



1.11.2023

Valtionhallinnon kehittämisosasto

Sisältöalue/Innehåll Virkamiesten palvelussuhdeasiat, vieraanvaraisuus, lahjat, etuudet
Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu Stadganden på vilka behörigheten att meddela föreskrifter / anvisningar grundar sig Valtioneuvoston ohjesääntö 17 §
Kohderyhmät / Målgrupper Ministeriöt ja virastot
Voimassaoloaika / Giltighetstid 6.10.2023 alkaen toistaiseksi
Kumooa määräyksen (pvm nro) / Upphäver föreskrift (datum, nr) 1.5.2021, VN/12079/2021

Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista

1. Ohjeen tarkoitus ja soveltamisala

Tämän ohjeen tarkoituksena on vastata käytännössä esiin tulleisiin kysymyksiin siitä, mitä asioita valtionhallinnon henkilöstön on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa viranomaistoiminnassa. Samalla pyritään kuvaamaan sallitun ja kielletyn toiminnan rajoja niin pitkälti kuin se on mahdollista yleisellä ohjeella. Lisäksi ohjeessa määrätään valtion varojen käytöstä vieraanvaraisuuden tai huomaavaisuuden osoittamiseksi.

Ohje koskee valtion virastojen ja laitosten virka- ja työsopimussuhteista henkilöstöä. Hallinnonalat ja virastot voivat tarvittaessa antaa tarkentavia ohjeita omalle henkilöstölleen. Eräiden virastojen ja virkamiesryhmien osalta tarkempien ohjeiden antaminen saattaa olla myös tarpeellista. Lisäksi valtiovarainministeriö suosittelee, että ohje otetaan huomioon myös muissa valtion organisaatioissa, joissa on säädetty virkavastuu. Ministeriöitä pyydetään huolehtimaan ohjeen jakelusta oman hallinnonalansa näille organisaatioille.

Ohje on tarkoitettu käsiteltäväksi myös henkilöstön perehdytyksessä virastoissa ja sisällytettäväksi perehdytysaineistoon. Sitä suositellaan käytettäväksi myös virastojen muussa henkilöstökoulutuksessa tarpeen mukaan. Ohje on hyvä antaa tiedoksi myös yksityisellä sektorilla toimiville viraston yhteistyökumppaneille, jotta

ne tuntisivat valtiolla noudatettavat menettelytavat. Tällöin yksittäisen virkamiehen on helpompi kieltäytyä tarjotusta etuudesta, eikä yhteistyökumppaneiden kanssa jouduta kiusallisiin tilanteisiin.

Tämä ohje korvaa aikaisemman vieraanvaraisuutta, etuja ja lahjoja koskeneen valtiovarainministeriön ohjeen (VN/12079/2021). Pääperiaatteet vieraanvaraisuuden vastaanottamisessa ja osoittamisessa ovat samat kuin aikaisemmassa ohjeessa. Luvussa 4 valtion varojen käyttöä edustustarkoituksiin on tarkennettu ja lisätty viittaus Valtiokonttorin määräykseen edustusmenojen ja henkilöstötilaisuuksista aiheutuvien menojen käsittelystä kirjanpitoyksikön taloussäännössä.

2. Yleiset periaatteet

Virkamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkasti siitä, että toiminta on puolueetonta, ja että se myös näyttää puolueettomalta ulkopuolisen näkökulmasta.

Valtion virkamieslain (750/1994) 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Rikoslain (39/1889) viranomaistoiminnan puolueettomuutta turvaavat erityisesti rikoslain 16 ja 40 luvun lahjuksen antamista ja ottamista ja lahjusrikkomusta koskevat rangaistussäännökset sekä muut rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset. Nämä rikoslain säännökset koskevat myös valtion palveluksessa olevaa työsopimussuhteista henkilöstöä.

Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista. Rangaistavaa on lahjan tai edun antaminen ja vastaanottaminen palvelussuhteessa olevien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi.

