

11.4.2001

2629/4/97

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pekka Päivänsalo**

## **PÄÄTÖS LAHJUSRIKKOMUSTA KOSKEVASSA ASIASSA**

1  
ASIA

Kantelija X kertoo 13.12.1997 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa, että Salon Seudun Sanomissa olleen kirjoituksen mukaan Paimion kaupunki oli osallistunut Paimion Messujen tapahtumaan luovuttamalla messujen käyttöön koulukeskuksen tilat ja henkilökunnan korvauksetta sekä muitakin työntekijöitä erilaisiin tehtäviin. Hän arvostelee sitä, että messujen jälkeen kaupunginjohtaja A ja elinkeinoasiamies B olivat osallistuneet messuorganisaation kustantamalle Turkin matkalle. X pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan toiminnan lainmukaisuuden.

Kantelija Y viittaa 30.6.1998 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa X:n kirjoitukseen ja kertoo, että myös Paimion kunnanrakennusmestari C ja maanmittausteknikko D olivat osallistuneet messuorganisaation kustantamalle Turkin matkalle. Kirjoituksen mukaan C ja D olivat ratkaisevassa asemassa messujen järjestelyissä, koska he luovuttivat alaisiaan messujen suunnittelu-, rakentamis-, valvonta- ja purkamistehtäviin.

Kantelija X on lähettänyt 1.7.1998 päivätyn asiaa koskevan lisäkirjeen.

2  
SELVITYS

Paimion kaupunginhallitus toimitti pyynnöstäni tänne kaupunginjohtaja A:n, elinkeinoasiamies B:n, kunnanrakennusmestari C:n ja maanmittausteknikko D:n sekä omat selvityksensä.

Oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja Kari Huttunen kuuli viranhaltijoita. Koska hankitun selvityksen perusteella oli syytä epäillä virkarikosta, pyysin keskusrikospoliisin päällikölle 2.5.2000 osoittamallani kirjeellä esitutkinnan toimittamista. Keskusrikospoliisin Turun yksikkö toimitti asiassa esitutkinnan, joka valmistui 11.9.2000. Esitutkinnan jälkeen tarkastaja Huttunen suoritti vielä eräitä tarkentavia kuulemisia. Tämän jälkeen keskusrikospoliisin Turun yksikkö toimitti pyynnöstäni vielä lisätutkinnan, joka valmistui 30.3.2001.

3  
RATKAISU

3.1  
Tutkinnan kohde

Koska oikeusasiamiehen tehtävänä on johtosäätönsä 1 §:n mukaan valvoa ainoastaan viran-

omaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää hoitavien toimien lainmukaisuutta, en tutki niiden esitutkinnassa syylliseksi epäiltyinä kuultujen menettelyä, jotka eivät kuulu valvontapiiriini. Tämä päätökseni koskee siten kaupunginjohtaja A:n, elinkeinoasiamies B:n, kunnanrakennusmestari C:n ja maanmittausteknikko D:n menettelyä.

## 3.2

### Tapahumat

#### 3.2.1

##### Paimion Messut

Paimion kaupunginhallitus hyväksyi 25.6.1997 kaupungin, Paimion Yrittäjät ry:n (jäljempänä yrittäjähdistys) ja Paimion Messut ry:n (jäljempänä messuyhdistys) allekirjoittaman yhteistoimintasopimuksen Paimion Messut 1997 järjestämisestä 29.-31.8.1997. Asian esitteli kaupunginhallitukselle kaupunginjohtaja A, joka oli myös messuyhdistyksen hallituksen jäsen.

Yhteistoimintasopimuksen mukaan messuyhdistys valtuutti yrittäjähdistyksen toimimaan messujen ainoana vastuullisena järjestäjänä ja vastaamaan kaikista messuihin liittyvistä sitoumuksista.

Yrittäjähdistys asetti yhteistoimintasopimuksen mukaisesti messujen käytännön järjestelyjä varten messutoimikunnan, johon kaupungilla oli oikeus nimetä kaksi edustajaa. Kaupunginjohtaja A nimesi suullisesti kaupungin edustajiksi kunnanrakennusmestari C:n ja elinkeinoasiamies B:n. Maanmittausteknikko D kutsuttiin messutoimikunnan jäseneksi harrastustensa perusteella.

Yhteistoimintasopimuksen mukaisesti kaupunki luovutti korvauksetta messujen tapahtumapaikaksi Paimion koulukeskuksen ulko- ja sisätilat. Kaupunki antoi yrittäjähdistyksen käyttöön koulukeskuksesta tarvittavan henkilökunnan sekä teknisen toimiston rakennusorganisaation messujen pystyttämistä, purkamista ja koulukeskukseen liittyviä käyttötehtäviä varten messujen aikana. Nämä henkilökustannukset sekä mahdolliset tarvike- yms. kustannukset maksoi yrittäjähdistys. Laskun laati kunnanrakennusmestari C. Laskun loppusumma oli noin 39.000 markkaa, josta kuitenkin hyvitettiin 3.000 markkaa käytetyistä lastulevyistä jotka kaupunki lunasti messutoimikunnalta.

Yrittäjähdistys piti yhteistoimintasopimuksen mukaan messujen tuloista ja menoista erillisen kirjanpidon, joka kaupungilla oli oikeus tarkastaa. Kulujen jälkeen mahdollinen tuotto jäi yrittäjähdistykselle. Kaupunki sai oman messuosastonsa tarvitseman tilan korvauksetta käyttöönsä.

#### 3.2.2

##### Matka Istanbuliin

Messujen jälkeen yrittäjähdistys järjesti 15.-19.11.1997 matkan Istanbuliin Turkkiin. Yrittäjähdistyksen messujen voittovaroilla kustantamalle matkalle osallistuivat messutoimikunnan jäsenet ja kaupunginjohtaja A messuyhdistyksen hallituksen jäsenenä eli yhteensä 23 henkeä. Yrittäjähdistys maksoi matkasta yhteensä 77.660 markkaa. Jos matkan kokonaishinta jaetaan osanottajien määrällä saadaan yhden matkan hinnaksi 3.376 markkaa. (Osanottajille etukäteen jaetussa matkaohjelmassa oli ilmoitettu matkan hinnaksi 3.530 markkaa.)

Matkakohteen valitsi messutoimikunnan toimitusjohtaja. Messutoimikunnan puheenjohtaja hyväksyi valinnan.

Matkan piti alunperin kestää kolme päivää. Matkatoimisto tarjosi kuitenkin lähtijöille kahta lisäpäivää, jotka osallistujien piti alunperin maksaa itse. Yrittäjäyhdistys maksoi kuitenkin lopulta myös lisäpäivien osuuden.

Matkaohjelma jaettiin matkalle osallistuneille kahtena eri versiona. Ensimmäinen ohjelma jaettiin siinä vaiheessa, kun matkan piti kestää kolme päivää. Lisäpäivien osalle ei tässä ohjelmassa ollut merkitty mitään koulutusta. Kun kyselyn jälkeen matka piteni viiteen päivään, laadittiin koko ajalle ohjelma. Viimeisen ohjelman mukaan matkaan sisältyisi muun ohella luentoja, ryhmäkeskustelua ja käytännön ryhmätyöskentelyä kaupungilla. Osallistujille jaettiin ennen matkaa myös kirjallista materiaalia.

### 3.3

#### Oikeudellinen arviointi

#### 3.3.1

##### Oikeusohjeet

##### 3.3.1.1

###### Yleiset kunnan viranhaltijaa koskevat oikeusohjeet

Kuntalain 45 §:n mukaan viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Lain 24 ja 25 §:ssä on kunnanjohtajaa koskevia erityissäännöksiä.

Paimion kaupungin virkasäännön 12 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. 2 momentin mukaan viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen asemassaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa tai on kunnan edun vastaista.

##### 3.3.1.2

###### Kunnan viranhaltijan esteellisyyttä koskevat säännökset

Kuntalain 52 §:n mukaan kunnan viranhaltijan esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 § ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain 10 §:n mukaan virkamies on esteellinen muun muassa

- jos hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen (1 momentin 5 kohta).
- jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (1 momentin 6 kohta).

Lain 11 §:n mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi

milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

### 3.3.1.3

#### Rikoslain säännökset

Rikosoikeudellisesti matkaa on nähdäkseni arvioitava ennen muuta rikoslain 40 luvun 3 §:ssä kriminalisoidun lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön valossa.

### 3.3.2

#### Kannanotto

#### 3.3.2.1

##### Istanbulin matkan rikosoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetään lahjusrikkomuksena rangaistavaksi se, että virkamies vastaanottaa itselleen tarkoitetun lahjan tai muun edun, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Tämän tapauksen arvioimisen kannalta on tarpeen kiinnittää huomiota kolmeen seikkaan. Siihen, onko kyseessä ollut lainkohdan tarkoittaman lahjan tai muun edun vastaanottaminen, ja onko tällaisen edun vastaanottaminen ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Teon täytyminen edellyttää myös tahallisuutta eli sitä, että virkamiehet ovat olleet tietoisia kaikista niistä tosiasioista, joista teon rangaistavuus riippuu.

#### a) Matkan luonne

Virkarikoslainsäädäntöä koskevissa esitöissä (1988 vp. - HE n:o 58 s. 49) todetaan, että oikeuskäytännössä on lahjomana pidetty mm. virkistysmatkoja. Näin myös KKO 1996:67 ja KKO 1997:33.

Tässä tarkoitettu Istanbulin matka on nähdäkseni ollut nimenomaan virkistysmatka.

Vaikka osanottajille oli ennen matkaa jaettu jonkin verran koulutusmateriaalia ja matkaohjelmaan oli edellä ilmenevin tavoin merkitty erilaista koulutusta, osoittaa hankittu selvitys, ettei koulutusmatkasta ollut todellisuudessa kysymys. Matka näkyy päinvastoin olleen lähes puhdasta turismia.

Messutoimikunnan toimitusjohtaja on esitutkinnassa kuultuna kertonut, ettei matkalla pidetty luentoja tai järjestetty koulutustilaisuuksia. Hotellissa ei hänen mukaansa ollut edes sellaista tilaa jossa tällaisia tilaisuuksia olisi voitu järjestää. Myöskään mitään varsinaisia ryhmätöitä ei matkan aikana tehty tai laadittu loppuraporttia matkan annista.

Matkalla mukana ollut yrittäjä, jonka oli määrä huolehtia myös koulutuksesta, kertoo matkan luonteesta esitutkinnassa seuraavasti: "*Kokoonnuimme iltaisin hotellin aulabaarissa ja usein paikalla olivat kaikki matkalaiset ja niissä tilaisuuksissa mielestäni toteutui hyvin matkan tarkoitus. Samoin meillä oli käytössämme kaupungilla liikuttaessa oma bussi, missä matkojen aikana*

*messuja purettiin koko porukan toimesta. Keskustelu ei ollut kokouksenomaista eli kukaan ei toiminut varsinaisena puheenjohtajana, vaan esimerkiksi yhteisellä vesibussiretkellä kuka tahansa saattoi esittää pohdittavaksi jotain tiettyä ongelmaa ja sitä seuranneeseen keskusteluun osallistuivat kaikki".*

Myös kaupungin virkamiehet ovat kuvanneet matkaa samalla tavoin. Kaikki ovat tuoneet esiin, että mitään koulutustilaisuuksia ei pidetty. Kaupunginjohtaja A kertoo esitutkinnassa, että matka osoitautui juuri sellaiseksi "talkoomatkaksi", jollainen sen etukäteispuheiden mukaan piti ollakin. Elinkeinoasiamies B luonnehtii matkan antia pääasiallisesti "suhdetoiminnalliseksi anniksi". Esitutkinnassa nimenomaisesti kysyttäessä koulutuksellista antia maanmittausteknikko D kertoo: "*Koulutuksen anti oli se, että voitiin vertailla eksoottista kaupankäyntiä ja yritystoimintaa. Liikenne ja liikenneympäristö oli varsin vaikuttavaa meikäläisiin olosuhteisiin verrattuna. Eri uskontoon liittyvät menot olivat vaikuttavia.*" Näitä havaintoja sitten näkyy käsitellyn palaverissa. D jatkaa: "*Matkalla näkemiämme asioita käsiteltiin vapaamuotoisesti pienryhmissä matkan eri vaiheissa.*" Esitutkinnassa kysyttäessä, miten matkan antia on hyödynnetty käytännössä, D vastaa: "*Oppii arvostamaan omia elinolosuhteita.*" Kunnanrakennusmestari C on puolestaan kertonut, että "*matkan anti minulle koostui sikäläisen rakennusalan näkemisestä, historian ja kulttuurin paikan päällä näkemisestä*". Kysyttäessä matkan annin hyödyntämisestä käytännössä C toteaa: "*matkasta saatu hyöty on ollut enemmän henkilökohtaista ja henkistä ja sitä olen hyödyntänyt*".

Kertomuksista voi päätellä, että matka ei eronnut mistä tahansa turistimatkasta, jonka yhtenäinen ryhmä tekee. Se, että matkan aikana olisi käyty myös messuja koskevia vapaamuotoisia keskusteluja, ei muuta tätä tosiasiaa. Olihan matkaryhmä juuri koottu henkilöistä, jotka olivat olleet messujen kanssa tekemisissä, joten on luonnollista, että näitäkin asioita on keskusteluissa käsitelty.

b) "Omiaan heikentämään luottamusta"

Katson myös, että kaupungin virkamiesten saama etu on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp. s.57 ja 58) ) on todettu tältä osin muun muassa seuraavaa:

*"Säännöksellä pyritään suojaamaan nimenomaan luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, minkä vuoksi säännöksessä tarkoitettua menettelyä olisi arvioitava ikään kuin ulkopuolisen näkökulmasta objektiivisia teko-olosuhteita tarkastellen. Ilmaisulla "on omiaan heikentämään" halutaan tähdentää sitä, ettei menettelyn välttämättä tarvitse heikentää puheena olevaa luottamusta. Riittää, että menettely on tyypillisesti sellainen, että se yleensä heikentää tätä luottamusta".*

*"Luottamusta heikentävänä menettelynä voitaisiin pitää esim. huomattavan arvokkaan lahjan antamista virkamiehelle kiitokseksi hyvin suoritetusta virkatoimesta. Siinäkin tapauksessa, ettei antamiseen sisältyisi minkäänlaista pyrkimystä vaikuttaa vastaanottajan myöhempisiin virkatoimiin, kysymyksen ollessa esimerkiksi eläkkeelle lähtevälle annettavasta lahjasta, tällainen menettely voi olla omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan. Liikeryri-*

*tykset voivat suhdetoiminnassaan antaa myös virkamiehille lahjoja, kestitystä tai tutustumismatkoja, joiden tarkoituksena saattaa olla ainoastaan tarjota mahdollisuus henkilökohtaiseen tutustumiseen ja tietojenvaihtoon viranomaisen ja liikeyritysten edustajien välillä, mutta jolla ei pyritä vaikuttamaan vastaanottavien virkamiesten toimintaan virassaan. Osa tällaisesta menettelystä on hyväksyttävää, mutta se saattaa saada muotoja, jotka heikentävät luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen".*

Arvioitaessa sitä, milloin kysymys on lahjusrikkomuksena rangaistavasta menettelystä, on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, millaisia tarjoajaa koskevia toimia asianomaiset virkamiehet voivat joutua tekemään. Tällöin on huomattava, että näiden virkatoimien ei tarvitse suinkaan olla lainvastaisia. Riittää, että virkamiehellä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa - esimerkiksi harkintavaltansa puitteissa - edun antajaa koskevissa asioissa. Luottamusta heikentämään omiaan oleva vaikutus syntyy juuri tästä asetelmasta.

Tässä tapauksessa kysymys on ollut yhteistoimintasopimuksen toisen osapuolen - paikallisista yrittäjistä koostuvan yrittäjyhdistyksen - kaupungin virkamiehille kustantamasta matkasta. Yrittäjyhdistys on edellä ilmenevin tavoin valtuutettu yhteistoimintasopimuksessa toimimaan messujen ainoana vastuullisena järjestäjänä ja vastaamaan kaikista messuihin liittyvistä sitoumuksista. Paimion kaupunki on vain nimennyt omat edustajansa yrittäjyhdistyksen messujen käytännön järjestelyjä varten asettamaan messutoimikuntaan. Heidän tehtävänsä on luonnollisesti ollut edustaa kaupungin etua tuossa toimikunnassa.

Asetelma on siten ollut sellainen, että kaupungin sopijakumppanina ollut yrittäjyhdistys on kustantanut kaupungin virkamiehille turistimatkana toteutuneen ulkomaanmatkan yhdessä parinkymmenen paikallisen yrittäjän kanssa. Yleisesti voidaan todeta, että tällainen matka on omiaan "tavallisen kaupunkilaisen" silmissä varmasti herättämään perusteltuja epäilyjä viranomaistoimintaa kohtaan.

### c) Tahallisuus

Edellä ilmenevässä virkarikoksia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu tahallisuuden osalta seuraavasti: *"Tekijän tulee mieltää tekoon sisältyvän sellaisia elementtejä, että se on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Lahjusrikkomuksesta ei ole kysymys, jos teon kaikki sen piirteet tuntien ei objektiivisesti arvioiden voida katsoa heikentävän säännöksessä tarkoitettua luottamusta".*

Tahallisuutta arvioitaessa on huomattava, että tahallisuuteen kuuluva tietoisuus ulottuu oikeus-tosiseikkoihin, ei arvostuksiin. Syyttäjän on lahjusrikkomuksessa toisin sanoen näytettävä, että epäilty on ollut tietoinen niistä tosiseikoista, joiden vuoksi teko on objektiivisesti tarkastellen omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Lahjusrikkomuksen täytyminen ei edellytä sitä, että jonkun henkilön viranomaistoimintaa kohtaan tuntemaan luottamuksen näytetään heikentyneen. Näin ollen tahallisuusarviotakaan ei tule kytkeä luottamuksen heikkenemistä koskevaan tietoisuuteen vaan tietoisuuteen niistä tosiseikoista, joiden perusteella teko on omiaan luottamusta heikentämään.

Virkamiesten esitutkinnassa antamista kertomuksista on pääteltävissä, että osanottajat jo etukä-

teen pitivät matkaa muuna kuin varsinaisena koulutustapahtumana. Kukaan heistä ei ole väittänyt matkalle lähtiessään mieltäneensä osallistuvansa "puhtaalle" koulutusmatkalle. Elinkeinoasiamies B on katsonut, että matka on ollut " *jonkinlainen porkkana messujen järjestämisessä mukana oleille*". Maanmittausteknikko D on kertonut, että työn kestäessä oli tullut esille ajatus järjestää " *opinto- ja harjakaismatka*" johonkin paikkaan. Kaupunginjohtaja A on kertonut, että jo ennen messuja oli ollut tiedossa, että jos messut onnistuvat taloudellisesti hyvin tulotaiisiin joku " *talkoomatka*" järjestämään. Kunnanrakennusinsinööri C on katsonut kyseessä olleen " *muistamisen ja kiitoksen hyvin tehdystä työstä messujen hyväksi*".

On myös todettava, että osanottajille etukäteen jaettu alustava matkaohjelma, jonka saatuaan tässä tarkoitetut virkamiehet ovat tosiasiasa tehneet päätöksen matkalle osallistumisesta, on sisältänyt varsin vähän ilmoitettua koulutusta. Matkaohjelmassa on ilmoitettu ainoastaan hyvin yleisluontoiset koulutuksen teemat, ei lainkaan koulutuksen toteuttamistapaa. Koulutusta on myös sijoitettu vain kolmelle ensimmäiselle päivälle. Tarjotut lisäpäivät, jotka yrittäjäyhdistys on myös kustantanut, olivat kyseisen alustavan ohjelman perusteella puhtaita lomapäiviä. Viimeksi lähetetystä ohjelmasta, jonka yleisotsikkona on "Yhteistyövalmennus Istanbulissa", ei ilmene, millaista koulutus voisi olla. Ohjelmassa on mm. tällaisia otsikoita "Tutustumiskohteet - valitaan 2 5:stä ja lähtö kohteisiin" (16.11), "Yhteenveto edellisen päivän seikkailutiimeistä" (17.11) ja "Tutustumismatka baasaariintiimeittäin" (18.11.). Viimeksi mainittu näkyisi olleen yhtäjaksoisesti pitkäkestoisin eri "koulutustapahtumista" (yhtä pitkä on ohjelman mukaan ollut myös aihe " *Kaupungin henkilöstön ja yrittäjien yhteistyön tarkoitus ja tavoite*").

Virkamiehet eivät olleet suoritetun esitutkinnan perusteella millään tavalla pyrkineet etukäteen varmistamaan matkalla annettavan koulutuksen toteuttamistapaa ja koulutuksen merkitystä heidän työtehtäviensä kannalta, vaikka kysymys on ollut ulkopuolisen kustantamasta matkasta sellaiseen kohteeseen, joka ei itsessään tarjoa kunnan virkamiehen kannalta koulutuksellista antia.

Tutkinnan perusteella jää epäselväksi, missä tarkoituksessa koko ohjelma on ylipäänsä laadittu. Mutta ainakaan kunnallinen virkamies ei voi uskottavasti perustella matkalle osallistumista sillä, että matkan ohjelma sisälsi hänen työtehtäviensä kannalta sellaista koulutusta, että hän nimenomaan ammattitaitonsa kohentamiseksi näki aiheelliseksi ottaa Istanbulin matkan vastaan. Motiivi matkalle lähtemiseen on täytynyt olla muualla - ja niinhän virkamiehet ovat kyllä kertoneetkin.

On syytä panna merkille myös se, että kaikki virkamiehet ovat selvityksiä antaessaan ja vielä esitutkintakuulusteluissakin aluksi kertoneet maksaneensa lisäpäivien osan matkasta itse. Vasta kun tutkinnassa voitiin osoittaa, että yrittäjäyhdistys oli maksanut matkan kokonaisuudessaan, he ovat myöntäneet saaneensa matkan kokonaan ilmaiseksi. Se, että kaikki virkamiehet olisivat samalla tavoin unohtaneet asian, ei tunnu kovin uskottavalta. Pikemminkin jää kysymään, olisiko syynä voinut olla asiasta noussut kohu ja se, että he olisivat näin yhdenmukaisesti halunneet salata saamansa edun koko määrän. Vaikka tämä todiste ei yksinään tarkastellen olekaan sinänsä kovin vahva, katson sen yhdessä muiden seikkojen kanssa puhuvan sen puolesta, että kyseessä olevat virkamiehet ovat nähneet ilmaismatkassa piirteitä, joiden vuoksi sen arvoa on syytä vähätellä.

d) Kokoavia toteamuksia

Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistökiteijöitä on aiheellista arvioida tarkemmin kunkin virkamiehen

kohdalta erikseen. Huomiota on kiinnitettävä sekä siihen, millä perusteella kukin matkalle on valittu, että erityisesti siihen, minkälainen suhde yrittäjäyhdistykseen ja sitä kautta paikkakunnan yrittäjiin heillä on virkatoimiensa kautta. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, voidaanko kyseessä olevan virkamiehen perustellusti katsoa mieltäneen edun vastaanottamiseen saattavan liittyä luotamusta heikentäviä elementtejä.

### 3.3.2.2

Kaupunginjohtaja A:n menettelyn oikeudellinen arviointi

#### a) Yhteistoimintasopimuksen esitleminen kaupunginhallitukselle

Kaupunginjohtaja A on esitellyt yhteistoimintasopimuksen kaupunginhallitukselle.

A on esitutkinnassa myöntänyt olleensa esteellinen esitlemään yhteistoimintasopimusta. A on kertonut, ettei hän tiedostanut esteellisyyttään tuolloin vaan vasta jälkeenpäin.

Koska A on ollut messuyhdistyksen hallituksen jäsen, hän on ollut viranhaltijana hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla esteellinen.

Yhteistoimintasopimuksen käsittely ei ole mielestäni sen laatuinen, ettei kaupunginjohtaja ole voinut vaikuttaa sen lopputulokseen hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen katson, että A on menettänyt lainvastaisesti esitellessään yhteistoimintasopimuksen kaupunginhallitukselle.

#### b) Toimivalta määrätä viranhaltijoille tehtäviä

Kunnanjohtajan tehtävänä on kuntalain 24 §:n mukaisesti johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.

Paimion kunnan hallintosäännön 18 §:n 3 kohdan mukaan kunnanjohtajan tehtävänä on määrätä kunnan muu viranhaltija edustamaan kuntaa neuvotteluissa, ellei kunnanhallitus yksittäistapauksissa toisin päättä.

Kaupunginjohtaja A:lla on nähdäkseni ollut toimivalta määrätä elinkeinoasiamies B ja kunnanrakennusinsinööri C messutoimikuntaan.

#### c) Matkalle osallistuminen

Kaupunginjohtaja A:n kertoman mukaan yrittäjäyhdistyksestä tai messutoimikunnasta oli otettu yhteyttä ja kerrottu suunnitellusta matkasta. A katsoi osallistuneensa matkalle messuyhdistyksen hallituksen jäsenen ominaisuudessa.

A on ollut messuyhdistyksen hallituksen jäsenenä kaupunginjohtajan viran puolesta. Matkalle osallistuneet ovat olleet messutoimikunnan jäseniä lukuun ottamatta A:ta. A ei ole kertomansa mu-



kaan osallistunut messutoimikunnan toimintaan eikä muutoinkaan messujen järjestämistehtäviin. Hän on ollut matkalla vuosilomallaan.

Kaupunginjohtaja on kaupungin ylin viranhaltija. Hän johtaa kuntalain mukaisesti kaupungin hallintoa (24 §) ja on esittelijänä kaupunginhallituksen kokouksessa (Paimion hallintosäännön 18 §:n 2 kohta). Kaupunginjohtajan virkaan liittyy muutoinkin merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kaupunginjohtajan vaikutusmahdollisuudet ovat siten varsin suuret.

A:n asema kaupungin ylimpänä viranhaltijana on merkittävä myös harkittaessa, osallistuuko kaupunki ja jos osallistuu, millä panoksella messujen järjestämiseen vastaisuudessa. Kaupungillahan ei ole lakisääteistä velvollisuutta osallistua messujen järjestämiseen. Osallistuminen riippuu aina kaupungin viranomaisten harkinnasta, johon harkintaan kaupunginjohtaja voi merkittävästi vaikuttaa. Messujen järjestäminen tai osallistuminen voi sinänsä toki olla myös kaupungin etujen mukaista. Tämän kaupunki kuitenkin harkitsee omalta kannaltaan. Kaupunginjohtajalla on merkittävä sananvalta myös siihen, minkä sisältöisen messusopimuksen kaupunki yrittäjyhdistyksen kanssa mahdollisesti solmii. Tällä seikalla on välitöntä taloudellista merkitystä yhdistyksen kannalta. Kaupunginjohtajalla on myös mahdollisuus vaikuttaa kaupungin ja yrittäjyhdistyksen jäsenyritysten mahdollisiin sopimussuhteisiin muissa yhteyksissä (esim. hankintoihin).

A:n mahdollisuuksista vaikuttaa taloudellisesti messuihin liittyviin asioihin kertoo muun muassa se, että hän on messutoimikunnan toimitusjohtajan kanssa sopinut siitä, että Paimion kaupungin maksaa puolet messujen kutsuvierastilaisuudesta aiheutuneista kuluista. Tilaisuus pidettiin koulukeskuksen tiloissa messujen avajaispäivänä. Tämän tilaisuuden ja messujen mainoskuluista A hyväksyi maksettavaksi Paimion osuutena noin 20.000 markkaa. Selvityksen mukaan kuluerään vaikutti se, että kyseessä olevassa tilaisuudessa oli myös paljon Paimion kaupungin vieraita. Tältä osin ei ilmennytkään aihetta epäillä, että A olisi hyväksynyt menoja, joita ei sinänsä voitaisi pitää perusteltuina. Mutta tämäkin kuvastaa omalta osaltaan sitä, että A:lla on ollut suhteellisen väljä harkintavalta päättää siitä, missä laajuudessa Paimion kunta osallistuu messujen kuluihin eli paljonko yrittäjyhdistykselle jää voittoa tai koituu tappiota messujen järjestämisestä.

Ulkopuolisen silmissä kaupunginjohtajan vastaanottama ilmainen ulkomaanmatka on siten ollut omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan. A:n on asemansa perusteella mielestäni täytynyt mieltää menettelyynsä liittyvän tällaisia elementtejä. A on tämän esitutkinnaissa myöntänytkin. Kysyttäessä, oliko matka omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen Paimiossa, hän vastasi: *"Voi olla, että se on heikentänyt luottamusta viranomaistoimintaan."* Tällä A:n toteamuksella on merkitystä arvioitaessa muidenkin kohdalla sitä, missä määrin ilmaismatka on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Onhan se matkalla itse mukana olleen kaupungin ylimmän virkamiehen käsitys siitä, miltä tällä tavoin toteutettu matka saattaa ulkopuolisen kaupunkilaisen silmissä näyttää.

### 3.3.2.3

Elinkeinoasiamies B:n menettelyn oikeudellinen arviointi

B:n kertoman mukaan messutoimikunnassa oli sovittu periaatteellisesti, että jos messut tuottavat voittoa, voidaan sen puitteissa järjestää matka messujen jälkeen. B:n mukaan matkaa voidaan pitää eräänlaisena korvauksena talkootyöstä.

B on kertonut, että hänen tehtävänä on ollut toimia kaupungin ja yrittäjien välisenä yhteydenpitäjänä niin, että kaupunki kytkeytyi mukaan messutapahtumaan. Messuja voitiin pitää osana elinkeinotoimintaa. Hänen toimintaansa kuului myös kaupungin näytteillääolon järjestämiseen liittyvät toimenpiteet.

B on ollut kaupunginjohtajan määräyksestä messutoimikunnan jäsen. Hän on toisin sanoen edustanut kaupunkia tässä toimikunnassa.

Paimion kunnan hallintosäännön 20 §:ssä elinkeinoasiamiehen tehtäväksi on määrätty eräistä asuntotuotantoasioista päättäminen kunnanhallituksen puolesta. Tavanmukaisesti elinkeinoasiamiehen tehtäviin kuuluu yritystoiminnan edistäminen kunnassa ja yhteydenpito yritystoimintaa harjoittaviin tahoihin. On luonnollista, että suhdetoiminnan merkitys korostuu tällaisessa tehtävässä. Ylimoitettuna suhdetoiminta menee kuitenkin lahjusrikkomuksen piiriin.

Virkarikoslainsäädännön esitöissä on edellä kerrotuin tavoin pidetty mahdollisena liikeyritysten järjestämille tutustumismatkoille osallistumista silloin kun menettelyllä ei pyritä vaikuttamaan vastaanottavien virkamiesten toimintaan virassaan. Esitöissä on toisaalta korostettu, että tutustumismatkoillekin osallistuminen saattaa saada muotoja, jotka heikentävät luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tässä tapauksessa ei ole edes ollut kysymys mistään virkamiehille tarjotusta mahdollisuudesta henkilökohtaiseen tutustumiseen johonkin virkamiesten työtehtävien kannalta merkittävään kohteeseen, vaan turistimatkasta jonka yhteydessä elinkeinoasiamiehellä on luonnollisesti ollut mahdollisuus myös tietojenvaihtoon yrittäjähdistyksen ja sen jäsenyritysten edustajien välillä. On kuitenkin huomattava, että elinkeinoasiamiehen asema hänen yritysten toimintaedellytyksiin kohdistuvien vaikutusmahdollisuuksiensa vuoksi on tässä suhteessa herkkä vieraita vaikutteita koskeville epäilyille.

Ulkopuolisen silmissä elinkeinoasiamiehen vastaanottama ilmainen ulkomaanmatka voi perustellusti olla omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan.

B:n on elinkeinoasiamiehen asemansa perusteella mielestäni täytynyt käsittää, että tällaisen ilmaisen matkan vastaanottaminen sisältää elementtejä, jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta kaupungin viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. B on osallistunut messutoimikunnan työskentelyyn kaupungin yhteistoimintasopimuksen perusteella siihen nimeämänä edustajana eli nimenomaan virkamiehen ominaisuudessa. B on ollut tästä seikasta tietoinen. Hän on kertonut esitutkinnassa, että *"nimittämiseni peruste oli jo aikaisemmin mainitsemani toimenkuvani elinkeinoasiamiehenä"*. B ei ole myöskään edes väittänyt, että messutoimikunnan työskentelyyn osallistumisesta olisi joissain vaiheissa sovittu maksettavaksi korvausta. Mahdollisen korvauksen maksaminen olisi kuulunut hänet toimikuntaan edustajakseen nimenneelle kaupungille eikä yhteistoimintasopimuksen toiselle osapuolelle, yrittäjien intressejä edustavalle yrittäjähdistykselle.

#### 3.3.2.4

Kunnanrakennusmestari C:n menettelyn oikeudellinen arviointi

C:n toimenkuva kunnanrakennusmestarina koostuu hänen kertomansa mukaan pääasiassa kaupungin kiinteistöjen ylläpitotehtävistä ja uudisrakentamisesta. Lisäksi hän vastaa vesi- ja viemärlaitoksen hallinnollisista tehtävistä ja on vesilaitoksen vastaava hoitaja. C:llä on itsenäistä taloudel-

lista valtaa. C:n esimies on kuulusteluissa kertonut C:n saavan vuosittain tekniseltä lautakunnalta käyttöbudjetin jota hän käyttää toimenkuvaansa kuuluvien tehtävien hoitamiseen.

C on ollut kaupunginjohtajan määräyksestä messutoimikunnan jäsen.

C:n kertoman mukaan hänen tehtävänä oli kaupungin talonrakennustoiminnasta vastaavana vastata messuihin liittyvästä rakentamisesta ja siihen liittyneistä toiminnoista. Messujen rakentaminen toteutettiin osaksi talkoilla ja osaksi kaupungin työnä. Yrittäjähdistystä laskutettiin kaupungin työvoiman käyttämisestä rakentamiseen ja purkamiseen sekä tarvikkeista ja siivouksesta. C kokosi työajat ja tarvikelaskut sekä laati niistä laskun yrittäjähdistykselle. C on kertonut tehneensä itsenäisesti päätökset kaupungin työntekijöiden messuja varten tekemien työsuoritusten laskuttamisesta. Tällä on taloudellista merkitystä yrittäjähdistykselle, koska messujen tuottamat tulot menevät yhteistyösopimuksen perusteella yhdistykselle.

C:n mukaan messutoimikunnassa oli jo ennen messuja keskusteltu siitä, että jos messut onnistuvat taloudellisesti hyvin, niin messujen jälkeen tehtäisiin matka jonnekin messujen yhteenvetotarkoituksessa. Asiaa ei kuitenkaan hänen mukaansa päätetty messutoimikunnassa vaan tieto tuli yrittäjien puolelta.

C oli matkalla vuosilomallaan. C on kertonut ilmoittaneensa vuosiloma-anomuksen tehdessään esimiehelleen olevansa lähdössä messuorganisaation järjestämälle matkalle.

Ulkopuolisen silmissä kunnanrakennusmestarin vastaanottama ilmainen ulkomaanmatka on käsitykseni mukaan omiaan herättämään epäilyksiä virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan varsinkin kun hänen tehtävänä on ollut virkansa puolesta muun ohella laskuttaa yrittäjähdistystä kaupungin tekemistä, messujen järjestämiseen liittyvistä töistä. C käyttää tehtävässään muutenkin sellaista itsenäistä taloudellista valtaa jolla voi olla merkitystä yrittäjähdistyksen ja erityisesti sen jäsenyritysten kannalta.

C:n on asemansa perusteella mielestäni täytynyt käsittää, että tällaisen ilmaisen matkan vastaanottaminen sisältää elementtejä, jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta kaupungin viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Messutoimikuntaan kuulumisen ja yrittäjähdistykseltä vastaanotetun palkkion osalta viittaa elinkeinoasiamies B:n kohdalta lausumaani. Myös C on tiennyt osallistuvansa messutoimikunnan työskentelyyn nimenomaan virkamiehen ominaisuudessa ja edustavansa siellä kaupunkia. C ei ole kerrottuaan esimiehelleen matkasta vuosiloma-anomuksen tehdessään ilmoittanut yrittäjähdistyksen maksavan matkan. C on ainoastaan ilmoittanut olevansa lähdössä messuorganisaation järjestämälle matkalle. On myös todettava, ettei mahdollinen esimieheltä saatu hyväksyminenkään olisi poistanut C:n rikosoikeudellista vastuuta lahjusrikkomuksesta.

### 3.3.2.5

Maanmittausteknikko D:n menettelyn oikeudellinen arviointi

D:n kertoman mukaan hänet kutsuttiin messutoimikunnan jäseneksi harrastustensa perusteella. Hän vastasi messujen teatteriohjelmasta, liikennejärjestelyistä ja -ohjauksesta sekä vartiointitehtävistä. Hän ei edustanut kaupunkia vaan hoiti tehtävät yksityishenkilönä. D on ollut matkalla vuosi-

lomallaan.

D:n mukaan ennen messuja oli puhetta jonkinlaisesta harjakais- ja yhteenvetotilaisuuden järjestämisestä, mikäli messut onnistuivat hyvin. Matkan kohdetta ei D:n käsityksen mukaan ratkaistu messutoimikunnassa.

Paimion maanmittausteknikon viran toimenkuvauksen mukaan viran tarkoitus on kiinteistöjen muodostamiseen, mittaus- ja kartoitustoimeen kuuluvien tehtävien hoitaminen.

Saadun selvityksen mukaan matkan vastaanottamisella ei ole liittymäkohtia D:n virkatehtävien hoitamiseen. D:llä ei ole virassaan ilmeisesti juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa esimerkiksi kaupungin yrittäjäyhdistyksen jäsenyrityksiltä tekemiin hankintoihin. D on kertonut esitutkinnassa, että *"minä en ole virassani sellaisten asioiden kanssa tekemisissä, missä olisi jotain etuutta jaettava. Paikkakunnalla ei ole sellaisia yrityksiä, joilta sinänsä kalliita maanmittauslaitteita voitaisi ostaa. Suuremmat laitehankinnat tapahtuvat normaalin tarjouskilpailun kautta. Niistä päättää laitteen suuruudesta johtuen osastopäällikkö tai lautakunta. Pienemmät tarvikkeet ja hankinnat hoitaa kukin virkamies itsenäisesti toimivaltansa puitteissa"*.

Katson, ettei matkan vastaanottaminen näissä oloissa samalla tavalla kuin edellä mainittujen kohdalla ole omiaan heikentämään kuntalaisten luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. D ei siten ole mielestäni syyllistynyt rikoslain rikoslaissa kriminalisoituun lahjusrikkomukseen.

### 3.4

#### Johtopäätökset

##### 3.4.1

##### Matka Istanbuliin

Edellä lausutuun perustein katson, että kaupunginjohtaja A, elinkeinoasiamies B ja kunnanrakennusmestari C ovat osallistumalla yrittäjäyhdistyksen maksamalle osallistujaa kohden yli 3.300 markan arvoiselle Istanbulin matkalle 15.-19.11.1997 vastaanottaneet yrittäjäyhdistykseltä edun joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Katson, että A, B ja C ovat matkan vastaanottaessaan menettelleet tavalla, joka täyttää rikoslain 40 luvun 3 §:ssä rangaistavaksi säädetyn lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön.

Tämän vuoksi päätän nostaa A:ta, B:tä ja C:tä vastaan syytteen lahjusrikkomuksesta rikoslain 40 luvun 3 §:n mukaan.

Maanmittausteknikko D:n sen sijaan ei ole osoitettu menettelleen rangaistavalla tavalla osallistuesaan Istanbulin matkalle. D ei ole osallistunut messutoimikunnan työskentelyyn virkamiehen ominaisuudessa, eikä hänellä ole myöskään toimessaan juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa matkan järjestäneen yrittäjäyhdistyksen tai sen jäsenyrityksien hyväksi.

##### 3.4.2

##### Yhteistoimintasopimuksen esittelemine kaupunkinhallitukselle

Kaupunginjohtaja A on mielestäni menetellyt lainvastaisesti esitellessään yhteistoimintasopimuksen kaupunginhallitukselle vaikka hän on ollut esteellinen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin mukaan jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa asianomaiselle huomautuksen.

A:n menettelyä ei tältä osin mielestäni voida pitää niin vakava, että asiassa pitäisi nostaa A:ta vastaan virkassyte. Menettelyssä on nähdäkseni ollut kysymys enemmänkin ajattelumattomuudesta kuin tietoisesta esteellisyyttä koskevien säännösten rikkomisesta. Menettelystä ei ole myöskään näytetty aiheutuneen Paimion kaupungille mitään todellista vahinkoa. Näin ollen tyydyn tältä osin antamaan A:lle huomautuksen hänen lainvastaisena pitämästäni menettelystä.

4

#### TOIMENPITEET

Olen tänään Valtakunnansyyttäjälle osoittamallani kirjeellä kehottanut nostamaan syytteen tämän päätöksen mukaisesti kaupunginjohtaja A:ta, elinkeinoasiamies B:tä ja kunnanrakennusmestari C:tä vastaan rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetystä lahjusrikkomuksesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan kaupunginjohtaja A:lle huomautuksen esteellisyyttä koskevien säännösten rikkomisesta.

Lähetän maanmittausteknikko D:lle päätökseni tiedoksi siitä, että en katso hänen menetelleen asiassa lainvastaisesti.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Paimion kaupunginhallitukselle tiedoksi.