



Sisältöalue
Virkamiesten palvelussuhdeasiat Lahjat Etudet
Säännökset joihin määräysten/ohjeiden antaminen perustuu
Valtioneuvoston ohjesääntö 17 §
Kohderyhmät
Ministeriöt ja virastot
Voimassaoloaika
25.8.2010 - toistaiseksi
Kumoaa määräyksen (pvm nro)

VIERAANVARAISUUDESTA, EDUISTA JA LAHJOISTA

1 JOHDANTO

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos vastaa valtion virkamiehiä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja omalla toimialallaan valtionhallinnon virkamiesetiikan ja korkean virkamiesmoraalin edistämisestä. Tähän kuuluu muun muassa sellaisten toimintatapojen edistäminen, jotka turvaavat kansalaisten luottamuksen säilymisen valtion viranomaisten ja virkamiesten toimintaan, erityisesti sen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Valtiovarainministeriössä on tehty 1990-luvun puolivälistä asti määrätietoista työtä korkean virkamiesetiikan ja -moraalin edistämiseksi. Tässä yhteydessä on muun muassa selvitetty valtion virkamiesetiikan tilaa ja kehittämistarpeita virkamiehille tehdyn kyselytutkimuksen avulla. Lisäksi on kehitetty keinoja sekä valtionhallinnon yhteisten että virastojen omien arvojen saattamiseen näkyväksi osaksi arkipäivän toimintaa. Näistä julkaisuista on saatavissa lisätietoa viranomaistoiminnan luotettavuuden turvaamiseen liittyvästä aihepiiristä. Sivutoimia koskeva valtiovarainministeriön ohje saatetaan tämän ohjeen yhteydessä ajan tasalle. Luettelo aikaisemmista julkaisuista ja ohjeista on tämän ohjeen lopussa.

Valtiovarainministeriö on mukana oikeusministeriön johdolla toimivassa korruption vastaisessa yhteistyöverkostossa, joka on käsitellyt myös tämän ohjeen valmisteluvaiheessa.

2 OHJEEN TARKOITUS JA SOVELTAMISALA

Tämän ohjeen tarkoituksena on vastata käytännössä esiin tulleisiin kysymyksiin siitä, mitä asioita valtionhallinnon johtavien virkamiesten ja henkilöstön on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa virkatoiminnassa. Samalla pyritään kuvaamaan sallitun ja kielletyn rajoja niin pitkälti kuin se on mahdollista yleisellä ohjeella.

Tämä ohje on tarkoitettu käsiteltäväksi henkilöstön perehdytyksessä virastoissa ja sisällytettäväksi perehdytysaineistoon. Sitä suositellaan käytettäväksi myös virastojen muussa henkilöstökoulutuksessa tarpeen mukaan. Sama koskee tämän ohjeen yhteydessä uusittavaa ohjetta sivutoimista (VM/1591/00.00.00/2010).

Ohje koskee kaikkia valtion virkamiehiä ja soveltuvin osin myös valtion työsuhteista henkilöstöä. Hallinnonalat ja virastot voivat tarvittaessa antaa tarkentavia ohjeita omalle henkilöstölleen. Eräiden virastojen ja virkamiesryhmien osalta tätä ohjetta tarkempien ohjeiden antaminen saattaa olla tarpeellista. Virastojen on suositeltavaa harkita, onko tällaisten tarkentavien ohjeiden antaminen tarpeellista, jollei niitä vielä ole laadittu.

KRP:n ohjetta vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (665/000/09, 1.9.2009) on käytetty pohjamateriaalina tätä ohjetta laadittaessa. Virkamiehen yksityiselämään otetaan tässä ohjeessa kantaa vain yleisissä periaatteissa ja sivutoimien yhteydessä.

Rikoslain (1889/39) lahjusrikoksia koskevissa säännöksissä (16 luku) kriminalisoidaan lahjan tai muun edun vastaanottaminen ja antaminen tiettyjen olosuhteiden vallitessa. Lahjan tai edun luonnetta tai arvoa ei ole määritely. Tässä ohjeessa käsitellään varsinaisten lahjojen lisäksi myös muita etuja ja vieraanvaraisuutta.