Jokaisen tulee ilmoittaa esimiehelleen tilanteista, joissa puolueettomuus saattaa vaarantua. Esimies harkitsee ja päättää tapauskohtaisesti, heikentävätkö

olosuhteet luottamusta viranomaistoimintaan virkamieslain tai rikoslain tarkoittamalla tavalla. Esimiehen päätös ei kuitenkaan vapauta yksittäistä virkamiestä rikosoikeudellisesta vastuusta, vaan virkamiehen on aina käytettävä myös omaa harkintaansa. Epäselvissä tapauksissa edun vastaanottamisesta tulee pidättäytyä. Esimerkiksi yhteistyökumppaneiden tapaamisissa voidaan keskittyä vain työasioihin ja aterian voi maksaa itse.

Sivutoimi- ja esteellisyysäännökset varmistavat osaltaan viranomaistoiminnan riippumattomuutta. Laillisen edun vastaanottaminen voi tosiasiallisesti aiheuttaa esteellisyden edun antajaa koskevissa virkatoimissa.

3. Vieraanvaraisuuden vastaanottaminen

3.1. Oikeuskäytännöstä

Rajanveto sallitun ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä ei ole yksiselitteinen, joten ensisijaisesti virkamieheltä edellytetään pidättyväisyyttä. Monilla viranomaisilla yhteistyöhön kuuluu päivittäisyhteydenpitoa sekä tilaisuuksia, joissa on kyse tehtäväalueeseen tai sen kehittämiseen liittyvistä neuvotteluista. Luottamusta vaarantavia tekijöitä liittyy harvoin muun valtion viraston, Euroopan unionin toimielinten tai viranomaisten välisessä yhteistyössä tarjottuihin tavanomaisiin etuihin.

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota yksittäistapauksen olosuhdeharkinnassa muun muassa:

- edun antajaa koskeviin asioihin viranomaisessa
- edun saajan vaikutusmahdollisuuksiin
- edun tarjoajan tavoitteisiin
- edun tavanomaisuuteen
- virkatoimen merkitykseen
- virkamiehen asemaan.

Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu jossakin tilaisuudessa suuremmalle virkamiesjoukolle vai yksittäiselle virkamiehelle.

Hovioikeuden (HelHO 2013:1681) mukaan teknisen toimen johtaja syyllistyi lahjusrikkomukseen, kun rakennusyhtiöt ja rakennusteollisuuden edunvalvontayhdistys olivat maksaneet hänelle virkamatkoja Lappiin vuosina 2004–2008. 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 veloitettiin 60 päiväsakon lisäksi menettämään valtiolle saamansa taloudellisen hyödyn 7.590 euroa.

Tapauksessa KKO 2002:51 sisäministeriön poliisiosaston rikosylitarkastaja oli tehnyt poliisihallinnolle atk-laitteita toimittavan yhtiön kanssa yhteistoiminta- ja mainossopimuksia poliisien ralliautoiluyhdistyksen nimissä. Yhdistyksessä noudatetun käytännön mukaan hän oli saanut yhtiön sopimusten perusteella maksamat rahamäärät käytettäväksi rallitoiminnastaan aiheutuviin kuluihin. Tuen vastaanottaminen täytti lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön ja katsottiin lainvastaiseksi.

Oikeuskäytännössä lainvastaiseksi on todettu muun muassa ravintolarjoilun vastaanottaminen (KKO 2000:40 ns. vesioikeuden tapaus) ja syyksi lukevassa KELA:n pääjohtajan syyttämättäjättämistapauksessa oopperajuhlille asiakastahon kustannuksella osallistuminen. Etujen tarjoajaa koskevia asioita oli tai oli ollut avoinna ja näihin asioihin oli vaikutusmahdollisuus.

Tapauksessa KKO 2000:40 oli kysymys siitä, olivatko vesioikeuden jäsenet voimayhtiön tarjoamaa kestitystä vastaanottamalla syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. 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 muun muassa syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena ja hänen vastuullinen asemansa puheenjohtajana. Jäsenten osalta otettiin huomioon muun muassa kestityksen vähäisyys ja heidän asemansa oikeuden rivijäsenenä. Tapauksessa oli kysymys myös loma-aikana tapahtuneesta ja virkamiehen puolisolle tarjotusta kestityksestä.

Tapauksessa KKO 1997:33 ministeriö oli antanut virkamiehelle asianmukaisesti matkamääräyksen, mutta virkamies tuomittiin silti lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta. Tässä tapauksessa opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtionapua saavan liikuntajärjestön kustantamille matkoille ulkomaalaisiin urheilutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen, ja tuomittiin sakkorangaistukseen.

Oikeuskansleri on kehottanut vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa jokaista virkamiestä kysymään itseltään:

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

Yleisesti voidaan todeta, että esimerkiksi seuraavissa tehtävissä on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuisuuksista:

- valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen
- hankintapäätöksen valmisteleminen
- palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen (kyse esim. tietyn viraston toimipisteen säilyttämisestä kunnassa, ja kunta tarjoaisi jotakin asiaa valmistelevalle virkamiehelle)

3.2. Virkamiehen aseman merkityksestä

Erityisesti ylimmän johdon tehtäviin kuuluu yhteiskuntasuhteiden hoitamista ja viranomaisen edustamistehtäviä. Valtionhallinnon ylimpään johtoon kuuluvat ainakin valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitetut virkamiehet ministerin erityisavustajaa lukuun ottamatta. Tehtävien luonteen vuoksi heidän toiminnalleen on asetettu tavanomaista suuremmat luotettavuuden vaatimukset.

Yhteiskuntasuhteiden hoitamiseen ja viranomaisen edustamistehtäviin liittyvän vieraanvaraisuuden vastaanottamisen ja tarjoamisen periaatteet on todettu pääesikunnan osastopäällikköä koskevassa korkeimman oikeuden (2006:37) ratkaisussa seuraavasti: "...tehtäviin voi kuulua asianomaisen viraston tai toimialan yhteiskuntasuhteiden hoitaminen taikka muu edustaminen esimerkiksi suhteessa asianomaisen toimialan sidosryhmiin. [...] Esimerkiksi silloin, kun kysymys on pitkäaikaisista henkilö- tai yhteistyösuhteista, on tavanomaista osoittaa vastavuoroista vieraanvaraisuutta eri muodoissa. [...] ...edellyttäen, että

siinä noudatetaan kohtuutta." Näissä tilanteissa harkintaa ohjaavina periaatteina ovat korkeimman oikeuden linjaaman mukaisesti tarkoituksenmukaisuus, tavanomaisuus ja kohtuullisuus.

Tässä tapauksessa 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. Korkeimman oikeuden perusteluista saadaan näkemyksiä siitä, missä kulkevat kohtuullisuuden rajat sellaisilla virkamiehillä, joiden virkatehtäviin liittyy erilaista yhteiskuntasuhteiden hoitamista ja edustustilaisuuksiin osallistumista. Olennaista on, että tapahtumiin osallistumiselle täytyy olla viranomaisen tarpeesta johtuva syy. (Defensor Legis 4/2008, 501-515)

3.3. Eräitä tilanteita koskevia menettelytapaohteja

3.3.1. Ulkopuolisten kustantamat ateriat

Julkisella, yksityisellä tai järjestösektorilla toimivan yhteistyötahon kustantamalle tavanomaiselle ja kohtuulliselle työlounaalle voi lähtökohtaisesti osallistua. Jos virastossa on vireillä yhteistyötahoa koskettava asia ja ulkopuolinen voi ajatella virkamiehen olevan sellaisessa asemassa, että hän pystyisi vaikuttamaan asian käsittelyyn, lounaalle ei tule osallistua. Joka tapauksessa lounaiden lukumäärä on syytä rajoittaa enintään muutamaan vuodessa kunkin yhteistyötahon osalta.

