

21.6.2006

Dnro:t 2615/4/04, 2822/4/04 ja 1248/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **KULTTUURIPALKINNON VASTAANOTTAMINEN**

### 1 KANTELU

Kolmessa kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko asianmukaista, että oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos oli vastaanottanut eräältä kulttuuriyhdistykseltä 10 000 euron suuruisen kulttuuripalkinnon virkatehtäviensä hoitamisesta eli ennen muuta vuoden 2004 alusta voimaan tulleen kielilain (423/2003) valmistelusta. Lisäksi tänne saapui yksi nimetön kirjoitus samasta asiasta.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Taustatietoja

Yhdistys myönsi vuonna 2003 yhdistyksenalaisesta rahastosta oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksena työskentelevälle virkamiehelle 10 000 euron suuruisen kulttuuripalkinnon "määrätietoisesta neljännesvuosisadan aikana tehdystä työstä ruotsin lakikielen laadun puolesta". Päätöksen perusteluissa mainittiin niin hänen virkaansa liittyneiden tehtävien hoitaminen kuin hänen erilaiset luottamustoimensakin.

Saadun selvityksen mukaan palkinnon antaja on kulttuuriyhdistys, jonka tehtävänä on suomenruotsalaisen sivistystyön edistäminen, koulutuksen ja ammattipätevyyden antaminen suomenruotsalaisille sekä työskentely ruotsin kielen puolesta Suomessa. Järjestö panostaa elinikäiseen oppimiseen ja aikuiskoulutukseen sekä lapsi- ja nuorisotoimintaan. Yhdistys jakaa apurahoja ja palkintoja vuosittain.

#### 3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Asiaa voidaan ensinnäkin arvioida virkarikosoikeudellisesti rikoslain 40 luvun lahjusrikosten tunnusmerkistöjen kannalta. Näiltä osin katson voivani yhtyä oikeusministeriön lausunnossa esitettyihin arvioihin ja johtopäätöksiin siitä, että lainsäädäntöneuvoksen teko ei täytä mainittujen säännösten tunnusmerkistöjä. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa asiaan

rikosoikeudellisesti enemmälti kantaa.

Toiseksi asiaa voidaan virkamiesoikeudellisesti arvioida valtion virkamieslain 15 §:n näkökulmasta.

Mitä tulee kanteluissa viitattuihin yleisluonteisiin väitteisiin kielilain epäasianmukaisesta valmistelusta, totean, että koska kyse on eduskunnan säätämistä laista, kielilakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 92/2002 vp) sisällöllinen asianmukaisuus on tullut eduskuntakäsittelyn yhteydessä arvioiduksi hallintovaliokunnan antaessa hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa (HaVL 29/2002 vp) ja perustuslakivaliokunnan antaessa esityksestä mietintönsä (PeVM 9/2002 vp) sekä eduskunnan lopullisesti hyväksyessä lakiehdotuksen. Tämän vuoksi ja kun eduskunnan lainsäädäntövallan käytön tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitukset eivät tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin.

### 3.3

#### Asian virkamiesoikeudellinen arviointi

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.

Kyseinen säännös asettaa etujen vastaan ottamiselle suuremmat rajoitukset kuin rikoslain lahjusrikkomusta koskeva kriminalisointi (HE 58/1988 vp, s. 58). Virkamiehen menettely voi siten olla virkamieslain 15 §:n vastaista, vaikkei lahjusrikkoksen tai -rikkomuksen tunnusmerkistö täytyisikään. Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää, että lahja tai muu etu on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, kun taas virkamieslain 15 §:n edellytys täyttyy jo sillä, että taloudellinen tai muu etu voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen (ks. esim. KKO 2000:40).

Kysymys on siitä, onko lainsäädäntöneuvoksen saama rahamääräisesti verraten suuri kulttuuripalkinto yksityiseltä ruotsinkielisen kulttuurin edistämistehtävää hoitavalta yhdistykseltä voinut heikentää luottamusta kielilainsäädännön valmistelun asianmukaisuuteen yleensä ja erityisesti lainsäädäntöneuvokseen lainvalmistelijana.

Laissa ei ole määritelty, mitä luottamuksella tarkoitetaan tai millä tavoin se ei saa vaarantua. Luottamus on käsitteenä abstrakti, ja sen mittaaminen on vaikeaa ja arvionvaraista. Käsitakseni mukaan virkamieslain 15 §:n tulkinnassa on yleisellä tasolla lähdettävä siitä, että säännöksellä suojataan luottamusta viranomaistoiminnan objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen, ja nyt esillä olevassa tapauksessa erityisesti siitä, voiko kulttuuripalkinnon kaltaisen etuuden vastaanottaminen heikentää luottamusta näihin viranomaistoiminnan perusarvoihin nimenomaan kielilakia koskeneessa lainvalmistelussa.

Lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeuskirjallisuudesta ei ole saatavissa vastausta myöskään siihen, kuka on se taho, jonka silmin luottamuksen vaarantumista tulee arvioida. Sen sijaan lahjusrikosten osalta on

vertailuryhmänä voitu pitää esimerkiksi kilpailevassa asemassa olevia luvanhakijoita (ks. esim. KKO 1996:67 ja 1997:33). Tällöin on ollut kyse siitä, onko samassa asemassa olevien hakijoiden luottamus päätöksenteon tasapuolisuuteen voinut vaarantua, jos yksi hakijoista esimerkiksi kestittää päätös- tai valmisteluvaltaa käyttävää virkamiestä. Esimerkiksi kantelijoiden oma käsitys asiasta ei siten vielä riitä horjuttamaan tätä luottamusta – vaikkakin kantelu sinänsä voi olla ilmaus luottamuspulasta – koska yksittäisten kantelijoiden käsitys ei välttämättä kuvaa yleistä mielipidettä, joka sekin on hyvin vaikeasti mitattavissa. Viranomaistoiminnan täytyy joka tapauksessa olla sellaista, että se näyttää myös ulkopuolisen silmin uskottavasti sellaiselta, että sitä eivät uhkaa asiaankuulumattomat vaikuttimet.

Oikeuskirjallisuuden (ks. esim. Bruun – Mäenpää – Tuori: Virkamiesten oikeusasema, s. 154–156 ja Koskinen – Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, s. 150–152) mukaan säännöksessä tarkoitetun kielletyn edun ei tarvitse välittömästi kytkeytyä virkatehtäviin. Edelleen on todettu, että kiellon tarkoituksena on estää sellaisen käsityksen syntyminen, että virkamies on lahjottavissa tai että viranomaisen toimintaan voidaan vaikuttaa epäasiallisin perustein. Näin ollen ei edellytetä, että etuuden vaatiminen tai ottaminen tapahtuisi vastikkeeksi nimenomaan tietynlaisesta päätöksestä tai virkatoimesta taikka siitä pidättymisestä. Etuuden vastaanottaminen voi siten olla kiellettyä, vaikkei se välittömästi johtaisikaan esimerkiksi sen antajan suosimiseen.

Edun suuruudellakaan ei sellaisenaan ole merkitystä. Yksityishenkilönä vastaanotettu merkkipäivälahjakin voi kuulua virkamieslain 15 §:n mukaisen kiellon piiriin, jos se poikkeaa laadultaan tai arvoltaan tavanomaisesta ja jos virkamiehen toiminta on yhteydessä sen antajaan. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että suoranaisesti virkatoiminnan sisältöön kohdistuvan lahjan vastaanottaminen saattaa sinänsä olla sallittua, ellei se heikennä julkista luottamusta.

Asian oikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä kokonaisuudella, johon kulttuuripalkinnon vastaanottaminen liittyy, ja etuuden mahdollinen epäasianmukaisuus tulee arvioida kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Merkitystä on nähdäkseni ensinnäkin sillä, että kielilakia ei ole säädetty esimerkiksi vain tiettyjen ruotsinkielisten tahojen hyväksi, vaan se on sekä suomen että ruotsin kielen käyttöä yhtäläisesti koskeva laki, jolla toteutetaan perustuslain 17 §:ssä säädettyjä jokaiselle kuuluvia kielellisiä oikeuksia.

Toiseksi on otettava huomioon se, että lainsäädäntöneuvoksen tehtäviin kielilainsäädännön valmistelijana tai muutoinkaan virkamiehenä ei ole liittynyt palkinnon myöntänyttä yhdistystä tai muitakaan vastaavassa asemassa olevia tahoja koskevaa välitöntä tai edes välillistä päätös- tai muutakaan vaikutusvaltaa. Totean myös, että kulttuuripalkinnon saadessaan hänen toimintansa kielilakikomitean pääsihteerinä oli jo päättynyt, ja komitean mietinnön pohjalta laadittu hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle, joka päätti lain lopullisesta sisällöstä.

Edellä todetusta seuraa, että palkinnon antajayhdistystä ei kanteluissa tarkoitettulla tavalla mielestäni voida pitää sellaisena edunsaajatahona, johon nähden lainsäädäntöneuvoksen toimilla lainvalmistelijana olisi ollut välitöntä

tai edes välillistäkään yhteyttä. Asiaa olisi arvioitava toisin, jos hänen tehtäviinsä kuuluisi esimerkiksi avustusten jakaminen (tai tällaisten asioiden valmistelu) kulttuuriyhteisöille, ja palkinnon hänelle antaisi yksi tällaisista potentiaalisista avustuksensaajista.

Johtopäätökseni on, että luottamus kyseiseen lainsäädäntöneuvokseen lainvalmistelijana ei ole voinut vaarantua hänen saamansa kulttuuripalkinnon johdosta, vaikka se onkin ainakin osaksi liittynyt hänen ansioihinsa kielilain valmistelijana. Korostan kuitenkin sitä, että tällaisia palkintoja muiden etuuskien tavoin tulee aina arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa kulloisenkin virkamiehen toimenkuva ja tehtävät sekä etuuden antajan toiminnan luonne ja etuuden antamisen tarkoitus.

4

## LOPPUTOTEAMUS

Kirjoitukset eivät anna aihetta toimenpiteisiini. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi lainsäädäntöneuvokselle ja oikeusministeriölle.