kyseessä on korvamerkitsemätön yleistuki, pääomitus tai laina kehitysrahastolle, kehitysrahoituslaitokselle tai hallitustenväliselle järjestölle tai kyseessä on rahastosijoitus, ministeriön virkavastuulla ei ole yksittäisten tapausten seuranta, vaan vastuu on rahoituksen saajalla. Ministeriön virkavastuulla on arvioida rahoituksen saajan riskienhallintakapasiteettia ja toimintamalleja riskienhallintapolitiikan mukaisesti ennen rahoituspäätöstä.

Ministeriön tulee varmistaa, että tiedot väärinkäytösepäilyistä ja niiden selvittämisestä sekä tehdyistä toimenpiteistä yleisellä tasolla saadaan johtokuntien, ohjausryhmien tai muiden vastaavien toimielinten säännöllisissä kokouksissa. Mikäli kuitenkin yksittäiset tapaukset ovat merkittäviä luonteeltaan (taloudellinen tai eettinen), tai rahoituksen saaja ei selvitä väärinkäytösepäilyjä asianmukaisella tavalla, tulee asiasta tehdä erillinen väärinkäytösilmoitus edellä kuvatulla tavalla. Epäilyjen kohdalla tulee huomioida myös se, että vaikka ministeriö ei vastaisi väärinkäytöksen seurannasta ja selvittämisestä, siitä saattaa silti olla joskus syytä viestiä aktiivisesti

## **4. VIESTINTÄKYSYMYKSET**

### **4.1 Yleistä viestinnästä väärinkäytösepäilyihin liittyen**

Avoimuus on yksi merkittävimmistä tavoista lisätä luottamusta viranomaisten toimintaan, ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä ja samalla korjata mahdollisia toimintatapoihin tai yksittäisiin väärinkäytösepäilyihin liittyviä väärinymmärryksiä. Asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Henkilötietojen julkisuudesta säädetään julkisuuslain lisäksi yleisessä tietosuojasetuksessa ja tietosuojalaissa.

Ulkoministeriön tilinpäätöksessä julkaistaan numerotiedot vuoden aikana ilmi tulleista väärinkäytösepäilyistä ja tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä. Väärinkäytösepäilyjä ja niistä tehtyjä takaisinperintäpäätöksiä seurataan vuosittain osana KEO-80:n kokoamaa riskienhallinnan vuosiraportointia.

Väärinkäytösepäilyihin liittyy usein laajaa yleistä kiinnostusta. Viestintään tulee valmistautua välittömästi, kun väärinkäytösepäilyistä on saatu tieto. Tapauskohtaisesti arvioidaan, onko epäilyistä tarpeen ja mahdollista viestiä jo selvitysvaiheessa. VIE-30 antaa tarvittaessa tukea viestintään jo varhaisessa vaiheessa väärinkäytösepäilyn selvitystä.

## 4.2 Viestintävastuu väärinkäytösepäilyissä

Väärinkäytöstapauksissa ensisijainen viestintävastuu on rahoitusta saavalla ja työtä toteuttavalla kumppanilla.

Ulkoministeriön osalta viestinnästä vastaa vastuuyksikön/-edustuston päällikkö yhteistyössä kestävä kehityksen ja kaupan viestinnän yksikön (VIE-30) ja kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikön (KEO-80) kanssa.

Yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä väärinkäytösepäilyjä koskevissa tapauksissa viestintä hoidetaan yhteistyössä kehityspoliittisen osaston päällikön ja kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin kanslian kanssa.

Mikäli väärinkäytösepäily on johtanut rikosilmoituksen tekemiseen, hoitaa tiedottamisen tutkintapyyntöä tekemisen jälkeen lähtökohtaisesti KRP, ellei toisin sovita (tutkinnan turvaaminen).

## 4.3 Viestinnän toteutus, ajoitus ja sisältö

Vastuuyksikkö/-edustusto arvioi yhteistyössä VIE-30:n ja KEO-80:n kanssa, onko väärinkäytösepäilystä syytä viestiä aktiivisesti ja missä vaiheessa. Harkintaan siitä, viestiikö ulkoministeriö tapauksesta, vaikuttavat muun muassa väärinkäytöksen laajuus tai taloudellinen arvo sekä mahdollinen yhteiskunnallinen merkittävyys. Myös esimerkiksi riskienhallintaa tukevat ja uusia väärinkäytöstapauksia ennaltaehkäisevät seikat otetaan viestintälinjaa pohdittaessa huomioon.

Selvityksen alla olevasta väärinkäytösepäilystä voidaan viestiä, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi ja viestintä ei vaaranna mahdollisen rikosepäilyn selvittämistä eikä tieto ole muusta syystä salassa pidettävää. Erityisesti silloin, kun on olemassa vahva näyttö väärinkäytöksestä tai kyseessä on todettu väärinkäytös, tulee vastuuyksikön/-edustuston harkita oma-aloitteista viestimistä tapauksesta. Luovutettavan tiedon sisältö noudattaa kohdan 4.4 ohjeistusta.

VIE-30 neuvoo väärinkäytösepäilyn selvittämisestä vastaavia viestintään varautumisessa ja julkaisee ministeriön verkkosivuilla uutisen tai tiedotteen tapauksesta tarpeen mukaan.

Viranomaisviestinnässä on muistettava lakien edellyttämät sekä eettiset velvoitteet, muun muassa tietosuoja, uhrien suojeleminen sekä syyttömyysolettama. Viestinnässä on pysyttävä neutraalina ja tosiseikoissa sekä vältettävä esittämästä oletuksia tapahtumien kulusta taikka väärinkäytöksen tai epäilyn seurauksista.

## 4.4 Väärinkäytöksiä koskeviin tietopyyntöihin vastaaminen

Tietohallinto (HAL-40) on antanut ohjeen tietopyyntöihin vastaamisesta ulkoasiainhallinnossa.<sup>10</sup> Ohjeeseen on koottu julkisuuslakiin ja ministeriön työjärjestykseen perustuvia ohjeita tietopyyntöihin vastaamiseen liittyen. Ohjetta tulee noudattaa väärinkäytöksiä koskeviin tietopyyntöihin vastatessa. Vastaus väärinkäytösepäilyjä ja väärinkäytöksiä koskeviin tietopyyntöihin laaditaan yhdessä tietohallinnon (HAL-40) kanssa. Työjärjestyksen mukaan tietopyyntöjä koskevat asiat ratkaisee tietohallintojohtaja.

---

<sup>10</sup> Ohjetta tietopyyntöihin vastaamisesta ulkoasiainhallinnossa (PCOUCOXZ-25) ollaan päivittämässä.

Ulkoministeriön laatimat ja vastaanottamat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei asiakirja ole julkisuuslain mukaan kokonaan tai osittain salassa pidettävä. Jokainen asiakirja on arvioitava julkisuuslain pohjalta erikseen. Joskus asiakirjoissa vain osa tiedoista on salassa pidettäviä. Asiakirjan pyytäjälle on annettava asiakirjan julkinen osuus tai tieto, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Asiakirja voi olla salassa pidettävä vain, jos julkisuuslaissa tai muussa laissa on niin säädetty. Julkisuuslain 24 § sisältää tyhjentävän listan viranomaisen asiakirjan salassapitoperusteista.

Harkinnassa on otettava huomioon myös asian käsittelyn vaihe. Viranomaisen laatima *keskeneräinen* ja vielä päivittyvä asiakirja (kuten väärinkäytösmuistio) ei ole julkisuuslain mukaan vielä julkinen. Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdasta säädetään julkisuuslaissa.<sup>11</sup> Julkisuuslain mukaan esimerkiksi UH:n laatima väärinkäytösmuistio tulee julkiseksi vasta kun väärinkäytösasia on käsitelty loppuun (ts. asia on suljettu). Silloinkin tulee ottaa huomioon, että muistio voi olla osittain tai kokonaan salassa pidettävä. Julkisuuslain mukaan tiedon antaminen keskeneräisestä viranomaisen laatimasta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa.<sup>12</sup> Ks. myös kohta 3.4. ja liite 2.

Kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö (KEO-80) vastaa tähän normiin liittyvistä jatkokysymyksistä ja järjestää koulutusta aiheesta.

## 5. Voimaantulo ja allekirjoitukset

Tämä normi tulee voimaan allekirjoitushetkestä lähtien.

Valtiosihteeri

  
Jukka Salovaara

Osastopäällikkö

  
Titta Maja-Luoto

## 6. Liitteet

Liite 1: Väärinkäytösepäilyjen käsittelyprosessi

Liite 2: Väärinkäytösasian käsittelyyn liittyvät julkisuus-, tietoturva- ja tietosuojasäännökset

---

<sup>11</sup> Julkisuuslain 6 § ja 7 §:ssä.