Kun viraston edustajat käyvät esimerkiksi ammatillisia valmiuksia lisäävillä tutustumiskäynneillä, he voivat osallistua yhteiselle tavanomaiselle ja kohtuulliselle aterialle, joka tarjotaan koko matkaseurueelle. Samoin luennoitsija voi osallistua tavanomaiselle ja kohtuulliselle aterialle koulutustilaisuuden yhteydessä.

3.3.2. Yhteistyötahojen juhlatilaisuudet, kulttuuritapahtumat, urheilukilpailut ja vastaavat muut tilaisuudet

On kohteliasta ja perusteltua osallistua yhteistyötahon omaan toimintaan liittyviin juhliin, joihin on kutsuttu sidosryhmien edustajia. Esimerkkinä tällaisista tilaisuuksista ovat tasavuosia täyttävän toiminnan tai uusien toimitilojen vuoksi järjestettävät juhlat.

Virkamiesten tulee huolellisesti harkita mahdollinen osallistumisensa yksityishenkilöiden, yritysten tai järjestöjen kustannuksella kulttuuritapahtumiin, urheilukilpailuihin tai muihin vastaaviin tilaisuuksiin, joihin joutuu normaalisti lunastamaan pääsylipun. Esimerkiksi oma aktiivisuus edun tarjoavan urheilujärjestön toiminnassa tai puolison työnantajan omien työntekijöidensä perheille tarjoama virkistystilaisuus voivat olla hyväksyttäviä perusteita osallistua.

Joissain tilanteissa esimerkiksi kulttuuritapahtuma on osa yhteistyötahon järjestämää yhteistyötapaamista ja tapahtuma sijoittuu kokousten väliin tai niiden jälkeen. Tällaisissa tapauksissa tapahtumaan osallistuminen on helpommin hyväksyttävissä verrattuna tilanteeseen, jossa tapahtuman yhteyteen ei liity mitään työkokousta. Asian arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös tapahtumaan normaalisti lunastettavan pääsylipun hintaan, samoin kuin tapahtuman sijaintipaikkaan ja siihen, edellyttääkö tapahtumaan osallistuminen matkustamista.

3.3.3. Lahjat ja edut

Valtion henkilöstöön kuuluvalla on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle viranhoidon yhteydessä osoitetusta lahjasta tai muusta edusta. Yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja tai etuja. Yhteistyövierailujen yhteydessä tavanomaisina liikelahjoina vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja.

Esimerkiksi virkamiehen tasavuosien merkkipäivät ja eläköityminen muodostavat tilanteen, jolloin kohtuullisen lahjan vastaanottaminen voi tavanomaisuutensa vuoksi olla hyväksyttävissä ja kohteliaisuuden edellyttämää. Lahjan arvoa voi

kohtuullisuuden arvioinnissa verrata esimerkiksi viraston virkamiehilleen tai työtovereiden toisilleen vastaavassa yhteydessä antaman tavanomaisen lahjan arvoon. Tässäkään tapauksessa virkamiehen riippumattomuus ja puolueettomuus eivät saa vaarantua. Virkamiehelle annettavan henkilökohtaisen lahjan sijaan yhteistyökumppanit voivat tehdä lahjoituksen erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Käteisen rahan vastaanottamisen virkatoimeen kuuluvasta toimenpiteestä voidaan katsoa olevan aina lainvastaista. Lahjakortti on verrattavissa käteiseen rahaan.

3.3.4. Sponsorointi

Hankkiessaan rahallista tukea omille tai perheenjäsentensä sidosryhmille, kuten urheiluseuroille ja kansalaisjärjestöille, on virkamiehen oltava erityisen varuillaan oman asemansa ja virastossa vireillä olevien asioiden suhteen. Yhdistyksen nimissäkin vastaanotettu etu voi olla oikeudeton, jos se tulee suoraan virkamiehen hyödyksi.

4. Vieraanvaraisuuden osoittaminen

Valtion varoja voidaan käyttää edustustarkoituksiin vain tavanomaisen vieraanvaraisuuden tai huomaavaisuuden osoittamiseksi viraston tai laitoksen sidosryhmille. Viraston tai laitoksen omalle henkilökunnalle vieraanvaraisuutta voidaan osoittaa vain koulutus-, juhla- tai muissa vastaavissa tilaisuuksissa. Vieraanvaraisuutta voidaan osoittaa ja liikelahjoja antaa samankaltaisissa tilanteissa ja muodoissa, joissa niitä voitaisiin vastaanottaa (ks. luku 3).

Muiden kuin viraston ja laitoksen varsinaiseen toimintaan tarkoitettujen määrärahojen käytöstä edustusluonteisiin tarkoituksiin määrätään valtioneuvoston antamissa talousarvion yleisissä soveltamismääräyksissä ja niiden pohjalta tehdyissä virastojen taloussäännöissä. Valtiokonttori on määrännyt (Taloussäännön laatiminen ja päivittäminen, VK/67595/00.00.00.01/2021) edustusmenojen ja henkilöstötilaisuuksista aiheutuvien menojen käsittelystä kirjanpitoyksikön taloussäännössä.

5. Matkoista ja kulukorvauksista

Valtiovarainministeriö antaa määräajoin päivitettävän määräyksen virkamatkoista ja niiden korvaamisen periaatteista. Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut ohjeen viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001).

Pääsääntöisesti virasto vastaa matkaan liittyvistä kustannuksista, jos matka katsotaan tarpeelliseksi esimerkiksi yhteistoiminnan kannalta tai virkamiehen kouluttautumiseksi. Joissain tapauksissa on mahdollista ottaa vastaan ulkopuolisen tahon korvaus kustannuksista ilman, että luottamus viranhoitoon vaarantuu.

On tavanomaista, että koulutustilaisuuksien järjestäjät tarjoutuvat korvaamaan vierailevien kouluttajien matkakustannukset. Tarjous matka- ja/tai majoituskulujen korvaamisesta on hyväksyttävissä vain, jos matkustuksen taso ei ylitä virkamatkoilla noudatettavaa tasoa. Ulkopuolisten varoista katettavista kulukorvauksista on tehtävä asianmukainen merkintä matkahallintajärjestelmään tallennettavaan matkasuunnitelmaan ja -laskuun.

Viraston ulkopuolisten tahojen tarjoamien ja kustantamien matkojen vastaanottaminen voi vaarantaa viranomaistoimintaan kohdistuvaa luottamusta. Luottamusta vaarantavia tekijöitä liittyy harvoin muun valtion viraston tai EU:n toimielinten ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin matkoihin, kansainvälisten järjestöjen kokouksiin ja seminaareihin tehtyihin matkoihin sekä matkoihin, joiden kustannukset virasto perii ulkopuoliselta taholta maksuperustelainsäädännön mukaisesti.

Aiemmat julkaisut ja ohjeet tästä aihepiiristä:

- Ohje valtioneuvoston jäsenelle osoitetun lahjan, etuuden ja vieraanvaraisuuden vastaanottamisesta ja käsittelystä. 28.10.2020 (VN/23634/2020)
- Virkamiesetiikan pitkä linja ja tulevaisuus. Poliitiikkakatsaus (1/2018)
- Karenssisopimus ja tehtävien järjestäminen palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä. 30.5.2022 (VN/16225/2022)
- Virkamiesten sivutoimet. 29.3.2017 (VM/561/00.00.00/2017)

- Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja –moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset. VM (2/2017)
- Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. VM (38/2016)
- Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti. VM (3/2014)
- Ohjeet viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista. Valtiovarainministeriön ohje. 23.5.2001 (10/2001)
- Keskusrikospoliisin ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista. (665/000/09, 1.9.2009)

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Juha Sarkio

Liitteet / Bilagor

Jakelu / Sändlista

Ministeriöt ja virastot

Tiedoksi / För kännedom

VN/27196/2023-VM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: