

Kunnan viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden yleiset velvollisuudet

Kunnan ulkopuolisten tahojen tarjoaman taloudellisen etuuden hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeisenä säädöspohjana ovat viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden asemaa koskevat yleiset säännökset sekä rikoslain rangaistussäännökset.

Viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (viranhaltijalaki). Virkarikoksista, mukaan lukien lahjusrikokset, säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslain 40 luvun lahjusrikossäännökset koskevat kunnan viranhaltijoita, työntekijöitä ja luottamushenkilöitä.

Viranhaltijalain 17 §:n nojalla viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa. Viranhaltijan on vältettävä menettelyä, joka voi heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Kunnan työntekijän yleisistä velvollisuuksista säädetään työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä, jonka nojalla työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Lahjusrikokset

Lahjusrikoksista säädetään virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa.

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset koskevat paitsi viranhaltijaa myös julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä (RL 40:12.1 §), esim. kunnan luottamushenkilöä. Lahjusrikossäännöksiä sovelletaan myös julkisyhteisön työntekijään (RL 40:12.2 §).

Rajanvetoa käydään useimmiten siitä, onko kysymys rikoslain lahjusrikkomuksesta vai ei. Rikoslain 40 luvun 3 §:n nojalla teko voi tulla rangaistavaksi **lahjusrikkomuksena**, jos viranhaltija, työntekijä tai luottamushenkilö itselleen tai toiselle

1. pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka
2. ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen eikä tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena.

Jollei taloudellisen tai muun edun vastaanottaminen täytä lahjusrikkomuksen tai lahjuksen ottamisen tunnusmerkistöä, teko voi tulla rangaistavaksi **tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena**, jos viranhaltija huolimattomuudesta johtuen rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa.

Lahjuksen ottamisesta rangaistaan, jos viranhaltija, luottamushenkilö tai julkisyhteisön työntekijä toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle

1. pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi,
2. ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka

3. hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä.

Viranhaltija on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. Lahjuksen ottamisesta on siten myös kyse silloin, kun lahjan vastaanottaja ei ole lainkaan henkilökohtaisesti tekemisissä lahjan tai edun kanssa, mutta hyväksyy edun antamisen toiselle.

Teko voidaan katsoa **törkeäksi lahjuksen ottamiseksi** mm. jos lahjan tai edun arvo on huomattava.

Lahjuksen ottamisesta rankaiseminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että etuuden saajalla on tietty yhteys etuuden antajaan koskeviin jo tehtyihin tai mahdollisesti tuleviin päätöksiin. Keskeistä on, että asianomaisella viranhaltijalla, työntekijällä tai luottamushenkilöllä on mahdollisuus vaikuttaa taloudellisen etuuden antajaan koskeviin ratkaisuihin. Kun vaikutusmahdollisuus on olemassa, kyse on lahjuksen ottamisesta eikä enää lahjusrikkomuksesta.

Lahjuksen antamisesta ja lahjuksen ottamisesta voi myös olla kyse, jos kunnallinen osakeyhtiö tarjoaa taloudellisia etuja kunnan henkilöstölle tai päätöksentekijöille.

Lahjusrikkomus ei edellytä konkreettista yhteyttä virkatoimiin. Vaikka viranhaltijaan, työntekijään tai luottamushenkilöön ei pyritäkään vaikuttamaan, saattaa taloudellisen etuuden vastaanottaminen heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Ilmaisulla ”on omiaan heikentämään” viitataan siihen, ettei menettelyn välttämättä tarvitse konkreettisesti heikentää puheena olevaa luottamusta. Riittää, että menettely on tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää tätä luottamusta.

Koska lahjusrikkomus, kuten myös lahjuksen ottaminen, ovat rangaistavia tahallisia tekoina, edellyttää tämä, että tekijän tulee mieltää tekoon sisältyvän sellaisia elementtejä, että se on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Lahjuksen antaminen

Rikoslain 16 luvussa säädetään rikoksista viranomaisia vastaan. Lahjuksen antamisesta tuomitaan se, joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa edellä mainitun lahjan tai edun toiselle (RL 16:13 §). Jos lahjan arvo on huomattava, on menettely kriminalisoitu törkeänä lahjuksen antamisena (RL 16:14 §). Lahjuksen antamisen rikosoikeudellinen määritelmä vastaa lahjuksen ottamisen määritelmää. Lahjuksen antamista koskeva rangaistavuus on säädöspohjaltaan suppeampi siten, ettei lahjuksen antamista koskevaa lahjusrikkomusta koskevaa säännöstä ole eli kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille on asetettu ankarammat vaatimukset oman toimintansa arvioinnissa kuin ulkopuoliselle.

Lahjus elinkeinotoiminnassa

Lahjuksen ottamisesta ja lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa säädetään rikoslain 30 luvussa. Se joka elinkeinonharjoittajan palveluksessa ollessaan, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan itselleen tai toiselle pyytää lahjuksen tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi, ottaa vastaan tai hyväksyy lahjuksen suosiakseen toimessaan tai tehtävässään lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkkioksi tällaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjuksen ottamisesta.

Tämä koskee myös esimerkiksi kunnan omistaman osakeyhtiön palveluksessa olevia, kunnallisen osakeyhtiön hallituksen jäseniä sekä toimitusjohtajaa.

Arviointikriteerit

Lahjan ja muun etuuden hyväksyttävyyttä arvioitaessa keskeistä on se, että menettelyä pidetään asianmukaisena sekä säännösten ja määräysten mukaisena. *Luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen* on omiaan heikentymään, jos taloudellisen etuuden tai lahjan saaminen saattaa ulkopuolisen silmin vaikuttaa viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.

Arvioitaessa sitä, voiko etuuden vastaanottaminen, hyväksyminen tai vaatiminen vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, on otettava huomioon ennen kaikkea *viranhaltijan/luottamushenkilön asema ja tehtävät sekä heidän mahdollisuutensa vaikuttaa etuuden tarjoajan asioiden käsittelyyn*. Pääsääntöisesti johtavassa asemassa olevat viranhaltijat ovat velvollisia hoitamaan yhteiskunta- ja edustussuhteita laajemmin kuin muu henkilöstö.

Oikeuskäytännössä edun hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:

- edun välttämättömyys ja tarpeellisuus virkatehtävien suorittamisen kannalta
- edun antajaa koskevat asiat viranomaisessa
- edun saajan vaikutusmahdollisuudet
- edun tarjoajan tavoitteet
- edun tavanomaisuus
- virkatoimen merkitys
- virkamiehen asema

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota *etuuden laatuun ja arvoon, toistuvuuteen sekä muihinkin tapauksen olosuhteisiin*. Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu suuremmalle virkamiesjoukolla vai yksittäiselle viranhaltijalle.

Viranhaltija voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn päätöksentekijänä tai asian valmistelijana/esittelijänä. Luottamushenkilö saattaa puolestaan pystyä vaikuttamaan asiaan paitsi päätöksentekijänä toimielimessä, myös esim. kunnan neuvottelijana asian valmistelussa.

Seuraavissa tilanteissa on erityisesti syytä pidättäytyä tarjotuista eduista:

- valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen
- hankinnan valmisteleminen ja hankinnasta päättäminen
- lupa-asian valmisteleminen ja luvasta päättäminen

Oikeuskansleri on kehottanut vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa jokaista kysymään itseltään:

- Miksi minulle tarjotaan tällainen etuus?
- Millaisista motiiveista otan etuuden vastaan?
- Miltä asia näyttäisi julkisuudessa?

Kunnan henkilöstöön kuuluvalla ja luottamushenkilöllä on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle osoitetusta lahjasta tai muusta etuudesta.

Oikeuskäytäntöä

KäO 17/100388, 5.1.2017: Kunnan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä oli osallistunut yhtiön tarjoamalle virkistysmatkalle. Vastaanottajilla oli asemansa puolesta mahdollisuus vaikuttaa yhtiötä koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kysymys oli siitä, oliko toiminta omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Kunnassa ei ollut tapahtumahetkellä vireillä yhtiötä koskevia asioita

ja virkistysmatkalla on käsitelty myös asiakysymyksiä. Syytteet **lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta** hylättiin.

HO 1681, 7.6.2013: Hovioikeuden mukaan teknisen toimen johtaja syyllistyi **lahjusrikkomukseen**, kun rakennusyhtiöt ja rakennusteollisuuden edunvalvontayhdistys olivat maksaneet hänelle virkamatkoja Lappiin vuosina 2004-08. Matkoja oli yhteensä yhdeksän ja osalle matkoista oli osallistunut myös teknisen toimen johtajan puoliso. Hovioikeuden mukaan teknisen toimen johtajan vastaanottamat edut olivat omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Teknisen toimen johtaja velvoitettiin 60 päiväsakon lisäksi menettämään valtiolle saamansa taloudellisen hyödyn 7.590 euroa.

KKO 2006:37: Pääesikunnan osastopäällikkönä toimiva komentaja, joka vastasi pääesikunnan konttorikonehankinnoista, oli runsaan kahden vuoden aikana vastaanottanut lahjanluonteisia etuja konttorikoneita pääesikunnalle samaan aikaan markkinoineelta yhtiöltä osallistumalla yhtiön vieraana kahdesti oopperajuhlille sekä useisiin golf-tapahtumiin. Komentajan katsottiin syyllistyneen sotilaana tehtyyn **lahjusrikkomukseen**.

KKO 2000:40: Korkein oikeus katsoi vesioikeuden jaoston puheenjohtajan ja kahden jäsenen syyllistyneen **tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen** heidän otettuaan usealla tutustumis- ja tarkastusmatkalla vastaan yhtiön tarjoamaa kestitystä. Korkein oikeus tuomitsi jaoston puheenjohtajalle rangaistukseksi varoituksen ja jätti jäsenet rangaistukseen tuomitsematta. Puheenjohtajan osalta otettiin huomioon mm. syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena ja hänen vastuullinen asemansa puheenjohtajana. Jäsenten osalta otettiin huomioon mm. kestityksen vähäisyys ja heidän asemansa oikeuden rivijäseninä. Tapauksessa oli kysymys myös loma-aikana tapahtuneesta ja virkamiehen puolisolle tarkoitetusta kestityksestä.

KKO 1997:33: Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtionapua saavan liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaisiin urheilukilpailutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen **lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen**.

KKO 1996:67: Kaupunki oli pyytänyt urakasta tarjoukset kahdelta yhtiöltä. Toisen yhtiön tuotepäällikkö oli jo ennen tarjouskilpailua ja myös sen aikana tarjonnut ravintolapalveluja urakkaa valmistelleille virkamiehille. Koska tarjoilua ei voitu pitää tavanomaisena vieraanvaraisuutena, tuotepäällikkö tuomittiin rangaistukseen lahjuksen antamisesta ja virkamiehet **lahjusrikkomuksesta**.

EOA 11.4.2001: Kaupunki oli osallistunut messuihin luovuttamalla messujen käyttöön kaupungin koulutuskeskuksen tilat ja henkilökunnan sekä muita työntekijöitä erilaisiin tehtäviin. Messujen jälkeen oli messuorganisaatio tarjonnut kaupunginjohtajalle, elinkeinoasiamiehelle sekä kunnanrakennusmestarille sekä maanmittausteknikolle ulkomaanmatkan. Selvityksen perusteella kävi ilmi, ettei kyseessä ollut koulutusmatka vaan virkistysmatka. Eduskunnan oikeusasiamies kehotti valtakunnansyyttäjänvirastoa nostamaan syytteet lahjusrikkomuksesta kolmen viranhaltijan osalta. Maanmittausteknikon osalta todettiin, ettei hän ollut osallistunut messujen järjestämiseen virkamiehen ominaisuudessa eikä hänellä ollut toimessaan juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa matkan järjestäneen yrittäjäyhdistyksen tai sen jäsenyritysten hyväksi, joten syytteitä ei hänen osaltaan nostettu. Edellä mainitun kolmen viranhaltijan menettelystä nostettiin syytteet ja viranhaltijat tuomittiin **lahjusrikkomuksesta**.

Ulkopuolisten kustantamat matkat

Virkamatkoissa lähtökohtana voidaan pitää, että kunta itse maksaa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden matkat. Mikäli esimerkiksi ulkomaanmatka katsotaan virkatehtävien hoidon vuoksi tarpeelliseksi, huolehtii kunta pääsääntöisesti itse matkan aiheuttamista kustannuksista. Matkakustannuksia ovat esimerkiksi lentomatkat, oman auton käyttökustannukset sekä joukkoliikennevälineiden käyttömaksut.

Yritysten tarjoamiin matkoihin on syytä suhtautua pidättyväisesti, jos viranhaltijalla ja luottamushenkilöillä saattaa asemansa perusteella olla tosiasiallista vaikutusvaltaa tehtäessä esim. etuuksia tarjonnutta yrityksiä koskevia päätöksiä ja hankintoja. Jos ulkopuolinen taho lähettää kutsun nimetylle henkilölle, saattaa tämä herättää epäilyksen siitä, että yritys haluaa tarjota matkan nimenomaan tietylle yrityksen kannalta vaikutusvaltaiselle henkilölle ja tätä kautta pyritään vaikuttamaan kunnalliseen päätöksentekoon epäasiallisin keinoin.

Jos ulkopuolisten kustantaman matkan vastaanottamista harkitaan, tulisi ainakin ottaa huomioon:

- ulkopuolisten tahojen rooli suhteessa viranomaiseen
- miksi kunnallishallinnon ulkopuolinen taho kustantaa virkamatkoja tai muita etuja
- minkä arvoisia nämä matkat ovat
- voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa
- liittyykö matkaan kestitystä tai muuta oheistarjontaa
- joutuuko viranhaltija tai luottamushenkilö kiitollisuudenvelkaan
- mitä etuuden antaja odottaa etuuden saajalta
- onko kyseessä esimerkiksi kilpailuasetelma, jossa yhtä kilpailijaa suositaan.

Lisäksi on otettava huomioon, ettei ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-aikana yksityishenkilönä muuta matkan hyväksyttävyyttä.

Liikeryitykset voivat suhdetoiminnassaan antaa virkamiehille myös tutustumismatkoja, joiden tarkoituksena saattaa olla ainoastaan tarjota mahdollisuus henkilökohtaiseen tutustumiseen ja tietojenvaihtoon viranomaisten ja liikeryitysten edustajien välillä, mutta joilla ei pyritä vaikuttamaan vastaanottavien virkamiesten toimintaan virassaan. Osa tällaisesta menettelystä on hyväksyttävää, mutta se saattaa saada muotoja, jotka heikentävät luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Matkamääräys, matkasuunnitelma ja matkakertomus

Matkamääräyksen antaja arvioi aina, onko matka tarpeellinen ja kenen viranhaltijan virkatehtäviin matkan tekeminen kuuluu. Tilanne on sama myös silloin, jos ulkopuolinen taho tarjoaa matkaa kunnalle tai tietylle viranhaltijalle eli matkamääräyksen antaja ratkaisee viime kädessä matkan tarpeellisuuden, kenen virkatehtäviin virkamatka tekeminen kuuluu ja sen, kustantaako kunta kuitenkin matkan itse. Matkamääräyksen antaminen on kunnassa yleensä delegoitu viranhaltijan esimiehelle. Luottamushenkilön matkasta päättää lähtökohtaisesti asianomainen toimielin.

Matkamääräyksen antajalle on syytä antaa matkasuunnitelma, josta matkamääräyksen antaja voi etukäteen arvioida matkan hyväksyttävyyden. Matkasuunnitelmassa on oltava maininta matkan ohjelmasta ja muista tapahtumista.

Matkasta on mahdollista laatia myös matkakertomus, varsinkin ulkopuolisten kustantamilta virkamatkoilta, jolla voidaan jälkikäteen varmentaa matkan sisältö ja matkan toteuttamisesta annettujen ehtojen täyttyminen.

Yritysten järjestämät tilaisuudet

Yrityksen tarjoamat tilaisuudet kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille, johon liittyy kestitystä, ovat taloudellisia etuuksia, joiden hyväksyttävyyttä on myös tapauskohtaisesti arvioitava. Hyväksyttävyyteen voi vaikuttaa se, onko kyse yleisestä yrityksen PR-tilaisuudesta vai pyritäänkö tilaisuudessa vaikuttamaan viranhaltijan virkatehtäviin ja luottamushenkilön päätöksentekoon.

Tavanomainen vieraanvaraisuus on hyväksyttävää. Vähäistä suuremman kestityksen vastaanottamista on näissä tilanteissa kuitenkin syytä harkita huolellisesti.

Lahjat

Hyväksyttävän lahjan laatua tai arvoa ei ole erikseen määritelty. Arvio edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Jos lahjan vastaanottaminen on ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan tai jos etu vaikuttaa tai sillä pyritään vaikuttamaan viranhaltijaan tai luottamushenkilöön, kyseessä on kielletty lahja.

Tarjotun lahjan vastaanottaminen voi olla hyväksyttävää, jos lahja on arvoltaan vähäinen tai liittyy merkkipäivään ja on merkkipäivalahjana tavanomainen. Yksityisiltä henkilöiltä, yrityksiltä tai järjestöiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja.

Luottamusta heikentävänä menettelynä voidaan pitää esimerkiksi huomattavan arvokkaan lahjan antamista virkamiehelle hyvin suoritetusta virkatoimesta. Siinäkin tapauksessa, ettei antamiseen sisältyisi minkäänlaista pyrkimystä vaikuttaa vastaanottajan myöhempiin virkatoimiin, tällainen menettely voi olla omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan.

Jos lahja tai taloudellinen etuus vastaanotetaan, on varmistauduttava siitä, että menettely on avointa eikä aiheuta minkäänlaista kiitollisuudenvelkaa lahjan antajaa kohtaan eikä vaikuta muutoinkaan henkilön puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen.