

30.8.2006

Dnro 2108/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

KELAN PÄÄJOHTAJAN OSALLISTUMINEN SAVONLINNAN OOPPERAJUHLILLE KUNTOUTUSKESKUKSEN KUSTANNUKSELLA

1 KANTELU

Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto – EOK ry:n toiminnanjohtaja pyysi 13.7.2005 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan menettelyä. Pääjohtaja oli kertonut Yleisradion TV1:ssä 11.7.2005 esitetystä A-studion lähetyksessä, että hän oli ollut Savonlinnan oopperajuhlilla 9.7.2005 Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiön omistaman Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskuksen kustantamana.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, onko kyseinen kuntoutuslaitos saanut tai hakenut toimintaansa varoja, joista Kansaneläkelaitos päättää joko suorasti tai epäsuorasti, tai ainakin voi vaikuttaa suorasti tai epäsuorasti tällaisten varojen saamiseen. Jos näin on, pyydettiin kantelussa selvittämään, onko kuntoutuslaitoksen pääjohtajalle kustantama etu rikosoikeudellisia toimenpiteitä edellyttävä lahjus. Kantelun mukaan etu yhdeltä kuntoutuslaitokselta Kansaneläkelaitoksen pääjohtajalle on omiaan heikentämään luottamusta Kansaneläkelaitoksen toiminnan tasapuolisuuteen muiden rahoitusta vaativien kohteiden samoin kuin kansalaisten näkökulmasta.

Kantelija pyysi 16.12.2005 päivätyssä lisäkirjeessään oikeusasiamiestä nostamaan syytteen pääjohtajaa vastaan. Samalla EOK ry laajensi kantelunsa koskemaan myös valtakunnansyyttäjää hänen asiassa 8.12.2005 tekemänsä syyttämättäjättämispäätöksen perusteella.

3 RATKAISU

3.1 Pääjohtajan selvityksen sisältö

Pääjohtaja kertoi selvityksessään, että hänen osallistumisensa Savonlinnan oopperajuhlille liittyi hänen Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskukseen 8.–9.7.2005 tekemänsä työvierailuun. Työvierailun ohjelma oli laaja ja siihen sisältyi muun muassa onnittelukäynti Kansaneläkelaitoksen puolesta Kuntaliiton

hallituksen puheenjohtajan luokse hänen 60-vuotispäivänsä johdosta. Hän on myös Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskuksen hallituksen puheenjohtaja.

Työvierailuun liittyi selvityksen mukaan lisäksi seminaari, jossa pääjohtaja toimi alustajana aiheesta "Kuntoutustoiminnan kehitysnäkymät ja tarpeet Suomessa sen strategisesta näkökulmasta". Työvierailun yhteydessä pääjohtaja tutustui myös Kuntoutuskeskuksen uusittuihin tiloihin.

Pääjohtaja kertoi, että työvierailuun liittyen hän sai Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskukselta oopperalipun Savonlinnan oopperajuhlille. Hän katsoi oopperaesityksen olleen työvierailun täydennysohjelma ja että kyse oli työvierailuun liittyvästä tavanomaisesta vieraanvaraisuudesta. Koska työvierailu sijoittui keskelle hänen lomaansa, hän maksoi siihen liittyvät matka- ja majoituskustannukset itse.

Pääjohtaja katsoi toimineensa Kansaneläkelaitoksen sidosryhmäyhteistyön periaatteiden mukaisesti pääjohtajan asemassa. Hänen näkemyksensä mukaan lahjuksesta ei voi olla kyse, koska hän ei Kansaneläkelaitoksen hallituksen päättämän työnjaon mukaan voi vaikuttaa kuntoutuspalveluiden hankintaan Kansaneläkelaitoksessa.

3.2

Valtakunnansyyttäjän syyttämättäjäättämispäätös

Valtakunnansyyttäjä antoi 8.12.2005 päätöksensä pääjohtajan menettelyä koskevan asian syyteharkinnassa. Asiassa suoritetun esitutkinnan ja lisätutkimusten perusteella asiassa oli ollut syytä epäillä, että pääjohtaja olisi vuosina 2001, 2004 ja 2005 syyllistynyt rikoslain 40 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun lahjusrikkomukseen ottamalla vastaan ja hyväksymällä etuja, joita palveluita Kansaneläkelaitokselle myyvä Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiö antoi pääjohtajalle ja hänen aviopuolisolleen.

Esitutkintaselvityksen mukaan pääjohtaja ja hänen aviopuolisonsa vierailivat Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiön omistamassa kuntoutuskeskus Kruunupuistossa 9.–10.7.2001 (vierailu 1; arvo noin 191 euroa), seuraavan kerran 7.–8.8.2004 (vierailu 2; arvo noin 488 euroa) ja viimeisimmän kerran 8.–9.7.2005 (vierailu 3; arvo noin 383 euroa – myös tässä kanteluasiassa tarkoitettu vierailu).

Päätöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan palvelussuhde on sellainen, jossa oleva henkilö voi syyllistyä lahjusrikkomukseen. Päätöksessä esitettiin pääjohtajan omia käsityksiä menettelystä, jotka vastaavat asiallisesti pitkälti samaa kuin mitä hän on esittänyt minulle antamassaan selvityksessä (ks. lähemmin seuraava alajakso 3.3).

Päätöksessä analysoitiin lahjusrikkomuksen tunnusmerkistössä tarkoitettua lahjan tai edun käsitettä ja katsottiin, ettei tunnusmerkistön mukaisuutta ratkaista pelkästään etuuden taloudellisen arvon tai muunkaan yksittäisen ominaisuuden perusteella. Tunnusmerkistössä tarkoitettua edulta on edellytettävä, että sen

saajan aseman tulee vastaanottamisen jälkeen olla objektiivisesti arvioiden ainakin hetkellisesti jollain tavoin parempi kuin ennen sitä. Lisäksi on edellytettävä, että edun pyytäminen, vastaanottaminen tai muu siihen liittyvä tunnusmerkistössä mainittu virkamiehen menettely liittyy jollakin tavoin hänen palvelussuhteeseensa.

Päätöksen mukaan pääjohtajalle ja hänen aviopuolisolleen tarjotut ilmaiset oopperakäynnit, kestitykset ja majoitukset olivat luonteeltaan selvästi sellaisia etuuksia, jotka voivat tulla kysymykseen lahjusrikkomuksen tunnusmerkistössä tarkoitettuina etuina. Etujen tarjoaminen pääjohtajalle liittyi hänen asemaansa Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiön palveluita käyttävän Kansaneläkelaitoksen pääjohtajana.

Rikoslain 40 luvun 3 §:n ilmaisun "on omiaan heikentämään luottamusta" osalta päätöksessä todettiin, että vaikka pääjohtaja ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ollut henkilökohtaisesti osallistunut kuntoutussairaalasäätiötä koskevaan päätöksentekoon, liittyi hänen asemaansa suuri tosiasiallinen vaikutusvalta. Pääjohtajan henkilökohtaiset valinnat saattavat vaikuttaa siihen luottamukseen, jota Kansaneläkelaitoksen toiminnan tasapuolisuuden tulee nauttia. Päätöksen mukaan pääjohtajan asema kansalaisten tasa-arvoisuuden ylläpitämisen kannalta tärkeästä sosiaaliturvasta huolehtivan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajana edellyttää häneltä tavallista suurempaa pidättyvyyttä palvelussuhteeseensa liittyvien etujen vastaanottamisen suhteen.

Päätöksessä todettiin, että lahjusrikkomuksen tunnusmerkistö ei edellytä sen osoittamista, että jonkun henkilön viranomaistoimintaa kohtaan tuntema luottamus olisi todellisuudessa heikentynyt. Kysymys on menettelyn arvioimisesta viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta yleisesti. Arvioinnin kohteena on viime kädessä se, onko virkamiehen menettely luonteenomaisesti sellaista, joka voi heikentää kansalaisten käsitystä viranomaistoiminnan tasapuolisuudesta.

Rajanvetoon normaalin sallittavana pidettävän vieraanvaraisuuden ja kielletyn edun vastaanottamisen välillä vaikuttavat muun muassa vieraanvaraisuuden toistuvuus, molemminpuolisuus, laatu ja se, miten kiinteästi tuollaisen suhdetoiminnan voidaan arvioida liittyvän nimenomaan virkamiehen virkatehtäviin.

Etujen hyväksyttävyyttä on oikeuskäytännössä arvioitu muun ohella sillä perusteella, onko edun vastaanottaminen ollut virkatehtävän kannalta tarpeellista. Matkojen osalta kysymys on voinut olla matkan hyödyllisyydestä tehtävän hoidon kannalta ja kestityksissä siitä, onko tapahtunut yhteydenpito ollut tehtävän kannalta tarpeen. Myös se, kuinka tavanomaista kysymyksessä olevan edun tarjoaminen on, voi vaikuttaa asian arviointiin.

Valtakunnansyyttäjä katsoi, että yhteyden pitäminen Kansaneläkelaitoksen hankkimien kuntoutuspalveluiden tuottajiin kuului laitoksen sidosryhmäyhteistyöstä osaltaan vastaavan pääjohtajan tehtäviin. Päätöksen mukaan pääjohtajan asemassa olevan henkilön on täytynyt etuja

vastaanottaessaan ja hyväksyessään mieltää, että säännöksessä edellytetty vaara tunnusmerkistössä tarkoitetun luottamuksen vaarantumisesta on olemassa.

Syyttämättäjättämispäätöksen mukaan pääjohtaja oli syyllistynyt lahjusrikkomukseen vierailuiden 1 ja 2 yhteydessä (näiltä osin menettely kuitenkin katsottiin vähäiseksi, eikä syytettä nostettu). Päätöksen mukaan vierailu 3 poikkesi näistä, koska sen yhteydessä pidettyihin seminaariin ja merkkipäivätilaisuuteen osallistuminen oli kuulunut pääjohtajan virkatehtäviin. Tässä yhteydessä tarjottujen tavanomaista vieraanvaraisuutta edustaneiden aterioiden nauttimisen ei ollut syytä epäillä vaarantaneen puheena olevaa luottamusta rikoslaissa tarkoitetulla tavalla. Vierailun yhteydessä tehdyn oopperakäynnin pääjohtaja oli päätöksen mukaan saattanut arvioida merkkipäivätilaisuuteen sisältyväksi ohjelmaksi.

Vierailun 3 osalta päätöksessä todettiin vielä, että Kruunupuistossa järjestetty seminaari ja säätiön hallituksen puheenjohtajan merkkipäivätilaisuus olivat muodostaneet Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan vierailulle asiallisen perusteen, eikä samassa yhteydessä tapahtuneen, muuhun ohjelmaan asiayhteydessä olleiden etujen tarjoamisen voitu sen vuoksi katsoa olleen epäluuloja aiheuttavaa. Näistä syistä asiassa ei valtakunnansyyttäjän päätöksen mukaan ollut todennäköisiä perusteita epäillä, että pääjohtajan menettelystä olisi aiheutunut tunnusmerkistössä tarkoitettua luottamuksen heikentymisen vaaraa.

3.3

Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden hankkimisesta

Kansaneläkelaitoksen Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiölle vuosina 2002–2005 maksamien kuntoutuspalveluiden vuotuinen määrä on liikkunut vuositasolla 3,5–4 miljoonan euron välillä. Vuosina 2001–2005 Punkaharjun kuntoutussairaalasäätiölle on maksettu tutkimusapurahoja yhteensä lähes 650 000 euroa.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 5 §:n 3 momentin nojalla Kansaneläkelaitoksen valtuuston 11.6.2002 vahvistaman Kansaneläkelaitoksen työjärjestyksen 6 §:n mukaan pääjohtaja vastaa Kansaneläkelaitoksen strategisesta suunnittelusta sekä operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä, alue- ja paikallishallinnon toiminnasta, hallituksen päätösten toimeenpanosta sekä hallituksen hänen vastuulleen antamista yksiköistä ja niille kuuluvista asioista.

Keskushallinnon yksiköt on määritelty työjärjestyksen 9 §:ssä. Yksilöitä on yhteensä 11. Työjärjestyksen 9 §:n 4 kohdan mukaan kuntoutuksen suunnittelu ja toteuttaminen kuuluu terveys- ja toimeentuloturvaosastoon. Terveys- ja toimeentuloturvaosastossa kuntoutusasioita hoitaa kuntoutuslinja.

Yksiköistä vastaavat johtajat on määritelty pääjohtajan ja johtajien välisessä työnjakopäätöksessä (26.8.2004). Päätöksen mukaan terveys- ja toimeentuloturvaosastosta vastaa johtaja - - - Hän vastaa osaston toimialaan

kuuluvan kuntoutuksen suunnittelusta, kehittämisestä ja yleisestä toteuttamisesta sekä päättää kuntoutuspalveluiden hankinnasta.

Kuntoutuksen tutkimusapurahoista päättäminen kuuluu työjärjestyksen 9 §:n 9 kohdan mukaan tutkimusosastolle. Pääjohtajan ja johtajien työnjaosta tehdyn hallituksen päätöksen mukaan tutkimusosasto kuuluu johtaja - - - vastuualueeseen. Hän tekee kuntoutuksen tutkimusapurahoja koskevat päätökset terveystutkimuksen päällikön esittelystä.

Pääjohtajan vastuualueeseen kuuluvat hallinto-osasto ja talousosasto. Hallinto-osaston tehtävänä on yleishallinto, laitoksen toiminnan kehittäminen ja suunnittelu, organisaation ja asiakaspalvelun kehittäminen, toimielinten avustaminen, lainsäädännön valmistelu ja kansainvälisten asioiden yleinen koordinointi, viestintä, oikeudelliset asiat ja käännöstoiminta. Talousosaston tehtävänä on taloussuunnittelu, sijoitustoiminta, rahoituksesta ja maksuvalmiudesta huolehtiminen, kustannuslaskenta, kirjanpito, maksuliikenne sekä vakuutusmaksujen tarkastaminen. Työjärjestyksen ja työnjakopäätöksen perusteella pääjohtaja ei osallistu kuntoutuspalveluja eikä kuntoutustutkimusapurahoja koskeviin päätöksiin.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluissa käytettäviä kuntoutuslaitoksia on yhteensä noin 120. Vuonna 2004 kuntoutuspalveluita ja matkakustannuksia korvattiin yhteensä runsaalla 226 miljoonalla eurolla. Kansaneläkelaitos hankkii kuntoutuspalvelut kilpailuttamalla yksityisiä palveluntuottajia. Kansaneläkelaitoksen tekemistä hankintapäätöksistä voi hakea muutosta markkinaoikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Terveys- ja toimeentulotukiosaston kuntoutuslinjalla vahvistetaan palveluiden hankkimisen yleiset linjaukset ja hoidetaan osa kilpailuttamisista. Kuntoutuslinja vahvistaa muun muassa alueelliset osuudet harkinnanvaraisen kuntoutuksen rahamäärästä. Aluekeskukset neuvottelevat kilpailuttamisen jälkeen hyväksytyksi tulleiden palveluntuottajien kanssa siitä, kuin monta kurssia kultakin palveluntuottajalta hankitaan alueellisen kiintiön puitteissa.

Kansaneläkelaitoksen hankkimien kuntoutuspalveluiden sopimuskaudet vaihtelevat kolmesta neljään vuoteen. Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston kuntoutuslinja valmistelee kuntoutuspalveluiden hankintaa koskevat tarjouskirjeet. Tarjouskirjeet allekirjoittaa toimialajohtaja ja kuntoutuspäällikkö. Kuntoutuslinja tekee esityksen hankinnasta toimialajohtajalle, joka hyväksyy tarjousasiakirjat, tarjousmenettelyn ja pisteytyksen sekä tekee päätökset tarjousten hyväksymisestä ja hylkäämisestä. Mikäli johtaja on ollut jäävi jonkin palveluntuottajan suhteen, on palveluntuottajan esitys annettu toimialajohtajan sijaisen ratkaistavaksi.

3.4

Oikeusohjeita

Virkarikosoikeudellinen sääntely

Rikoslain 40 luvun 3 §:ssä (1.10.2002 voimaan tulleessa laissa 12.7.2002/604) olevan lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön mukaan virkamies syyllistyy sanottuun rikokseen, jos hän 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.

Lahjomarikossäännösten esitöissä (HE n:o 58/1988 vp.) on käsitelty erityisesti virkamiesten kestitysilmiötä seuraavasti: "Vaikeimmin arvosteltavia ovat tapaukset, joissa liikeyritysten suhdetoiminnassa tavanomaisesti käytettäviä etuja tarjotaan virkamiehille lähinnä tarjoajalle myönteisen ilmapiirin aikaansaamiseksi. Ratkaisu olisi tällöin perustettava tilanteen arviointiin kokonaisuudessaan huomioon ottaen muun muassa vireillä tai odotettavissa olevien palvelussuhteeseen liittyvien toimien merkitys tarjoajan kannalta sekä tarjottujen etujen arvo, toistuvuus ja tavanomaisuus kysymyksessä olevan virka- tai muuhun toimintaan liittyvissä olosuhteissa samoin kuin etujen vastaanottamisen hyväksyttävyyden palvelussuhteen asianmukaisen hoidon kannalta. Oikeuskäytännössä lahjomana on pidetty esimerkiksi virkistysluonteisia matkoja ja runsaita, virkamiehen tehtävien hoidon kannalta tarpeettomiakestityksiä."

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käytettävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Sanotun kiellon rikkomisen suhteesta lahjusrikkomukseen todetaan rikoslain virkarikossäännösten uudistamista koskevissa esitöissä (HE n:o 58/1988 s. 10 ja 58) seuraavaa: "Tämä virkamiehen yleisiä velvollisuuksia määrittävä säännös asettaa etujen vastaanottamiselle vielä suuremmat rajoitukset kuin ... säännös lahjusrikkomuksesta. Virkamies voi näin ollen rikkoa tämän säännöksen asettaman virkavelvollisuutensa syyllistymättä lahjusrikoksiin tai -rikkomukseen."

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen tavoitteisiin kuului supistaa rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalaa siten, ettei virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu perusteettomasti poikkeaisi työsopimussuhteisten rikosoikeudellisesta vastuusta ainakaan silloin, kun rikkomus kohdistuu työnantajaan. Virkamiesten kurinpitovastuun katsottiin antavan työnantajalle riittävän mahdollisuuden puuttua tällaisiin rikkeisiin. Tämän ajatuksen mukaisesti vähäisimmät virkavelvollisuuden rikkomiset suljettiin rangaistusvastuun ulkopuolelle asettamalla rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ään erityinen

vähäisyyskynnys. Uudistuksessa pyrittiin samalla täsmentämään niin sanotun yleisen virkarikoksen soveltamisalaa paremmin rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vaatimuksia vastaavaksi edellyttämällä, että rangaistavan virkavelvollisuuden rikkomisen tuli olla virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten vastaista. Lainvalmistelussa katsottiin, että muutoksen vuoksi yleisen virkarikoksen soveltamiskynnys oli voinut nousta odotettua enemmänkin. Kun kurinpitovastuun merkitys on virkarikosuudistuksen voimaantulon jälkeen ratkaisevasti pienentynyt, rikosoikeudellisen virkavastuun alaraja katsottiin mahdollisesti nousseen jopa liian korkealle (ks. HE 77/2001 s. 11).

Mainituilla perusteilla virkavelvollisuuden rikkomisen kriminalisointeja muutettiin lailla 604/2002. Rikoslain säännöksiä virkavelvollisuuden rikkomisesta muutettiin ja säännökset sijoitettiin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:iin. Nämä yleisluoteiseksi luonnehdittavat virkarikossäännökset ovat toissijaisia suhteessa luvun muihin säännöksiin. Ne vaativat lisäksi aina täydennyksekseen muita säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus voidaan perustaa.

Rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin *perustuvan* virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin *perustuvan* virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu viimeksi mainittujen säännösten ilmauksen "perustuvan" eroavan vaatimuksesta, jonka mukaan velvollisuuksien sisällön tulisi nimenomaisesti ilmetä säännöksistä ja määräyksistä. Virkavelvollisuuksien on nähty voivan 'perustua' säännökseen tai määräykseen, kun säännös tai määräys antaa edes jonkinlaisia viitteitä virkavelvollisuuden sisällöstä (ks. Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki 1990 s. 336 ja 338).

Virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden (rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §) alan määrittely onkin varsin avoin. Käytännössä valtion virkamieslain mukaisten virkavelvollisuuksien sisältöä voidaan joutua tulkitsemaan laista tai asetuksesta ilmenevän lisäksi muun muassa valtioneuvoston päätösten, muiden ohjeiden ja määräysten ja joskus jopa vakiintuneen käytännön perusteella. Virkatehtävien asianmukaisten

suorittamisen on joissain yhteyksissä katsottu tarkoittavan normaalia, tavanomaista huolellisuutta ja sitä, että virkamiehen on virkaa hoitaessaan otettava huomioon, mitä viran laadusta ilmeisesti johtuu (ks. HE 238/1984 s. 30, HE 58/1988 s. 64–65 ja Viljanen mts. 335 ja 439–440).

Hallinnollinen ohjeistus

Kansaneläkelaitoksen hallitus antoi 13.12.2005 Kansaneläkelaitoksen toimintaa koskevat eettiset ohjeet. Ohjeiden mukaan Kansaneläkelaitoksen toimintaan liittyvään läpinäkyvyyteen kuuluu se, että erityisesti ulkopuoliset tahot voivat luottaa Kansaneläkelaitoksen tehtävissä olevien toimintaan. Luottamuksen varmistamiseksi on välttämätöntä pidättäytyä vastaanottamasta sellaisia Kansaneläkelaitoksen ulkopuolelta tarjottavia lahjoja tai muita etuja, jotka voivat vaikuttaa riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen tehtäviä hoidettaessa taikka viranomaistoiminnan luotettavuuteen. Jos Kansaneläkelaitoksen tehtävissä olevalle tarjotaan tällaista lahjaa, tulee siitä kieltäytyä. Epäselvissä tapauksissa on varmistettava esimieheltä, onko lahjaa tai muuta etua sopivaa vastaanottaa tai luovuttaa. Ohjeen mukaan tulkinnanvaraisista asioista keskustellaan hallinto-osaston lainsäädäntö- ja oikeudelliset asiat -ryhmän kanssa.

Ohjeiden liitteessä 1 on esitetty eräitä ohjeellisia esimerkkejä lahjojen, kestityksen tai vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen ja tarjoamiseen liittyvistä tulkinnoista. Lahjan tai muun edun vastaanottamisessa ja luovuttamisessa ensisijaista on, onko lahjan tai muun edun vastaanottaja- ja luovuttajatahoilla sellainen keskinäinen suhde, että he ovat

- a) sellaisessa asemassa tai tehtävässä organisaatiossaan (esimerkiksi hankinnat, ostot, palvelujen kilpailuttaminen tai järjestäminen, sopimukset, päätökset tms.), että heidän puolueettomuutensa tai riippumattomuutensa lahjaa vastaanotettaessa tai luovutettaessa voi vaarantua.
- b) sellaisessa asemassa tai tehtävässä organisaatiossaan, että luottamus viranomaistoiminnan uskottavuuteen voi vaarantua.

Ohjeen mukaan lahjan tai muun edun vastaanottamista tai luovuttamista on tarkasteltava kokonaisuutena. Tässä tarkastelussa on syytä ottaa huomioon muun muassa lahjan tai muun edun arvo sekä toistuvuus. Tärkeää on luottamus puolueettomaan ja riippumattomaan toimintaan osapuolten kesken tai viranomaistoiminnan uskottavuuden säilyminen.

Kestityksen tai vieraanvaraisuuden vastaanottamisen tai luovuttamisen osalta ohjeessa todetaan, että hyväksyttävänä voidaan pitää sidosryhmien ja kumppaneiden kanssa pidettävien työkokousten, yhteistyöneuvottelujen tai vastaavien yhteydessä annettavaa tai saatavaa tavanomaista kahvi- tai ruokatarjoilua.

Ohjeessa katsotaan edelleen ensisijaiseksi, että sekä luovuttaja että vastaanottaja mieltävät kysymyksessä olevan tavanomainen lahja tai vieraanvaraisuus ja varmistavat tarvittaessa tulkinnan esimiehiltä.

Valtiovarainministeriö on antanut 1.6.2001 voimaan tulleen ohjeen viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (VM 10/2001). Ohjeita ei kuitenkaan sovelleta Kansaneläkelaitokseen.

Oikeuskäytännöstä

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten – ja muun muassa luvussa tarkoitetun luottamuksen vaarantumisen tai heikentymisen käsitteen – tulkinnasta vastaavat viime kädessä yleiset tuomioistuimet. Erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisuista voidaan hakea sallitun ja kielletyn rajanvedossa relevantteja kriteereitä. Myös ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoista voidaan etsiä yleistettävissä olevia kriteereitä asian arvioimiseksi. Molemmissa tapauksissa on kuitenkin huomattava, että arviointi on tehtävä erikseen kussakin yksittäistapauksessa kaikki tapahtuman ominaispiirteet huomioon ottaen.

Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä on syytä mainita korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu 2006:37. Tuomiossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"8. Joihinkin johtavassa asemassa oleviin virkamiehiin saattaa olla aihetta soveltaa erilaisia perusteita kuin muihin virkamiehiin arvioitaessa sitä, onko vieraanvaraisuuden tai muiden etujen vastaanottaminen soveliaista. Tällaisten virkamiesten tehtäviin voi kuulua asianomaisen viraston tai toimialan yhteiskuntasuhteiden hoitaminen taikka muu edustaminen esimerkiksi suhteessa asianomaisen toimialan sidosryhmiin. Näiden tehtävien vaatima kanssakäyminen saattaa edellyttää myös sellaista yhteydenpitoa, joka ei välittömästi liity työasioihin. Esimerkiksi silloin, kun kysymys on pitkäaikaisista henkilö- ja yhteistyösuhteista, on tavanomaista osoittaa vastavuoroista vieraanvaraisuutta eri muodoissa. Tavanomaisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen on luonnollista ja usein normaalin kohteliaisuudenkin vaatimaa, edellyttäen, että siinä noudatetaan kohtuutta.

9. Yksittäisen virkamiehen osallistumiseen tällaisiin tilaisuuksiin tulee kuitenkin olla myös viranomaisen omasta tarpeesta johtuva syy. Kestityksen tarjoaminen virkamiehelle tapahtunee harvoin pelkästään pyyteettömästä kohteliaisuudesta. Yksityisen yrityksen edustustoimintaan liittyy yleensä pyrkimys oman liiketoiminnan edistämiseen."

3.5

Kannanotto

3.5.1

Valtakunnansyyttäjän ratkaisua koskeva kantelu

Valtakunnansyyttäjä arvioi 8.12.2005 antamassaan päätöksessä pääjohtajan menettelyä tässä kantelussa esille otettuja seikkoja laajemmin (vuoden 2001 ja 2004 oopperakäyntien osalta). Valtakunnansyyttäjä käsitteli pääjohtajan menettelyitä nimenomaan rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetyn lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön kannalta. Syyttämättäjättämispäätöksessä pääjohtajan menettelyä ei arvioitu rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä säädettyjen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjen kannalta.

Lausunnossaan 7.8.2006 valtakunnansyyttäjä toi esille, että pääjohtajan menettelyn tunnusmerkistön mukaisuuden arvioimisen kannalta merkityksellisten oikeusfaktojen olemassaolosta ei ollut riitaa, vaan syyteharkinnassa oli kysymys niiden vaikutuksen arvioimisesta. Vuoden 2005 matkan osalta valtakunnansyyttäjä totesi, että pääjohtajan ei ollut aiheutta epäillä menetelleen huolimattomasti asian rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisten seikkojen suhteen, eikä asiassa ollut näin ollen syytä epäillä pääjohtajan syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai muuhunkaan tuottamukselliseen rikokseen. Tuottamuksellista tekoa koskevaan syyteharkintaan ei sen vuoksi ollut perusteita. Siinäkin tapauksessa että vuoden 2005 matkan yhteyteen katsottaisiin joltain osin liittyvän huolimattomuudesta tapahtunut kielletyn edun vastaanottaminen, jäisi teko vähäisyytensä vuoksi joka tapauksessa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön soveltamisalueen ulkopuolelle.

Valtakunnansyyttäjä viittasi korkeimman oikeuden syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen antamiin tuomioihin KKO 2006:37 ja 0941/26.4.2006, joissa lahjusrikkomuksen tahallisuuden oikeudellinen arviointi on suoritettu samanlaisin perustein kuin mitä valtakunnansyyttäjä on soveltanut arvioidessaan pääjohtajan menettelyn tahallisuutta. Vastaavia näkökohtia on esitetty myös korkeimman hallinto-oikeuden 2.6.2006 antamissa päätöksissä 1455 dnro 2184/2/04 ja 1456 dnro 2186/2/04.

Näytön ja selvitettyjen tosiseikkojen rikosoikeudellinen arviointi on kuulunut valtakunnansyyttäjän harkintavaltaan. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella en katso valtakunnansyyttäjän ylittäneen hänelle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaansa asiaa ratkaistessaan.

Syyttämättäjättämispäätöksessä on erikseen todettu pääjohtajan syyllistyneen lahjusrikkomukseen vuosina 2001 ja 2004 tehtyjen matkojen osalta. Näitä osin valtakunnansyyttäjä on jättänyt syytteen nostamatta tunnusmerkistön täyttävän teon ollessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1-kohdassa tarkoitetulla tavalla vähäinen. Lausunnossaan hän totesi, että lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön täyttymisen toteamiseen vuosina 2001 ja 2004 tehtyjen matkojen osalta ei ilmennyt piirteitä, joiden vuoksi asia olisi ollut tarpeen viedä oikeuskysymysten selvittämistä varten oikeuden käsiteltäväksi. Epäselvyyttä ei myöskään ollut pääjohtajan teon vähäisyyttä osoittaneiden seikkojen olemassaolosta. Riidattomien vähäisyysperusteiden ohittaminen ja syytteen nostaminen pelkästään pääjohtajan asemassa olevaa henkilöä koskevan päätöksen legitimointi-intressin nojalla olisi valtakunnansyyttäjän mukaan ollut omiaan herättämään kysymyksiä syyteharkinnan tasapuolisuudesta ja ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä. Teon vähäisyyteen ja kokonaisarvioon perustuva syyksilukeva syyttämättäjättämispäätös oli selvästi parempi ratkaisu kuin syytteen nostaminen.

En katso valtakunnansyyttäjän ylittäneen hänelle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaansa näiltäkään osin.

Pääjohtajan menettelyn virkamiesoikeudellinen arviointi

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana kuuluu arvioida viranomaisten ja virkamiesten menettelyn asianmukaisuutta muultakin kuin rikosoikeudelliselta kannalta. Hänen tulee seurata etenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoitamisen yhteydessä.

Tarkastelen seuraavassa pääjohtajan menettelyä virkamiesoikeuden näkökulmasta ja hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista lähtien.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös sisältää muun muassa vaatimuksen siitä, että julkisen tehtävän hoitamiseen eivät vaikuta siihen kuulumattomat vieraat vaikuttimet. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu sekin, että julkisia tehtäviä hoitavien toiminta näyttää myös ulospäin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa mainitunlaiset vieraat vaikuttimet.

Virkatoiminnan puolueettomuudesta huolehtiminen kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Velvollisuus voidaan johtaa lisäksi valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentista: Virkamiehen asianmukaiseen käyttäytymiseen kuuluu yleisesti välttää kaikkea sellaista menettelyä, joka voi vaarantaa luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen. Valtion virkamieslain 15 §:ssä virkatoiminnan luottamuksen suojaamisesta on säädetty vielä erikseen erilaisten etujen vastaanottamisen osalta.

Totean, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja edustaa koko Kansaneläkelaitosta. Hänen asemansa tunnetaan Kansaneläkelaitoksessa ja myös sen ulkopuolella ja hänen toimintaansa seurataan julkisessa sanassa. Pääjohtajan toimet ja menettelyt voivat siten helposti vaikuttaa kansalaisten käsityksiin Kansaneläkelaitoksen ja yleisemminkin viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta. Asemansa johdosta Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan tulisi lainsäädännössä nimenomaisesti asetettujen rajoitusten ja velvoitteiden lisäksi noudattaa erityistä varovaisuutta sellaisissa yhteyksissä, jotka voivat vaarantaa luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää kuitenkin henkilösuhteiden ylläpitämistä muun muassa yksityissektorin yrityksissä palveleviin henkilöihin. Tällaiseen toimintaan voi kuulua vieraanvaraisuutta sisältävää kanssakäymistä eri muodoissa. Kestityksiin liittyy kuitenkin yleensä pyrkimys liiketoiminnan edistämiseen. Muuten se tuskin olisikaan yrityksen varainkäytön kannalta perusteltavissa (ks. myös KKO 2006:37 kohta 8).

Käsillä olevassa asiassa pääjohtajan vuonna 2005 tekemä matka on sisältänyt muun muassa seminaariin ja merkkipäivätilaisuuteen osallistumisen. Hän on pitänyt seminaarissa tunnin mittaisen alustuksen kutsuttuna puhujana. Ohjelmaan on kuulunut myös tutustuminen Kruunupuiston uusiin tiloihin. Nämä toimet ovat selvästi kuuluneet hänen virkatehtäviinsä. Ylipäätään kyseessä on selvästi ollut työmatka. Selvityksen mukaan pääjohtaja on maksanut matkaan liittyvät matka-

ja majoituskustannukset itse, koska vierailu sijoittui keskelle hänen lomaansa. Viimeksi mainittu seikka ei kuitenkaan muuta matkan luonnetta työmatkana.

Kutsun mukainen ohjelma on päättynyt perjantaina 9.7.2005 kello 14.00. Tämän jälkeen tehdyllä oopperakäynnillä ei ole ollut suoraa yhteyttä pääjohtajan virkatehtäviin. Selvityksen mukaan pääjohtaja sekä hänen puolisonsa saivat liput oopperajuhlille Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskukselta. Oopperaesityksen jälkeen sama taho tarjosi vielä kestitystä Kruunupuistossa.

Asian virkamiesoikeudellisen arvioinnin kannalta on keskeistä, voidaanko tätä oopperailtaa pitää osana virkamatkan kokonaisuutta ja siihen liittyvänä hyväksyttävänä tavanmukaisena vieraanvaraisuutena. Nähdäkseni vuoden 2005 vierailussa ainoa tällaista erillistarkastelua vaativa asia onkin juuri sanottu oopperailta.

Seminaarin tai virkamatkan järjestäminen samanaikaisesti esimerkiksi oopperajuhlien kaltaisen tunnetun kulttuuritapahtuman kanssa ei itsessään ole epätavanomaista tai moitittavaa. Sanotunkaltaisen tilaisuuden limittyminen sidosryhmäyhteistyöhön tarjoaa luontevan tilaisuuden jatkaa tapaamisella esille tulevien asioiden käsittelemistä sekä henkilösuhteiden hoitamista.

Ylipäätään on tavanmukaista, että erilaisten konferenssien ja seminaareiden tai muiden lähinnä *koulutuksellisten tilaisuuksien* ohjelmaan kuuluu sosiaalista ohjelmaa esimerkiksi tutustumiskäyntien, iltatilaisuuksien tai muun yhdessäolon muodossa. Tällaiseen sosiaaliseen ohjelmaan osallistumisen kustannukset tulevat usein katetuiksi seminaarin osallistumismaksuista. Mielestäni virkamiehen osallistuminen kuvatuontyyppisiin tilaisuuksiin ei ole ongelmallista, kun kyse on seminaariin liittyvästä toiminnasta ja kun kyse on nimenomaan koulutuksellisesta tapahtumasta.

Jossain määrin eri asemassa ovat tilaisuudet, jonka järjestävällä taholla on *vaalittavanaan liiketaloudellisia intressejä suhteessa tilaisuuteen osallistuvaan viranomaisiin*. Jos tällainen yhteistyökumppani tarjoaa virkamiehelle kestitystä, avautuu riskejä siitä, että viranomaisoimintaa kohtaan tunnettava luottamus voi kärsiä. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota kestityksen tai edun luonteeseen ja suhteeseen virkamiehen asemaan ja tehtäviin nähden (ks. myös KKO 2006:37 kohta 11).

Valtion virkamieslain 15 §:n tulkinta jää väistämättä aina tapauskohtaiseksi. Laissa ei ole esimerkiksi yksilöity kielletyn edun laatua tai määrää. Erilaiset kyseeseen tulevat tilanteet ovat niin moninaisia, ettei asiaa nähdäkseni voida yksiselitteisesti säännellä. Yleisesti ottaen edun arvolla on tosin merkitystä siten, että huomattavaa etua on pidettävä helpommin kiellettyinä kuin vähäistä etua (ks. Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet (2005) s. 150). Käsillä olevassa tapauksessa vuonna 2005 saadun edun arvoa (383 euroa) ei ole mielestäni pidettävä vähäisenä.

Valtion virkamieslain 15 §:n tarkoittaman luottamuksen heikentymisen arvioinnin joutuu käytännössä suorittamaan se virkamies tai viranomais, jolle etua on tarjottu. Virkamiehen tulee arvioida etuuden vastaanottamisen hyväksyttävyyttä virkavelvollisuuksiensa kannalta, jolloin oman hallinnonalan säännöksillä, määräyksillä ja käytännöillä on keskeinen merkitys. Virkamiehen tulee itsensä pystyä arvioimaan esimerkiksi sitä, miksi etua hänelle tarjotaan, millaisista motiiveista etu otettaisiin vastaan ja miltä menettely näyttäisi tullessaan julkisuuteen. Pidän hyvänä lähtökohtana sitä, että jos virkamiehellä on epäilyksiä siitä, olisiko hänellä esittää uskottavia ja oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita tietyn edun tai vieraanvaraisuuden vastaanottamiselle, on tällöin parempi kieltäytyä ottamasta etua vastaan.

Luottamuksen heikentymisvaaran arvioinnin mittatikkuna toimii silti viime kädessä, ainakin välillisesti, ympäröivä yhteiskunta ja siinä vallitsevat käsitykset hyväksyttävästä vieraanvaraisuus- ja kohteliaisuuskulttuurista. Kyse on tilanneherkästä ja avoimesta harkinnasta.

Selvityksessään pääjohtaja on katsonut, että oopperailta on ollut työvierailun täydennysohjelmaa ja tavanomaista vieraanvaraisuutta. Siihen nähden, että kyse on ollut kolmannelta Kruunupuisto-Punkaharjun Kuntoutuskeskuksen pääjohtajalle tarjoamasta oopperaesityksestä viiden vuoden sisällä, tarjottua etuutta voidaan pitää ainakin kyseisten tahojen välillä vakiintuneena. Arvioinnissa kyse on kuitenkin luonnollisesti siitä – kuten ymmärrän pääjohtajankin tarkoittaneen –, voidaanko etuutta pitää yleisellä tasolla tavanomaiseksi katsottavana.

Käsillä olevassa tapauksessa käytettävissäni ei ole tietoja siitä, millainen kestitys on (ennen joulukuussa 2005 annettuja eettisiä ohjeita) katsottu Kansaneläkelaitoksen toiminnassa eri tilanteissa tavanomaiseksi, tai millainen kestitys on nähty tai nähdään vakiintuneena ja tavanomaisena liike-elämän eri osa-alueilla. Kansaneläkelaitoksen johtoryhmä on kuitenkin määritellyt 28.4.2004 Kansaneläkelaitoksen sidosryhmäyhteistyölle vuosina 2004–2007 asetettavat tavoitteet ja keskeiset toimintatavat. Esimerkiksi strategisen viestinnän ja vuorovaikutuksen puitteissa edellytetään valmiutta osallistua ja esittää puheenvuoroja erilaisissa sidosryhmien tilaisuuksissa samoin kuin tilaisuuksien, vierailuiden ja seminaarien järjestämistä sidosryhmien edustajille.

Käsitykseni mukaan oopperailtan tyyppisen edun tarjoamista ei ole yleisesti ottaen pidettävä poikkeuksellisenä menettelynä sidosryhmäyhteistyössä. Näiltä osin on tosin muistettava, että tietyllä alalla yleisesti vallitsevaan kestitystapaan vetoaminen ei itsessään poista virkamiehen vastuuta, jos jälkikäteisarvioinnissa tavan katsotaan ylittävän hyväksyttävän rajan.

Jälkikäteen arvioiden voidaan todeta, että oopperailtaan liittyneiden etujen vastaanottaminen näyttäisi menevän edellä mainituissa Kansaneläkelaitoksen eettisissä ohjeissa hyväksyttävinä pidettyjä esimerkkitalanteita pidemmälle. Kyseistä Kansaneläkelaitoksen ohjetta ei kuitenkaan ollut annettu vielä siinä vaiheessa, kun pääjohtaja osallistui 9.7.2005 oopperailtaan. Eettisissä ohjeissa sittemmin valituille linjauksille voidaan nähdäkseni silti antaa merkitystä

pääjohtajan menettelyä arvioitaessa. Ohjeet kuvaavat yleisesti Kansaneläkelaitoksen toimintakulttuuria, jonka perusteet eivät ole voineet syntyä ohjeistuksen antamishetkellä, vaan joilla täytyy olla ajallisesti pidemmälle (taaksepäin) juontuvat lähtökohdat. Voidaan tosin panna merkille, että Kansaneläkelaitoksen ohjeet annettiin varsin pian sen jälkeen, kun pääjohtajan oopperajuhlille osallistuminen oli tullut julkisuudessa näyttävän uutisoinnin kohteeksi.

Omassa arviossani huomioon otettavana tekijänä on vielä otettava esille valtakunnansyyttäjän syyttämättäjäntämispäätös, jossa pääjohtajan vuonna 2005 tekemän oopperakäynnin osalta ei todettu tapahtuneen rikosta. Päätöksessä muuhun työvierailun ohjelmaan asiayhteydessä olleen edun tarjoamista ei nähty epäluuloja aiheuttavana, eikä sanotun edun hyväksymisen osalta nähty todennäköisiä perusteita epäillä aiheutuneen rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säännellyn lahjusrikkomuksen tunnusmerkistössä tarkoitettua vaaraa luottamuksen heikentymisestä.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n on sinänsä nähty voivan soveltua 40 luvussa nimenomaisesti säädettyjen lahjusrikosten muiden kuin näissä erityissäännöksissä mainittujen tekotapojen kohdalla (ks. Viljanen mts. 450–451). Kynnys tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen on alempana kuin lahjusrikkomukseen syyllistymiseen.

Syyttämättäjäntämispäätöksessä pääjohtajan menettelyä ei arvioitu rikoslain 40 luvun 10 §:n (valtion virkamieslain 15 §:n) kannalta. Luottamus-elementin osalta valtion virkamieslain 15 §:n sanamuodon ja rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädettyyn lahjusrikkomuksen välille ei ole juurikaan tehtävissä asiallista eroa. Virkamieslainsäädännössä kielletyn menettelyn kynnys on kuitenkin asetettu matalammalle. Valtion virkamieslain 15 §:n mukaan edusta tulee kieltäytyä, *jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen*. Lahjusrikkomuksen osalta edun vastaanottamismahdollisuus on sidottu siihen, onko menettely *omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen*. Sekä syyttämättäjäntämispäätöksessä että tässä esillä olevassa valtion virkamieslain 15 §:n mukaisessa arviossa on siis viime kädessä kyse pitkälti saman seikan eli luottamuksen vaarantumisen arvioinnista.

Lopputuloksena katson, että pääjohtaja ei ole menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Kuten edellä (3.5.1) olen todennut, asiassa annettu syyttämättäjäntämispäätös ei anna aihetta laillisuusvalvonnallisille huomioille. Katson lisäksi, että rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön vähäisyyskriteeri jää joka tapauksessa ylittymättä. Minulla ei olekaan perusteita ottaa pääjohtajan menettelyä enää uuteen syyteharkintaan.

Virkamiesoikeudelliselta kannalta pidän pääjohtajan menettelyä kuitenkin huonosti harkittuna, kun otetaan huomioon edun tarjonnan tahon taloudellisesti merkittävä yhteistyö pääjohtajan edustaman Kansaneläkelaitoksen kanssa ja pääjohtajan asema organisaatiossa. Menettely on voinut heikentää luottamusta

tasapuolisuuteen pääjohtajan toimissa ja sitä kautta luottamusta Kansaneläkelaitokseen. Pääjohtajan menettely ei näin ollen ole täyttänyt perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n säännöksistä johdettavaa vaatimusta siitä, että virkamiehen ei tule antaa aihetta viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantumiseen.

Se, että pääjohtaja ei ole vastannut Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden hankinnasta, on sinänsä pääjohtajan menettelyn hyväksyttävyyttä tukeva seikka. Kuitenkaan mainittu seikka ei nähdäkseni ole ollut eikä ole voinutkaan olla sillä tavalla yleisesti tunnettu tai selvä, että riski valtion virkamieslain 15 §:n mukaisesta luottamuksen heikkenemisestä olisi tullut pois suljetuksi. On ymmärrettävää, että niin sanotun suuren yleisön mielikuvissa Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja voidaan pitkälti samaistaa Kansaneläkelaitokseen organisaationa. Tätä kautta pääjohtajan toimilla on laajalti heijastusvaikutuksia hänen edustamansa organisaation julkisuuskuvaan. Käsillä olevassa asiassa mediajulkisuus on ollut huomattava tekijä. Totean, että julkisuuskuva ei voi olla virkamiehen toimintaa ohjaava tekijä, mutta erityisesti nyt käsillä olevan kaltaisissa asioissa seikalla on kuitenkin merkitystä harkittaessa valtion virkamieslaissa tarkoitetun luottamuksen heikentymisen mahdollisuutta.

Korostan vielä lopuksi, että asian luonteesta eli yksittäistapauksellisesta arvioitavuudesta johtuen en voi antaa yhtäältä riittävän konkreettisia ja toisaalta tarvittavan yleispätevää ohjeistusta siitä, missä kielletyn etuuden ja sallittavan vieraanvaraisuuden raja kulkee. Tällaisten lain tulkintaa koskevien abstraktien ohjeiden antaminen ei nähdäkseni ylipäätään kuulu ylimmän laillisuusvalvojan rooliin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5.2 esittämani käsityksen pääjohtajan menettelyn alttiudesta arvostelulle hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.