

30.10.2015

Dnro 4630/4/14

## **MINISTERIVIERAILUJEN VALMISTELUUN TULISI KUULUA MYÖS HUOMIONOSOITUSTEN ENNAKOINTI**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 3.11.2014 kirjoituksessaan oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin ja puolustusministeri Carl Haglundin menettelyä vieraanvaraisuuden vastaanottamisessa. Henrikssonin osalta kantelija viittasi hänen 16.10.2014 saamaansa kummiporoon sekä Saamelaiskäsityöyhdistykseltä 15.10.2015 saamaansa villahuiviin ja koruun, jotka ovat yhteisarvoltaan useita satoja euroja. Haglundin osalta kantelija arvosteli hänen menettelyään vastaanottaa 28.–29.9.2014 Enontekiön porosaamelaiset – Jauristunturin siida ja saamelaiskäräjiltä sähköisellä kaulapannalla varustettu poronvasa.

Kantelija viittasi asiaa koskeviin uutisointeihin ja kiinnitti huomiota lahjoittajien intresseihin kytkeytyviin vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin (HE 167/2014 vp ja HE 264/2014 vp).

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksen johdosta oikeusasiamiehen kansliaan hankittiin tietoja Suomen ruotsalaisen kansanpuolueen ministeriryhmän erityisavustajalta --.

Tämän jälkeen oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonille varattiin tilaisuus lausua kantelun johdosta, ja häneltä pyydettiin tietoa vastaanottamiensa lahjojen arvosta ja siitä, tulivatko lahjoitetut esineet hänelle henkilökohtaisesti käyttöön. Puolustusministeri Carl Haglundille varattiin tilaisuus lausua kantelun johdosta. Oikeusministeri Henriksson toimitti 22.4.2015 lausuman ja puolustusministeri Haglund toimitti 23.4.2015 lausuman. Kantelija antoi 26.5.2015 vastineensa niihin.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Asian uutisointia**

Suomen ruotsalainen kansanpuolue julkaisi 29.9.2014 uutisen otsikolla Haglundille poro lahjaksi. Tiedotteen mukaan:

”Enontekiön porosaamelaiset - Jauristunturin siida - ja saamelaiskäräjät antoivat puolustusministeri Carl Haglundille sähköisellä kaulapannalla varustetun poronvasan lahjaksi. Ministeri vieraili Enontekiöllä 28 - 29.9.2014

...

’Olen hyvin otettu tästä arvokkaasta lahjasta. Se on suuri kunnianosoitus, jota en olisi ikinä uskonut saavani’ toteaa ministeri Haglund. Hän lisää vielä, että ’yhteistyö saamelaisten kanssa on aina toiminut hyvin ja minulle ja koko puolueelle on kunnia-asia toimia alkuperäiskansan aseman vahvistamisen puolesta. Hallitusohjelmassa oli kunnianhimoisia tavoitteita saamelaisasioiden edistämiseksi, mutta nyt ne ovat kaikki täyttyessä mikä osoittaa että puolueeseen voi luottaa. Sen mitä lupamme, pyrimme

täyttämään’.

RKP Saamen puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso alleviivaa myös yhteistyön tärkeyttä todetessaan, että ’suora keskusteluyhteys maan hallitukseen on tärkeä asia saamelaisille. On historiallista, että RKP:n ministeri Anna-Maja Henrikssonin johdolla viimeinkin ILO 169-sopimuksen ratifiointi näyttää valmistuvan eduskunnan käsittelyyn. Myös saamelaiskäräjälaki ja sen keskeiset uudistukset ovat edistysaskelia Suomelle, kyseinen esitys auttaa Suomea seuraamaan sen kansainvälisiä velvoitteita koskien alkuperäiskansojen oikeuksia.’

Enontekiön porosaamelaiset ovat lahjoittaneet Monacon ruhtinas Albertille poronvasan hänen vieraillessaan Enontekiöllä vuonna 2012. Ministeri Haglundin poro laiduntaa samassa Jauristunturin siidassa kuin ruhtinas Albertin poro. Saamelaisalueen koulutuskeskuksen vt. rehtori Janne Näkkäläjärvi huolehtii teknisistä järjestelyistä siten, että puolustusministeri voi seurata poronsa laiduntamista tietokoneella.”<sup>1</sup>

Oikeusministeriö julkaisi 16.10.2014 *tiedotteen* otsikolla Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson tutustui Lapin-matkallaan mm. poroerotukseen. Tiedotteen sisältö on kokonaisuudessaan seuraava:

”Oikeusministeri Henriksson kertoi meneillään olevista ILO-sopimuksen ratifiointivalmisteluista eilen kulttuurikeskus Sajoksessa Inarissa järjestetyssä kaikille avoimessa tilaisuudessa. Lisäksi ministeri on matkallaan keskustellut mm. saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajien kanssa ajankohtaisista asioista, muun muassa eduskunnan käsiteltävänä olevasta saamelaiskäräjälakiehdotuksesta.

- Oli hyvin tärkeää pitää avoin yleisötilaisuus, jotta pystyimme kertomaan hallituksen tavoitteesta löytää reilu ratkaisu ILO-sopimuksen ratifioimiseen, Henriksson painotti.

Tänään ministeri Henriksson tutustui perinteiseen elinkeinoon poronhoitoon ja Muddusjärven paliskunnan poroerotukseen Tsiuttajoella. Päivän yllätys oli ministerin vastaanottama oma kummiporo.

- Tämä on ollut minulle ainutlaatuinen matka. Poroerotukseen pääsin tutustumaan ensi kertaa elämässäni. Ja on suuri kunnia olla kummina kauniille valkoiselle porolle. Toivon että se saa elää pitkän hyvän elämän ja välttää luonnon vaarat, ministeri sanoi.

Oikeusministeri Henriksson sai lisäksi saamelaiskäsityöyhdistykseltä lahjaksi perinteisen villahuivin ja korun kiitoksena työstään saamelaisten oikeuksien puolesta.”<sup>2</sup>

Myös Svenska riksdagsgruppen - Ruotsalainen eduskuntaryhmä uutisoi asiasta 17.10.2014.<sup>3</sup>

### 3.2

#### Selvitysten sisältöä

*Erityisavustaja* -- saatujen tietojen mukaan ministeri Henriksson vieraili Inarissa 15.–16.10.2014. Matkaa suunniteltaessa kävi ilmi, että Sámi Duodji ry:n puheenjohtaja -- pyysi lyhyttä tapaamista ministerin kanssa. Kysyttäessä asiasta tarkemmin, puheenjohtaja vastasi, että ”Saamelaisten käsityöntekijöiden yhdistys Sámi Duodji ry. haluaa muistaa ministeriä lahjalla.” Lahjan ojensivat -- ja --.

<sup>1</sup> <http://www.sfp.fi/fi/content/news/haglundille-poro-lahjaksi>

<sup>2</sup> <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2014/10/oikeusministerianna-majahenrikssonotutustuilapin-matkallaanmm.poroerotukseen.html>

<sup>3</sup> [http://www.svenskariksdagsgruppen.fi/fi/politiikkaa/article-88456-40170-saamelaisasioista-vastaava-ministeri-henriksson-sai-oman-kummiporon?categories\\_88456=1744](http://www.svenskariksdagsgruppen.fi/fi/politiikkaa/article-88456-40170-saamelaisasioista-vastaava-ministeri-henriksson-sai-oman-kummiporon?categories_88456=1744)

Ministeri sai riskun (rintakoru) ja huivin. Kudottu saamelainen villahuivi on arvoltaan 280 euroa ja Petteri Laitin valmistama hopea risku 160 euroa. Rintakorua ja huivia voidaan lähtökohtaisesti pitää vähäarvoisina muistoesineinä. Oikeusministeri on tehtäviensä puolesta sellaisessa asemassa, että hän on yhteydessä kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin ja yrityksiin eri yhteyksissä ja muodoissa. Näiden tehtävien yhteydessä ministerin asemaan kuuluu nauttia tavanomaisesta vieraanvaraisuudesta. Kyseisellä yhdistyksellä ei ole ollut odotettavana mitään etua siitä, että se on huomionnut ministeriä kyseisellä tavalla. Asian arvioinnissa voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että kysymyksessä on vähemmistöryhmä, jonka kulttuurin tunnetuksi tekeminen on arvo sinänsä. Sama koskee käsityöperinnettä ylipäätään. Oikeusministeri tai yhdistys eivät ole – eikä ole väitettykään – mitenkään pyrkineet myöskään salaamaan kyseistä muistamista tai muutoinkaan menettelemään sen suhteen epätavallisella tavalla. Muistaminen ei sanotun vuoksi siten ole voinut myöskään olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Tässä yhteydessä voidaan vielä kiinnittää huomiota siihen, että muistamisen tarkempi luonnekin on ylipäätään selvinnyt vasta paikan päällä. Oikeusministerin kannalta tuskin on merkittävää edes, katsotaanko muistamisen kohdistuvan ministeriin itseensä vai ministeriöön, vaikka kysymys on ollut ”ministerin” muistamisesta, eikä ole katsottavissa hänen viakseen, että muistoesineet ovat tyypillisesti naisten käyttöön tarkoitettut. Menettely ei ole ollut velvollisuuden vastaista eikä edes millään tavalla sopimatonta.

*Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson* uudisti asiassa aiemmin puoleltaan lausutun ja kertoi vierailleen Inarissa 15.–16.10.2014. Matkan tarkoituksena oli pitää yleisölle suunnattu keskustelu- ja tiedotustilaisuus ILO:n sopimuksesta nro 169. Tilaisuus pidettiin Saamelaiskulttuurikeskus Sajoksessa illalla 15.10.2015. Henriksson kertoi, että saamelaisten käsityöntekijöiden yhdistys Sámi Duodji ry:n edustajat ojensivat hänelle iltapäivällä 15.10.2015 perinteisen villahuivin ja rintakorun ”kiitoksena työstäni saamelaisten oikeuksien puolesta.” Kyse oli yhdestä hopeisesta rintakorusta. Henriksson korosti, että hän ei ole tehnyt mitään kyseiseen saamelaisyhdistykseen liittyviä virkatoimia eikä sellaisia ole suunnitteillakaan, eikä käsityöntekijöiden yhdistyksellä ollut odotettavissa mitään hyötyä tästä muistamisesta. Kyse on ollut perinteisistä ja tavanomaisista muistoesineistä. Huivia ja rintakorua ei ole tarkoitettu käytettäväksi muulloin kuin mahdollisissa juhlallisemmissa tapaamisissa saamelaiskäräjien tai saamelaisten yhdistyksen edustajien kanssa.

Henriksson kävi 16.10.2015 Muddusjärven paliskunnassa seuraamassa poroerotusta. Vierailun yhteydessä Henriksson sai kummiporon. Kyse ei siis ollut saamelaiskäräjien lahjoittamasta porosta, vaan paliskunnan toimesta valittu kummiporo. Kummiporon ojentaminen muodosti vierailun lopuksi toteutetun ohjelmanumeron.

Hallituksen esitys saamelaiskäräjälain ym. muuttamiseksi HE 167/2014 vp annettiin eduskunnan käsiteltäväksi 26.9.2014. Hallitus peruutti esityksen 12.3.2015. Saamelaiskäräjälakiin ei sisälly yksittäisen yhdistyksen oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyviä asioita eikä laissa säädetä myöskään poronhoidosta. Poronhoito ja sitä koskeva lainsäädäntö kuuluu kokonaisuudessaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. ILO:n yleissopimus numero 169 on sisällöltään yleinen, eikä itsessään vaikuta yksittäisten henkilöiden tai yhdistysten oikeusasemaan. Hallitus antoi esityksen sopimuksen hyväksymisestä (HE 264/2014 vp) 21.11.2014. Hallitusten esitysten käsittely eduskunnassa kuuluu ministerin normaaleihin virkavelvollisuuksiin. Asian käsittely on siirtynyt vaalien jälkeen uuden eduskunnan päätettäväksi.

Henriksson piti selvänä, että hänen menettelynsä ei ole ollut minkään säännösten saati lain vastaista, eikä hän ole menetellyt asiassa millään tavalla muutenkaan moitittavasti.

*Puolustusministeri Carl Haglund* kertoi olleensa tutustumismatkalla Enontekiöllä 28.–29.9.2014. Haglund kertoi selvityksessään vierailun kulusta ja ohjelmasta. Kumpikaan kanteluissa mainituista lainsäädäntöhankkeista ei ole ollut valmistelussa puolustusministeriössä. Puolustusministeriössä ei ole ollut myöskään muita hankkeita, joilla

olisi ollut vaikutusta Enontekiön porosaamelaisten tai saamelaiskäräjien asemaan. Näin ollen ei ole syntynyt missään vaiheessa sellaista vaikutelmaa, että paikalliset saamelaiset olisivat jotenkin pyrkineet vaikuttamaan Haglundin toimintaan puolustusministerinä nimeämällä poro hänen mukaansa. Haglund toi esille, että hän ei ole nähnyt kummiporoa eikä hänelle ole toimitettu laitetta, jolla pystyisi seuraamaan nimikkoporon liikkeitä. Haglund ei voi pitää vääränä sitä, että on olemassa poro, joka on nimetty hänen mukaansa.

Haglund katsoi, että poronvasan ojentamisessa oli kyse symbolisesta eleestä, joka ei tosiasiallisesti tuota taloudellista etua. Sen sijaan olisi ollut suuri kunnianloukkaus kieltäytyä tarjotusta symbolieleestä, mistä kerrottiin yllätyksellisesti Enontekiön vierailun aikana. Haglund ei pidä menettelyä säännösten tai lain vastaisena tai muutenkaan moitittavana.

Kantelijan *vastineessa* korostettiin ruotsalaisen kansanpuolueen ja saamelaiskäräjien välillä hänen mielestään vallitsevaa läheistä yhteyttä ja sitä, että puolueen edustajat vierailivat vain ja nimenomaan saamelaiskäräjien jäsenten luona. Kantelija kertoi Saamelaisten käsityöntekijöiden yhdistyksen edustajien yhteyksistä saamelaiskäräjiin, ja hänen mielestään on harhaanjohtavaa puhua vain käsityöyhdistyksestä lahjan antajana. Kantelija piti lahjaksi annetun riskun arvoa ilmoitettua (160 euroa) suurempana. Hänen mielestään ministereillä olisi ollut vastuullaan ohjeistaa vierailuja etukäteen siitä, että vierailun aikana ei tarjota tai vastaanoteta lahjoja.

### 3.3

Vieraanvaraisuuden vastaanottamisen ohjeistuksesta

*Virkamiehiä, ministereitä ja kansanedustajia koskeva ohjeistus*

Valtiovarainministeriö on antanut 23.8.2010 *ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista* (VM/1592/00.00.00/2010). Ohjeen tarkoituksena on vastata valtionhallinnon johtavien virkamiesten ja henkilöstön kohdalla käytännössä esille tuleviin kysymyksiin, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa virkatoiminnassa.

Ohjeen mukaan vieraanvaraisuuden vastaanottamisessa edellytetään pidättyvyyttä. 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.

Yksittäistapauksen olosuhdeharkinnassa huomiota on oikeuskäytännössä kiinnitetty edun välttämättömyyteen ja tarpeellisuuteen virkatehtävien suorittamisen kannalta, edun antajaa koskeviin asioihin viranomaisessa, edun saajan vaikutusmahdollisuuksiin, edun tarjoajan tavoitteisiin, edun tavanomaisuuteen, virkatoimen merkityksellisuuteen, virkamiehen asemaan ja siihen, tarjotaanko etu suuremmalle joukolle vai vain yksittäiselle virkamiehelle.

Edelleen ohjeessa todetaan, että pääsääntöisesti johtavassa asemassa olevat virkamiehet ovat velvollisia hoitamaan yhteiskunta- ja edustussuhteita laajemmin kuin muu henkilöstö.

Tilanteita, joissa on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuisuuksista, ovat ainakin valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen, hankintapäätöksen valmisteleminen ja palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Yhteistyötahojen toimintaan liittyviin juhliin ja muihin tapahtumiin osallistumisen osalta ohjeessa katsotaan, että on kohteliasta ja perusteltua osallistua järjestävän tahon omaan toimintaan liittyviin juhliin, joihin on kutsuttu sidosryhmien edustajia. Joissain tilanteissa kulttuuri- tai muu vastaava tapahtuma on osa yhteistyötahon järjestämää yhteistyötapaamista ja tapahtuma sijoittuu esimerkiksi kokousten väliin tai niiden jälkeen. Ohjeen mukaan

tällaisissa tapauksissa tapahtumaan osallistuminen on helpommin hyväksyttävissä verrattuna tilanteeseen, jossa tapahtuman yhteyteen ei liity mitään kokousta tai muuta vastaavaa.

Lahjojen osalta ohjeessa todetaan, että ”valtion henkilöstöön kuuluvalla on aina mahdollisuus kieltäytyä hänelle viranhoidon 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.”

*Ministerin käsikirjassa* (Toukokuu 2011, Valtioneuvoston kanslia s. 72–73) todetaan otsikon vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottaminen alla seuraavaa (samoin Ministerin käsikirja 2015, Hallituksen julkaisusarja 9/2015, s. 135):

”Vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottamisessa on pääsääntöisesti noudatettava pidättyväisyyttä. Valtioneuvoston jäsenen on huolehdittava lahjoja, etuja ja muuta vieraanvaraisuutta vastaanottaessaan, ettei luottamus hänen menettelynsä asianmukaisuuteen vaarannu. Julkisen toiminnan luottamusta turvataan paitsi esteellisyysäännöksillä myös rikoslain 40 luvun lahjuksen ottamista ja lahjusrikkomusta koskevilla rangaistussäännöksillä sekä muilla rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksillä. Nämä säännökset koskevat virkamiesten ohella myös valtioneuvoston jäsentä.

Valtiovarainministeriö on 23.8.2010 antanut virkamiehiä koskevan ohjeen (VM/1592/00.00.00/2010), johon on kirjattu menettelytapaohjeita vieraanvaraisuuden, etujen ja lahjojen vastaanottamisesta. Ohjeen mukaan luottamusta vaarantavia tekijöitä liittyy harvoin valtion viraston, Euroopan unionin toimielimen tai viranomaisen välisessä yhteistyössä tarjottuihin tavanomaisiin etuihin. Sen sijaan yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Tavanomaisina liikelahjoina vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja.”

Työryhmämietinnössä *edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet* (Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2014) todetaan nykytilan kuvauksena, että eduskunnan kansliatoimikunta on 16.5.2013 hyväksynyt sisäistä ohjeistusta lahjojen antamisesta ja vastaanottamisesta. Ohjeiden mukaan eduskunnan edustajana saadut lahjat eivät ole henkilökohtaisia lukuun ottamatta arvoltaan vähäisiä huomionosoituksia. Kansanedustajien eduskunnan edustajina vastaanottamat, arvokkaammat lahjaesineet ovat eduskunnan omaisuutta, ja niistä on ilmoitettava lahjakirjanpitoon. Tämä koskee yli 300 euron lahjoja.

Mietinnön mukaan käytännössä vain valiokunnat ovat ilmoittaneet lahjoja lahjakirjanpitoon ja toimittaneet niitä liitettäväksi eduskunnan kokoelmiin riippumatta vastaanotetun lahjan arvosta. Yhtään lahjaa ei ole vielä toimitettu arvioitavaksi uuden ohjeen mukaiselle arviointitoimikunnalle. Yhtenä syynä järjestelmän vähäiselle käytölle voi olla tiedon puute. Mietinnössä ehdotettiin, että eduskunnassa selvennetään ja kehitetään kansanedustajien lahjojen ja muiden etujen vastaanottamista koskevia ohjeita sekä luodaan järjestelmä, johon kansanedustajat voivat ilmoittaa myös muutoin kuin eduskunnan edustajana saamansa lahjat ja pääsyliput samoin kuin kolmannen osapuolen osittain tai kokonaan maksamat matkat, jos niiden arvo ylittäisi tietyn raja-arvon.

Työryhmä ehdottaa (s. 38), että raja-arvo sille, että kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottama lahja tulee ilmoittaa lahjakirjanpitoon, asetettaisiin 400 euroon. Työryhmämietinnössä todetaan (s. 36), että ”ohjeita ei ... sovellettaisi esimerkiksi, jos edustaja toimii ministerinä ja vastaanottaa lahjan tai muun edun tässä asemassa. Ministeriin sovelletaan lahjojen ja etujen vastaanottamisen osalta virkamiehiä koskevia säännöksiä ja ohjeita.”

Puhemiesneuvosto on antanut 9.3.2015 ohjeet edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Ohjeet, jotka tulivat voimaan 22.4.2015, sisältävät edellä mainitussa työryhmämietinnössä tarkoitetun 400 euron raja-arvon, jonka arvon ylittävät esineet tulevat eduskunnan omistukseen ja jotka tulee ilmoittaa keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Ohjeet eivät koske ministerin tehtävässä vastaanotettuja lahjoja ja muita etuuksia. Niiden osalta sovelletaan virkamiehiä koskevia ohjeita ja säännöksiä.

### *Virkamiehiä koskevista säännöksistä*

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.

Ministerit eivät ole valtion virkamieslain mukaisia virkamiehiä, mutta sama yleisen luottamuksen vaatimus ilmenee myös ministereihin sovellettavasta lahjusrikkomusta koskevasta rikoslain 40 luvun 3 §:n säännöksestä. Sen mukaan, jos virkamies itselleen tai toiselle muun muassa ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

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. Käsitykseni mukaan säännöksillä suojataan luottamusta viranomaistoiminnan objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja tasapuolisuuteen.

Lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeuskirjallisuudesta ei ole saatavissa tarkkaa vastausta siihen, mikä on se taho, jonka silmin luottamuksen vaarantumista tulee arvioida. Lahjusrikosten osalta vertailuryhmänä on pidetty esimerkiksi kilpailevassa asemassa olevia luvanhakijoita (ks. esimerkiksi 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 valmisteluvaihtoa 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.

Kielletyn lahjan tai muun edun ei tarvitse välittömästi kytkeytyä virkatehtäviin. Kiellon tarkoituksena on estää sellaisen käsityksen syntyminen, että virkamies on lahjottavissa tai että viranomaisen toimintaan voidaan vaikuttaa epäasiallisin perustein. Kysymys voi olla myös ns. kiitos-lahjasta (ks. esim. HE 77/2001 vp. s. 44). 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.

Yksityishenkilönä vastaanotettu merkkipäivälahjakin voi kuulua kiellon piiriin, jos se poikkeaa laadultaan tai arvoltaan tavanomaisesta ja jos virkamiehen toiminta on yhteydessä sen antajaan. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että suoranaisesti virkatoiminnan sisältöönkin kohdistuvan lahjan vastaanottaminen saattaa sinänsä olla sallittua, ellei se heikennä julkista luottamusta.

Asian oikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä kokonaisuudella, johon huomionosoituksen tai lahjan vastaanottaminen liittyy. Tällaisen etuuden tai palkinnon

mahdollinen epäasianmukaisuus tulee arvioida kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Yksi huomioon otettava tekijä voi olla rajanveto puhtaasti vieraanvaraisuuden ja sen välillä, onko kyse tietyn toiminnan palkitsevasta huomionosoituksesta.

Esimerkiksi 21.6.2006 antamassani päätöksessä katsoin, että luottamus lainsäädäntöneuvokseen ei ollut vaarantunut hänen saamansa kulttuuripalkinnon johdosta, vaikka se olikin ainakin osaksi liittynyt hänen ansioihinsa kielilain valmistelijana. Lainsäädäntöneuvos oli vastaanottanut ruotsin kielen asemaa edistämään pyrkivältä yhdistykseltä 10 000 euron suuruisen kulttuuripalkinnon (dnrot 2615/4/04, 2822/4/04 ja 1248/4/06).

### 3.4

#### Ministereiden menettelyn arviointi

Asiasta saadun selvityksen mukaan porojen suhteen molempien ministerien kohdalla kyse on niin sanotuista kummiporoista. Asiassa ei siis ole kyse poronhoitolain 4 tai 43 §:ssä tarkoitettusta poron omistusoikeuden siirrosta. Kummiporon luovuttamisessa ei lahjoiteta eläimiä, vaan kyse on eläimen nimeämisestä ja kyseisen poron seuranta-oikeudesta teknisissä välineissä.

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan kummiporoja on aikaisemmin luovutettu muun muassa tasavallan presidentille (Helsingin Sanomat 1.12.2013<sup>4</sup>) ja poliisille (MTV – Kotimaan uutiset<sup>5</sup>).

Mielestäni kummiporojen luovuttamista voidaan pitää ministeri Haglundin kokemin tavoin pikemmin symbolielementinä kuin taloudellisesti tai muutoin niin arvokkaana asiana, että tällaista huomionosoitusta olisi pidettävä riippumattomuuden ja esteettömyyden kannalta ongelmallisena. Käsitykseni mukaan kummiporon vastaanottaminen ei ole kumminkaan ministerin kohdalla osoittanut moitittavaa menettelyä, joka edellyttäisi laillisuusvalvojan puuttumista.

Ministeri Henrikssonin vastaanottamien muiden lahjojen kohdalla kyse on ollut korusta ja huivista eli sinänsä tavanomaisista muistolahjoista. Niiden arvoiksi on ilmoitettu 160 euroa ja 280 euroa, yhteensä 440 euroa. Kantelijan vastineessa riskun arvoa on pidetty suurempana. Totean, että Saamelaiskulttuurikeskuksessa sijaitsevan Duodji Shopin verkkosivuston mukaan kesällä 2015 hopeisen riskun hinta oli 220 euroa. Käsitykseni mukaan kyse on joka tapauksessa ollut kohtuullisen arvokkaista esineistä.

Totean, että valtioneuvoston jäsenen kohdalla vastaanotettavalle lahjalle ei ole määritelty tarkkoja euromääräisiä rajoja. Kansanedustajia koskevat edellä mainitut 300 euron ja sittemmin 400 euron raja-arvot eivät ole tulleet sovellettavaksi, koska kyse on ollut ministerin asemassa toimivasta kansanedustajasta. Arviointi on suoritettava virkamiehiä koskevien ohjeiden ja säännösten perusteella.

Erilaisten lahjojen ja etuuksien vastaanottamisen hyväksyttävyyttä ja asianmukaisuutta on aina tarpeen arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa lahjan saajan toimenkuva ja tehtävät sekä lahjan antajan toiminnan luonne ja lahjan antamisen tarkoitus. Huomioon on siis otettava lahjan tarjoajan mahdolliset tavoitteet ja sen saajan vaikutusmahdollisuudet tarjoajan tavoitteiden toteutumisessa. Merkitystä on myös lahjan luonteella ja arvolla sekä sillä, onko lahjoittajan ja lahjan saajan välillä vireillä tai odotettavissa jokin konkreettinen lahjan saajan vaikutusmahdollisuuksien piirissä oleva virkatoimi. Yleisemmin kysymys on siitä, onko lahjan tai edun vastaanottaminen omiaan horjuttamaan luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen tai asianmukaisuuteen.

<sup>4</sup> <http://www.hs.fi/kotimaa/a1385789672949>

<sup>5</sup> <http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/poliisin-kummiporo-kuoli-kolarissa/1926416>

Kantelussa on esitetty epäily siitä, että mainituilla lahjoituksilla olisi pyritty vaikuttamaan saamelaisia koskevien lainsäädäntöasioiden käsittelyyn. Tällaisiksi asioiksi on yksilöity hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 167/2014 vp) sekä hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 264/2014 vp).

Hallituksen esitysten tarkoitamiin asioihin on sinänsä liittynyt voimakkaitakin erimielisyyksiä. Tämän vuoksi myös ministerien vierailuihin ja niiden yhteydessä annettuihin huomionosoituksiin on liittynyt tiettyä jännitteisyyttä, mitä nyt esillä oleva kanteluasia osaltaan ilmentää.

Hallituksen esitysten taustalla on kuitenkin erittäin pitkä valmisteluprosessi, jonka lopputuloksiin nyt puheena olevilla huomionosoituksilla ei käsitykseni mukaan ole tosiasiasa voinut olla mitään vaikutusta.

Ministeri Henriksson on korostanut, että hän ei ole tehnyt mitään kyseiseen saamelaisyhdistykseen liittyviä virkatoimia eikä sellaisia ole suunnitteillakaan, eikä käsityöntekijöiden yhdistyksellä ollut odotettavissa mitään hyötyä tästä muistamisesta. Huivi ja koru on ilmoitettu annetun kiitoksena yleisesti saamelaisten oikeuksien puolesta tehdystä työstä. Merkitystä on myös sillä, että asiassa on toimittu täysin avoimesti, jopa antamalla julkisuuteen tiedote. Vaikka olen edellä katsonut, että huivi ja koru ovat suhteellisen arvokkaita, ovat ne luonteeltaan selvästi tyypillisiä lahja- tai muistoesineitä.

Käsitykseni mukaan lahjojen vastaanottaminen ei ole objektiivisesti arvioituna ollut omiaan vaarantamaan luottamusta ministerin toiminnan tasapuolisuuteen ja asianmukaisuuteen. Katson, että minulla ei ole oikeudellisia perusteita arvostella ministeri Henrikssonin menettelyä.

### 3.5

#### Ohjeistuksen kehittämistarpeen arviointi

Tämän asian yhteydessä huomioni on kiinnittynyt siihen, että ministerit voivat vierailujensa ja tapaamistensa yhteydessä joutua ennakoimattomasti tilanteisiin, joissa heille halutaan antaa jokin lahja tai muu etuus. Asiassa annetun selvityksen mukaan ministeri Henrikssonin saaman muistamisen tarkempi luonne on selvinnyt vasta paikan päällä, ja kummiporon luovutus tuli ministeri Haglundille yllätyksenä, josta kieltäytyminen olisi ollut suuri loukkaus.

Yllättävissä tilanteissa punninta lahjan tai muun etuuden vastaanottamisen sopivuudesta on tehtävä samoin kuin muulloinkin, mutta nopeammin ja mahdollisesti vähemmillä tiedoilla kuin olisi asian laita, jos tilannearvio olisi voitu tehdä etukäteen. Esimerkiksi vieraanvaraisuutta yllättäen paikan päällä tarjoavan tahon mahdollisista yhteyksistä ministerin virkatoimiin ja annettavan lahjan hyväksyttävyydestä ei voida varmistua samalla tarkkuudella kuin etukäteen matkaa suunniteltaessa olisi mahdollista. Ministerillä voi samalla olla sosiaalisia paineita siitä, että tarjotusta huomionosoituksesta tai vieraanvaraisuudesta kieltäytymistä voidaan pitää loukkaavana.

Mielestäni ministereille mahdollisesti annettavien huomionosoitusten ennakoinnin tulisi olla säännönmukainen osa ministereiden vierailujen valmistelua. Tässä ennakoinnissa tehty tilannearvio voisi tarvittaessa johtaa siihen, että vierailun kohteena olevaa tahoja informoitaisiin mahdollisiin huomionosoituksiin liittyvistä rajoituksista.

Joissakin tapauksissa ministerin voi olla syytä pidättäytyä kokonaan lahjojen vastaanottamisesta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun ministerin päätettävänä on jokin vierailun kohdetta koskeva etuus. Tilanteen ennakoinnilla ja etukäteisinformoinnilla



voitaisiin yhtäältä välttää se, että ministeri tulisi esimerkiksi puutteellisten tietojen takia vastaanottaneeksi sopimattoman lahjan. Toisaalta näin voitaisiin myös välttää sellainen kiusallinen tilanne, että ministeri joutuisi paikan päällä kieltäytymään hänelle tarjotusta huomionosoituksesta.

4

#### LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Edellä esitetyn perusteella totean, että asiassa ei ole ilmennyt ministeri Carl Haglundin tai ministeri Anna-Maja Henrikssonin lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Edellä kohdassa 3.5 lausumaani viitaten esitän valtioneuvoston kanslian harkittavaksi, olisiko esimerkiksi Ministerin käsikirjaan syytä sisällyttää ohjeistusta ministereille mahdollisesti annettavien huomionosoitusten ennakoimisesta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni valtioneuvoston kanslialle ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 29.2.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.