Ohje on hyvä antaa tiedoksi myös yksityisellä sektorilla toimiville viraston yhteistyökumppaneille, jotta he ovat tietoisia valtiolla noudatettavista menettelytavoista. Tällöin yksittäisen virkamiehen on helpompi kieltäytyä tarjotusta etuudesta, eikä säännöllisten yhteistyökumppaneiden kanssa jouduta kiusallisiin tilanteisiin.

3 YLEISET PERIAATTEET

Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta.

Virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Rikoslain viranomaistoiminnan puolueettomuutta turvaavat erityisesti rikoslain 16 ja 40 luvun lahjuksen antamista ja ottamista ja lahjusrikkomusta koskevat rangaistus- ja 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 mahdollisista tilanteista, joissa puolueettomuus saattaa vaarantua. Tapauskohtaisella harkinnalla esimiehet päättävät, ovatko olosuhteet rikoslain tai virkamieslain tarkoittamalla tavalla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Esimiehen päätös ei kuitenkaan vapauta yksittäistä virkamiestä rikosoikeudellisesta vastuusta, vaan virkamiehen on aina käytettävä myös omaa harkintaansa. Epäselvissä tapauksissa edun vastaanottamisesta tulee pidättäytyä.

Virkamies voi aina kieltäytyä tarjotusta edusta. Esimerkiksi lounaan voi maksaa itse ja osittain viihteellisen matkan tilalle voi yleensä järjestää arkisemman kokouksen.

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

4 MENETTELYTAVAT: VIERAANVARAISUUDEN VASTAANOTTAMINEN

4.1 Yleistä

Rajanveto sallitun ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä ei ole yksiselitteinen, joten ensisijaisesti 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:

- edun välttämättömyyteen ja tarpeellisuuteen virkatehtävien suorittamisen kannalta
- 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 virkamiesjoukolla vai yksittäiselle virkamiehelle.

Oikeuskäytännössä lainvastaiseksi on todettu mm. 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 Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevissä olosuhteissa 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 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 rivijäsenenä. Tapauksessa oli kysymys myös loma-aikana tapahtuneesta ja virkamiehen puolisolle tarjotusta kestityksestä.

Lisäksi voidaan mainita tapaus, jossa 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 liikun-

tajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtioapua saavan, liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaalaisiin urheilutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen, ja tuomittiin sakkorangaistukseen (KKO 1997:33).

Oikeuskansleri on kehottanut vieraanvaraisuuden tarjoamisen tilanteissa jokaista virkamiestä kysymään itseltään:

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

Virkamiehen aseman merkityksestä

Pääsääntöisesti johtavassa asemassa olevat virkamiehet ovat velvollisia hoitamaan yhteiskunta- ja edustussuhteita laajemmin kuin muu henkilöstö. Tällaisiksi johtaviksi virkamieheksi katsotaan ainakin valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettut virkamiehet (ministerin erityisavustajaa lukuun ottamatta). Toisaalta heidän toiminnalleen on asetettu tavanomaista suuremmat luotettavuuden vaatimukset.

Johtavia virkamiehiä koskeva periaate on todettu pääesikunnan osastopäällikköä koskevassa KKO 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 KKO:n linjaaman mukaisesti tarkoituksenmukaisuus, tavanomaisuus ja kohtuullisuus.

Professori Pekka Viljanen on lisäksi kiinnittänyt huomiota tavanomaisuuden rajoihin: DL 4/2008 s. 501–515. Sivulla 510–512 hän analysoi KKO:n ratkaisua 2006:37. 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 perustelut ovat hyvin seikkaperäiset ja niistä samoin kuin Viljasen analysoinnista on saatavissa näkemyksiä siitä, missä kulkevat kohtuullisuuden rajat sellaisilla virkamiehillä, joiden virkatehtäviin liittyy erilaista yhteiskuntasuhteiden hoitamista ja edustustilaisuuksiin osallistumista. Olennaista näissä tilanteissa on, että tapahtumiin osallistumiselle täytyy olla viranomaisen tarpeesta johtuva syy.

Virkamiehen tehtävillä ja tilanteella on merkitystä virkamiehen muodollisen aseman lisäksi. Esimerkiksi seuraavissa tilanteissa on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuisuuksista:

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

Toisaalta esim. sellaisessa tilanteessa, jossa yksityinen työnantaja on kiinnostunut rekrytoimaan virkamiehen ja kutsuu tämän sen vuoksi lounaalle tai tutustumiskäynnille ja molemmille osapuolille on selvää, että tarkoitus ei ole vaikuttaa virkatehtävien hoitoon, tilanteeseen voidaan suhtautua joustavammin.

4.2 Yksittäistapauksia koskevia menettelytapaohjeita

4.2.1 Ulkopuolisten kustantamat ateriat

Julkisella, yksityisellä tai järjestösektorilla toimivan yhteistyötahon kustantamalle tavanomaiselle ja kohtuulliselle lounaalle voi osallistua. Jos osallistuva virkamies tietää, että 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 tai benchmarkingtilaisuuksissa, he voivat osallistua yhteiselle tavanomaiselle aterialle, joka tarjotaan koko matkaseurueelle. Luennoitsija voi osallistua tavanomaiselle lounaalle koulutustilaisuuden yhteydessä.

4.2.2 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 kunniaksi 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 voi olla hyväksyttävä peruste osallistua.

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

4.2.3 Lahjat

Valtion henkilöstöön kuuluvalla on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle vi-ranhoidon yhteydessä osoitetusta lahjasta. Yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Yhteistyövierailujen yhteydessä tavanomaisina liikelahjoina vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja. Käytännössä tällaiset esineet kuten koriste-esineet, asusteet ja astiat tulevat kuitenkin virkamiehelle.

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.

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

4.2.4 Sponsorointi

Hankkiessaan rahallista tukea omille tai perheenjäsentensä sidosryhmille, kuten esimerkiksi 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.

5 MENETTELYTAVAT: VIERAANVARAISUUDEN OSOITTAMINEN

Tavanomaisuus ja kohtuullisuus määrittävät yhteistyökumppaneille järjestettävää tarjoilua. Vieraanvaraisuutta voidaan osoittaa ja ns. liikelahjoja antaa samankaltaisissa tilanteissa ja muodoissa, joissa niitä voitaisiin vastaanottaa (ks. kohta 4).

Yleiset määräykset edustusmenoista ja henkilöstötilaisuuksista on annettu valtion talousarvion yleisissä soveltamismääräyksissä ja sitä kautta virastojen taloussäännöissä.

6 MATKOISTA, KULUKORVAUKSISTA JA SIVUTOIMISTA

6.1 Matkoista ja kulukorvauksista

Matkoista ja niiden korvaamisen periaatteista on voimassa valtion matkustussääntöä täydentävä valtiovarainministeriön määräys matkakustannusten korvaamisesta (8/2007) ja valtiovarainministeriön ohje viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001).

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

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

On tavanomaista, että koulutustilaisuuksien järjestäjät tarjoutuvat korvaamaan 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.

6.2 Sivutoimet

Virkamiehen tulee välttää tehtäviä, joissa hänen tai viraston toiminnan puolueettomuus vaarantuisivat. Pääsääntö on, että työaikaä käytetään vain virkatehtävien hoi-

tamiseen. Virkamiesten sivutoimista on annettu valtiovarainministeriön ohje VM/1591/00.00.00/2010.

Osastopäällikkö,
valtion työmarkkinajohtaja

Teuvo Metsäpelto

Työmarkkinalakimies

Jussi Luomajärvi

Lisätietoja antavat

Työmarkkinalakimies Jussi Luomajärvi puh. 09 160 34965
Hallitusneuvos Kirsi Äijälä puh. 09 160 34929

Valtiovarainministeriön sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@vm.fi.

Aiemmat julkaisut ja ohjeet tästä aihepiiristä:

- Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista, työryhmämuistio 8/2000, 31.12.2000
- Valtiovarainministeriön ohje viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001)
- Arvot arkeen, työryhmämuistio 6/2004, 15.4.2004
- Arvot arjessa - Virkamiehen etiikka, julkaisu 14.1.2005
- Valtiovarainministeriön määräys matkakustannusten korvaamisesta (8/2007)