<sup>12</sup> Julkisuuslain 9 §. Harkinnassa on otettava huomioon julkisuuslain 17 §, jonka mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

## LIITE 1: Väärinkäytösepäilyjen käsittelyprosessi

Alla kuvataan toimenpiteet vaiheittain ja niiden suorittamisesta vastaavat tahot taulukkomuodossa:

	Toimenpide	Vastuutaho
1.	<p>Ilmoitus väärinkäytösepäilystä asianhallintajärjestelmässä olevalla väärinkäytösepäilyilmoituslomakkeella, josta se ohjataan määrärahoista vastaavan yksikön/edustuston päällikölle.</p> <p>Ilmoitus voi tulla myös ulkoisen ilmoituskanavan kautta, josta se ohjataan samalla tavoin määrärahoista vastaavan yksikön/edustuston päällikölle.</p>	<p>Jokainen UH:n palveluksessa oleva, joka havaitsee väärinkäytöksen, epäilee sellaista tai saa tietää väärinkäytöksestä tai väärinkäytösepäilystä.</p>
2.	<p>Muistio ilmi tulleesta väärinkäytösepäilystä, joka sisältää tiiviin kuvauksen tapahtuneesta, arvion epäilyn vakavuudesta sekä alustavan näkemyksen tarvittavista jatkotoimista.</p> <p>Vakavissa tapauksissa väärinkäytösepäilystä viestitään sisäisesti ministerin/ministerien kanslioita, AVS-KEO, VIE-30, KEO-01, KEO riskienhallinta</p>	<p>Sen yksikön/edustuston päällikkö, jonka päätösvaltaan hankkeen, ohjelman tai muun rahoituksen hallinnointi kuuluu (yksilöimättömissä tapauksissa KEO-80) sekä vastuuyksikön päällikön ohjeistamina tämän alaiset.</p>
3.	Väärinkäytösepäilyn selvittäminen	<p>Yksikön/edustuston päällikkö sekä hänen ohjeistaminaan tämän alaiset. Tarvittaessa tuki osaston riskienhallinnasta vastaavalta henkilöltä, KEO-80:n juristitiimiltä, taloushallintotiimiltä tai riskienhallinnan neuvonantajalta (KEO riskienhallinta -sähköposti).</p>
4.	Korjaavista ja/tai sanktionluonteisista toimista päättäminen	<p>Kulloinkin työjärjestyksen mukaan toimivaltainen taho. Tarvittaessa tuki KEO-80:n juristitiimiltä.</p>
5.	Yhteydenpito KRP:n kanssa epäilystä, jossa voi olla kyse myös rikoksesta	<p>KEO-80/juristitiimi</p>
6.	Rikosilmoituksen tekeminen	<p>KEO:n osastopäällikkö/hallintojohtaja (työjärjestyksen mukaan toimivaltainen taho).</p>

7.	Vastuuministerin, AVS-KEO:n, KEO-01:n, VIE-30:n ja STY:n pitäminen ajan tasalla selvitysten ja toimenpiteiden etenemisestä.	Yksikön/edustuston päällikkö sekä hänen ohjeistaminaan tämän alaiset.
8.	<p>Kun väärinkäytösasia on ulkoministeriön puolesta käsitelty loppuun, päivitetään tapauksesta laadittuun muistioon tiedot käsittelyn kuluessa tehdyistä toimenpiteistä ja päätöksistä.</p> <p>Muistion tulee sisältää seuraavat asiat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tiivis kuvaus tapauksesta</li> <li>2. Asan selvittämiseksi tehdyt toimenpiteet ja saadut selvitykset</li> <li>3. Saatujen selvitysten perusteella tehdyt johtopäätökset esim. korjaavista ja/tai sanktioluonteisista toimenpiteistä</li> <li>4. Rikosilmoitus tai perustelut, jos ei tehty, vaikka kyse rikoksesta</li> <li>5. Tiedot takaisinperintäpäätöksestä.</li> </ol>	Vastuuyksikön/edustuston päällikkö sekä hänen ohjeistaminaan tämän alaiset.
9.	Viestintä väärinkäytösepäilystä	<p>Jos väärinkäytösepäily on johtanut rikosilmoitukseen, viestinnästä vastaa KRP. Jos ei tehty rikosilmoitusta, toimintayksikön päällikkö yhdessä VIE-30:n ja KEO-80:n kanssa.</p> <p>Yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä väärinkäytösepäilyä koskevissa tapauksissa viestintä hoidetaan aina yhteistyössä kehityspoliittisen osaston päällikön ja kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin kanslian kanssa.</p>

## LIITE 2: Väärinkäytösasian käsittelyyn liittyvät julkisuus-, tietoturva- ja tietosuojasäännökset

Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä tulee noudattaa UM:n tietohallinnon (HAL-40) antamaa normia salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa.<sup>13</sup> Salassa pidettävien asiakirjojen merkitsemiseen käytetään valtionhallinnossa yleensä SALASSA PIDETTÄVÄ -leimaa. Leimaa käytetään asiakirjoissa, joissa käsitellään esimerkiksi henkilöiden yksityisyyttä tai rikosepäilyä (kuten väärinkäytösasiaa, jossa on syytä epäillä rikosta). Se vastaa yleensä turvallisuusluokkaa TL IV ja sitä voi käsitellä samoilla tietoturvakäytännöillä. UH:ssa SALASSA PIDETTÄVÄ -leiman sijasta käytetään paljon turvallisuusluokitteluleimoja. Tämä perustuu tiedonhallintalain 18 pykälään, jonka mukaan osa julkisuuslaissa määritellyistä salassa pidettävistä asiakirjoista pitää turvallisuusluokitella. Tällaisia ovat asiakirjat, joiden paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa esimerkiksi Suomen kansainvälisille suhteille ja kansainväliselle yhteistyölle, yleiselle turvallisuudelle tai henkilöiden, rakennusten sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyille tai ne liittyvät muuten kansainväliseen toimintaan.

Merkittäessä asiakirja SALASSA PIDETTÄVÄ – tai turvallisuusluokkaleimalla tulee samalla kirjata mihin lainkohtaan kyseisen asiakirjan salassapito perustuu. Kirjaus tehdään leimassa sille osoitettuihin kohtiin. Yleisimmin väärinkäytösepäilyä koskevat asiakirjat merkittään SALASSA PIDETTÄVÄ – tai TL IV KÄYTTÖ RAJOITETTU –leimalla. Jokaisen asiakirjan kohdalla on kuitenkin tehtävä tapauskohtainen harkinta, onko asiakirja julkinen, salassa pidettävä vai turvallisuusluokiteltava sekä arvioitava asiakirjan salassapitoperuste. Väärinkäytöstapauksissa salassapito perustuu usein johonkin seuraavista lainkohdista:

- Julkisuuslain 24 §:n 3 kohta, joka koskee poliisin esitutkinta-aineistoa ja UH:lle tehtyä ilmoitusta rikoksesta (esim. väärinkäytösasiaan liittyvät rikoksesta epäillyn tiedot ja rikosepäilyä koskevat asiakirjat), kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen.
- Julkisuuslain 24 §:n 26 kohta, joka koskee asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. (Huom! Toisin kuin yllä 24 §:n 3 kohdan osalta, tämän kohdan mukaan esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot jäävät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi. Tämä koskee myös asiakirjoja jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään.)
- Julkisuuslain 24 §:n 32 kohta, joka koskee henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja taikka tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista.

”SALASSA PIDETTÄVÄ- ja TL IV KÄYTTÖ RAJOITETTU -asiakirjoja ja tietoa saa käsitellä asianhallintajärjestelmässä ja UH:n sisällä sähköpostilla. Mikäli SALASSA PIDETTÄVÄ- ja TL IV KÄYTTÖ RAJOITETTU -asiakirjoja ja tietoa on tarpeen lähettää sähköpostilla UH:n ulkopuolelle, tällaisia asiakirjoja ja tietoa voi lähettää turvasähköpostilla Outlookista kirjoittamalla vastaanottajan sähköpostiosoitteen loppuun .sec-päätteen, esimerkiksi .

---

<sup>13</sup> Normia salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelystä ulkoasiainhallinnossa (3/2021, PCOUCOXZ-17) ollaan päivittämässä vuoden 2023 aikana. Voimassaolevan normin löydät Kampuksesta Normit UM-sivulta osoitteesta: <https://kampus.vnv.fi/tyon-tueksi/Sivut/Normit-UM.aspx>