

30.9.2016

Dnro 5482/4/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **PUOLUSTUSVOIMIEN YLIMMÄN JOHDON OSALLISTUMINEN ULKOPUOLISTEN TAHOJEN JÄRJESTÄMIIN MATKOIHIN JA TAPAHTUMIIN**

1  
ASIA

Valtiontalouden tarkastusvirasto lähetti eduskunnan oikeusasiamiehelle 11.12.2015 päivätyn kirjeen, josta ilmeni tarkastusviraston toteuttaneen kaikissa kirjapitoyksiköissä tilintarkastussuunnitelmansa mukaisesti tilintarkastuksen yhteydessä laillisuustarkastuksen "Valvontaympäristön tarkastus – ylimmän johdon menettelytavat".

Puolustusvoimiin kohdistuneen Valtiontalouden tarkastusviraston (jäljempänä tarkastusvirasto) suorittaman tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto siitä, noudattaako Puolustusvoimien ylin johto säädettyjä, määrättyjä ja sovittuja menettelytapoja. Tarkastus kohdistui seuraaviin osa-alueisiin: palkanmaksu, virkamatkat, vieraanvaraisuus, edut ja lahjat, luottokorttien käyttö sekä asiakasetujen kohdentuminen, sidonnaisuudet ja sivutoimet sekä kirjanpitoyksikön omaisuuden hallinta. Tarkastus suoritettiin pääosin aineistotarkastuksena sekä sähköpostikyselyin. Tarkastus kohdistui Puolustusvoimien ylimmässä johdossa kuuteen henkilöön. Tarkastettava! tapahtumat ajoittuivat ajalle 1.11.2014–31.7.2015.

Tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa ilmeni, että osa ylimmästä johdosta oli usein osallistunut ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin. Tyypillisimmät tapahtumat olivat olleet erilaisia metsästystapahtumia. Kolmen henkilön osalta tapahtumien määriä selvitettiin tarkemmin. Näiden osalta laajennettiin tarkastussuunnitelman mukaista tarkastusajanjaksoa. Yksityiskohtaisemmin tapahtumien sisältöä tarkastettiin pistokokein. Tarkastetut tapahtumat perustuivat Puolustusvoimien toimittamaan aineistoon. Aineistoa tarkastettiin analyttisesti ja tapahtumakohtaisilla pistokokeilla.

Tarkastusviraston tekemän analyttisen tarkastuksen perusteella todettiin Puolustusvoimien komentajan osalta ajanjaksolla 11.2014–11.2015 noin 25 matkapäivää, joissa matkan syyksi oli järjestelmään ilmoitettu edellä mainitut ulkopuolisten tahojen tarjoamat matkat ja tapahtumat. Pääesikunnan päällikön osalta vastaavia matkapäiviä todettiin noin kymmenen ja ilmavoimien komentajan osalta muutamia.

Pistokokeiden perusteella tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa todettiin, että matkalaskuissa ei ollut riittävää selvitystä, joista matkojen perusteet tai perusteet tapahtumiin osallistumisille olisivat käyneet ilmi eikä tositteissa juurikaan ollut asiaa todentavia asiakirjoja.

Tarkastuksen keskeisimmät havainnot esitettiin ja käsiteltiin Puolustusvoimien edustajien kanssa 25.11.2015. Puolustusvoimien mukaan tapaukset olivat oleellisilta osin liittyneet yhteiskuntasuhteiden hoitamiseen. Puolustusvoimien edustajat toivat keskustelussa esiin vastavuoroisuusperiaatteen. Puolustusvoimien edustajat esittivät myös, että useammassa tapauksessa tapahtuman järjestäneellä taholla oli vahva yhteys erilaisiin puolustushallintoa lähellä oleviin keskeisiin toimijoihin, kuten maanpuolustuskurssiin ja yksittäisiin säätiöihin.

Tarkastusviraston tarkastushavaintoja arvioitiin tarkastuskriteereinä olleiden valtiovarainministeriön antamien ohjeiden noudattamiseen. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista ja viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista. Tarkastushavaintonaan tarkastusvirasto arvioi, etteivät Puolustusvoimien johdon virkamattakäytännöt kaikilta osin vastanneet valtiovarainministeriön eikä Puolustusvoimien sisäistä ohjeistusta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Puolustusvoimien johdon toiminta ei tue toimivan valvontaympäristön syntymistä.

Tarkastusviraston suorittamassa tarkastuksessa ei otettu oikeudellisesti kantaa edellä ilmi tulleen menettelyn laillisuuteen, koska sen arviointi ei tarkastusviraston mukaan ensisijaisesti kuulu sen toimialueeseen vaan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n mukaan eduskunnan yhteydessä toimivan riippumattoman tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Lain 2 §:n mukaan tarkastusvirastolla on oikeus muun muassa tarkastaa valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja.

Koska kyse on Puolustusvoimista, niin tarkastusvirasto ilmoitti havaintonsa eduskunnan oikeusasiamiehelle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Tarkastusvirasto pyysi, että eduskunnan oikeusasiamies arvioisi valvontatehtävässään asiaa erityisesti seuraavilta kannoilta:

*a) ovatko Puolustusvoimien osallistumiset edellä mainittuihin ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin heikentäneet valtion virkamieslain 15 §:n tai Puolustusvoimista annetun lain 42 §:n tarkoittamaa luottamusta,*

*b) ovatko Puolustusvoimien osallistumiset edellä mainittuihin ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin vaarantaneet valtion virkamieslain 14 §:n tai Puolustusvoimista annetun lain 42 §:n tarkoittamaa käyttäytymistä,*

*c) ovatko Puolustusvoimien osallistumiset edellä mainittuihin ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin ristiriidassa sen kanssa, mitä hallintolaissa todetaan esteellisyydestä.*

## 2 SELVITYS

Tarkastusvirastoa pyydettiin toimittamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle kaikki asiaan liittyvät selvitykset, jotka ovat olleet tehtyjen tarkastushavaintojen perusteena. Tapahtumien yksilöimiseksi selvityksiä pyydettiin erityisesti niistä tapahtumista ja niiden henkilöiden osalta, joihin tarkastushavainnoissa viitattiin.

Tarkastusvirasto toimitti eduskunnan oikeusasiamiehelle selvitykset, jotka olivat olleet tehtyjen tarkastushavaintojen perusteena. Selvitykset sisältävät muun muassa pääesikunnassa edellä viitatus 25.11.2015 käydyn keskustelun kirjoitettuna tekstiksi. Lisäksi selvityksissä on taulukoitu vuoden tarkastelujaksolta erittelytietoja Puolustusvoimien komentajan, Ilmavoimien komentajan sekä Pääesikunnan päällikön osallistumisista Puolustusvoimien ulkopuolisten tahojen tarjoamiin tapahtumiin. Selvityksiin on myös liitetty neljän erilaisen tapahtuman kutsu ja ohjelma.

Pääesikunnalle varattiin perustuslain 111 §:n 1 momentin nojalla tilaisuus antaa kirjallinen lausuma tarkastusviraston tarkastushavaintojen johdosta.

Pääesikunta totesi eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että asiakokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä on kattavasti selvitetty jo tarkastusvirastolle osoitetuissa pääesikunnan asiakirjassa AM1704 (27.1.2016, ST IV) ja samaan tarkoitukseen laaditussa Puolustusvoimien komentajan selvityksessä (25.1.2016, ST IV). Kyseiset asiakirjat on jo aiemmin toimitettu lähetteellä (AM2315, 4.2.2016) eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Vastauksenaan lausumapyyntöön Pääesikunta viittasi näihin, asiakirjan AM2315 liitteenä oleviin vastaukseen ja selvitykseen.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Puolustusvoimien selvitysten sisältöä

#### 3.1.1

##### Perusteita ylimmän johdon edustautumiselle

Puolustusvoimien tarkastusvirastolle antamassa lausunnossa todetaan Puolustusvoimien johdon tiedostaneen yhteiskunta- ja edustussuhteiden hoidossa seuraavat oikeuskäytännöstä ja ohjeistuksesta ilmenevät periaatteet:

”Viranomaisilta edellytetään verkottumista ympäröivään yhteiskuntaan ja hyvien suhteiden ylläpitoa niin yksityisiin yrityksiin kuin muihin viranomaisiin. Tällöin liikeyritykset voivat antaa virkamiehelle suhdetoiminnassa lahjoja, kestitystä ja tutustumismatkoja, joiden tarkoituksena on tarjota mahdollisuus henkilökohtaiseen tiedonvaihtoon. (KKO:2006:37)

Pääsääntöisesti johtavassa asemassa olevat virkamiehet ovat velvollisia hoitamaan yhteiskunta- ja edustussuhteita laajemmin kuin muu henkilöstö. (VM/1592/00.00.00/2010)

Johtavassa asemassa oleviin virkamiehiin on aihetta soveltaa erilaisia perusteita kuin muihin virkamiehiin arvioitaessa sitä, onko vieraanvaraisuuden tai muiden etujen vastaanottaminen soveliaista. Tällaisten virkamiesten tehtäviin kuuluu asianomaisen viraston yhteiskuntasuhteiden hoitaminen taikka muu edustaminen suhteessa asianomaisen toimialan sidosryhmiin. Näiden tehtävien vaatima kanssakäyminen 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. (KKO:2006:37)

Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista. Rangaistavaa on lahjan tai edun antaminen ja vastaanottaminen palvelussuhteessa olevien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. (VM/1592/00.00.00/2010). Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu jossakin tilaisuudessa suuremmalle virkamiesjoukolle vai yksittäiselle virkamiehelle. (VM/1592/00.00.00/2010).”

Puolustusvoimissa suhteista yhteiskuntaan vastaavat korkeimpina virkamiehinä Puolustusvoimien komentaja ja Pääesikunnan päällikkö, minkä seurauksena heitä kutsutaan muita enemmän ulkopuolisten sidosryhmien tilaisuuksiin, joihin he myös edustusvelvollisina ja kohteliaisuussyistä ovat osallistuneet. Käytännössä kaikille yhteistyötahoille esitetään vastavuoroinen kutsu Puolustusvoimien järjestämiin tilaisuuksiin.

### 3.1.2

Puolustusvoimien vastuu yhteiskunnan kokonaisuomaanpuolustuksesta ja huoltovarmuudesta

Puolustusvoimien yhteydenpito muuhun yhteiskuntaan sisältää erityisesti Puolustusvoimien johdon kohdalla yhteiskuntasuhteiden hoidon velvoitteen. Puolustusvoimien tehtävien toteuttaminen on täysin kokonaisuomaanpuolustuksen (kokonaisturvallisuuden) toimintamallin varassa.

Yhteiskuntasuhteiden ylläpidon keskeistä sisältöä on turvallisuustilanteeseen, huoltovarmuuteen, reservin käytettävyyteen, siviiliyhteiskunnan kriisinkestävytyteen sekä Puolustusvoimien toimintaan ja suorituskykyyn liittyvä tiedonvaihto talouselämän, hallinnon ja kolmannen sektorin kokonaisuomaanpuolustukseen osallistuvien tahojen kesken. Monet yritysjohtajat toimivat vapaaehtoisen maanpuolustuksen ja maanpuolustusyhdistysten johdossa. Puolustusvoimien vastuu kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisesta käytännön tasolla on valtionhallinnossa poikkeuksellinen.

Niiltä osin, kun kyse ei ole neuvotteluista, sääntömääräisistä kokouksista tai koulutuksesta, yhteiskuntasuhteiden hoito on käytännön toimintaa, joka koostuu taustaorganisaatioitaan edustavien henkilöiden tapaamisista ja organisaatioita yhdistävien asioiden käsittelystä yleensä keskustelujen sekä oman toiminnan esittelyn muodossa. Tapaamiset järjestetään kutsumalla yhteistoimintaosapuolia kanssakäymistä varten erikseen järjestettyihin kutsuvierastilaisuuksiin tai oman organisaation juhlatilaisuuksiin. Tapahtumiin sisältyy aina myös tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Talouselämän ja järjestöjen johdon järjestämiin, talouselämän osalta usein ensisijaisesti asiakkaille ja liikekumppaneille suunnattuihin kutsuvierastapahtumiin on usein kutsuttu myös virkamieskunnan edustajia, mukaan lukien Puolustusvoimien johtoa. Puolustusvoimien kohdalla vaikuttimeksi on molemmin puolin ymmärretty halu ja tarve verkottavaan yhteydenpitoon sekä tiedon- ja ajatustenvaihtoon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen ja kokonaisuomaanpuolustukseen liittyvistä asioista. Maanpuolustus- ja varautumisvelvollisuus ulottuu koko yhteiskuntaan ja on Suomessa korostetusti myös talouselämän ja järjestöjen asia, mikä edellyttää Puolustusvoimilta valmiutta asianmukaiseen ja jatkuvaan yhteydenpitoon asianosaisten kanssa.

### 3.1.3

Osallistuminen metsästystilaisuuksiin

Saadun selvityksen mukaan kutsuvierasjahtitapahtumat ovat yksi tavanomaisimmista ja eräiden ryhmien kohdalla ainoa Puolustusvoimien johdolle tarjolla oleva monialainen talouselämän, hallinnon ja järjestöjen johdon verkottumisjärjestely. Osaan tästä kohderyhmästä Puolustusvoimien ylimmällä johdolla on luonteva ja virkamiehelle sopiva mahdollisuus tavata vain näissä tapahtumissa. Suomen kärkiyritysten johtajat ovat vuosien ajan osallistuneet kokonaisturvallisuustarkasteluihin Puolustusvoimien johdon yhteistyöryhmissä, antaen asiantuntemuksensa korvauksetta Puolustusvoimien käyttöön.

Kutsujatahoina on ollut eri yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta vastaavia ja huoltovarmuuskriittisiä Suomen talouden kärkiyrityksiä, joissa liiketoiminnan hajonta on erittäin laaja. Tapahtumiin on osallistunut pääsääntöisesti laaja joukko muita henkilöitä liike-elämästä, politiikasta, virkamieskunnasta ja median edustajista. Eräänä osoituksena tilaisuuksien avoimuudesta on se, että kutsuvieraiden joukossa on usein mediakonsernien edustajia, päätoimittajia ja toimittajia.

Koska metsästysmahdollisuuden ja muun vieraanvaraisuuden tarjoamiseen Puolustusvoimien virkamiehille ymmärretään liittyvän tarve virkamiehiin kohdistuvan luottamuksen varjelemiseen, on osallistumisessa aina otettu huomioon tähän liittyvä lainsäädäntö ja ohjeistus. Kutsun hyväksymiseen liittyy aina osallistujan tekemä harkinta suorasta tai epäsuorasta vaikuttamispyrkimyksestä tai -mahdollisuudesta tai muusta yhteydestä, joka voisi antaa aiheutta luottamuksen, esteettömyyden tai niihin liittyvän henkilö- tai organisaatiokuvan kyseenalaistumiseen.

Puolustusvoimien tietoon ei ole tullut yhtään tapausta, jossa virkamiehen osallistuminen metsästystilaisuuteen olisi aiheuttanut luottamukseen kohdistuvia epäilyjä tai muuta kielteistä huomiota tai palautetta. Kysymys on siis koko yhteiskunnassa erityisesti johdon ja vaikuttajien tasolla tavanomaisesta yhteistoimintamuodosta mukaan lukien sen yhteydessä osoitettu kohtuullinen vieraanvaraisuus.

#### 3.1.4

Kutsutilaisuuksiin liittyvät kustannukset ja virka-auton käyttö

Pääsääntöisesti virasto vastaa matkaan liittyvistä kustannuksista, jos matka katsotaan tarpeelliseksi esim. yhteistoiminnan lujittamiseksi. Tarjous matka- ja/tai majoituskulujen korvaamisesta on hyväksyttävissä vain, jos matkustuksen taso ei ylitä virkamatkoilla noudatettavaa tasoa. (VM/1592/00.00.00/2010)

Koska ylin johto on katsonut näiden tapahtumien olevan Puolustusvoimien kannalta tarpeellisia ja ne ovat olennaisesti liittyneet viranhoitoon, on Puolustusvoimien ylimmän virkamiesjohdon kaikki tällaiset tilaisuudet kirjattu virkamatkoiksi ja näin ollen ne on toteutettu virkamatkasäädösten mukaisesti (ml. virka-auton käyttö) ja niistä on maksettu määräysten mukaiset virkamatkakorvaukset.

Metsästystilaisuuden sisällöstä, luonteesta, isännistä ja vieraista on keskusteltu matkan hyväksyjän kanssa ennen tilaisuutta. Metsästystilaisuuksien yhteydessä on lähes aina turvauduttu isäntien järjestämään yhteiskuljetukseen edullisimpana kuljetusmuotona henkilöpakettiautolla noin 1–1,5 tunnin etäisyydelle. Matkan jälkeen hyväksyjän kanssa on keskusteltu tilaisuuden toteutuksesta, osasta osallistujista ja käydyistä keskusteluista.

#### 3.1.5

Kutsutilaisuuksissa annettavat lahjaesineet

Valtionvarainministeriön antaman ohjeen mukaan yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. (VM/1592/00.00.00/2010)

Selvitysten mukaan tilaisuuksien isännät ovat tilaisuuksissa luovuttaneet liikelahjoina pipoja, sormikkaita, oransseja huomiolippiksiä, oransseja jahtiliivejä tai villasukkia joiden arvo on ollut enintään muutamia kymmeniä euroja.

Vastavuoroisesti Puolustusvoimien virkamiehet ovat esittäneet isännille kutsun osallistua Puolustusvoimien 4.6. tai 6.12. vuosittain pidettyihin tilaisuuksiin ja/tai luovuttaneet isännille kiitoksena pienimuotoisia lahjaesineitä, kuten huiveja ja puukkoja tai muita kiinteästi puolustusvoimien toimintaan liittyviä muistoesineitä.

### 3.1.6

Puolustusvoimissa tarkastusviraston tarkastuksen jälkeen käynnistetyt toimenpiteet

#### *Kutsutilaisuuksiin liittyvien asiakirjojen taltiointi*

Niistä tilaisuuksista, joihin Puolustusvoimien ylin virkamiesjohto osallistuu, säilytetään kutsut ja laskut. Kielteisen vastauksen saaneita kutsuja ei säilytetä. Puolustusvoimien elektroninen matkanhallintajärjestelmä uusittiin 2014 puolustusvoimauudistuksen yhteydessä. Virkamatkaan liittyvät laskut ja paperisena asiakirjana saapuneet kutsut skannataan jatkossakin sähköiseen muotoon liitettäväksi matkanhallintajärjestelmään.

#### *Kaupallisten kytkentöjen tarkistaminen*

Puolustusvoimien logistiikkalaitos selvittää ja pitää yllä jatkossa listaa niistä koti- ja ulkomaisista yrityksistä joiden kanssa Puolustusvoimissa on meneillään tai käynnistymässä kaupalliset sopimusneuvottelut tai tarjouskilpailu.

#### *Ylimmän virkamiesjohdon jatkokoulutus*

Pääesikunnan johdolla on järjestetty ja järjestetään Puolustusvoimien ylimmälle virkamiesjohdolle aiheesta perehdytystä, jossa on käsitelty ja käsitellään Puolustusvoimien ohjeessa HK1038 "Hyväksytyjen etujen vastaanottaminen ja kielletyt edut Puolustusvoimien toiminnassa" esitettyjen linjausten käytäntöön soveltaminen. Puolustusvoimien uusi kenraalikunta ohjeistettiin perehdytystilaisuudessa 30.11.2015.

#### *Osallistuminen ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin, virkistys- ja kutsuvierasjahtitapahtumiin*

Puolustusvoimien komentaja on antanut tarkennetut ohjeet osallistumisesta puheena oleviin tapahtumiin. Puolustusvoimissa on toistaiseksi keskeytetty Puolustusvoimien ylimmän johdon osallistuminen ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin, virkistys- ja kutsuvierasjahtitapahtumiin kunnes asiaan liittyvä oikeudellinen arviointi on tehty ja eduskunnan oikeusasiamies on antanut asiasta ratkaisunsa. Lisäksi Puolustusvoimien sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelmassa (AL20667/30.11.2015) on suunniteltu pidettäväksi tarkastus aiheeltaan "Vieraanvaraisuus, edut ja lahjat", ja jonka tavoitteena on arvioida johdon osallistumista ulkopuolisten järjestämiin tilaisuuksiin. Tarkastus on suunniteltu toteutettavaksi loppuvuodesta 2016.

## 3.2

Arviointia

### 3.2.1

Vieraanvaraisuuden vastaanottamisen ohjeistuksesta

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 pidättyväisyyttä. 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 merkityksellisyyteen, 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.”

Pääesikunnan oikeudellinen osasto on antanut 9.12.2014 ohjeen ”Hyväksyttävien etujen vastaanottaminen ja kielletyt edut Puolustusvoimien toiminnassa” (HK1038). Ohje on olennaisilta osiltaan samansisältöinen kuin 16.4.2010 annettu ohje (HG494), joka on ollut voimassa ainakin osan tarkastuksen kohteena olleiden tapahtumien ajankohtina. Pääesikunnan antaman ohjeen tarkoituksena on selventää rajaa hyväksyttävien etujen vastaanottamisen ja kiellettyjen etujen välillä Puolustusvoimien toiminnassa. Ohjeen tarkoituksena ei ole rajoittaa Puolustusvoimien virkamiesten ja työntekijöiden yhteistyötä ja kanssakäymistä ulkopuolisten sidosryhmien kanssa, vaan sen tarkoitus tehdä linjanvetoa erilaisten kanssakäymiseen liittyvien etujen hyväksyttävyyden arvioinnissa.

Edelleen ohjeessa on todettu, että asiasta on mahdotonta antaa oikeudelliseen harkintaan perustuvaa yksiselitteistä ohjetta. Ohjeessa korostetaan jokaisen yksittäistapauksen harkintaa huolellisesti erikseen ja sitä, että vastuu edun vastaanottamisesta on virkamiehellä itsellään.

Ohjeessa on todettu myös, että hyväksyttävän lahjan arvolle ei voida asettaa mitään tarkkaa euromääräistä rajaa, ja että olennaista on lahjan merkitys sen vastaanottajalle. Edelleen on todettu, että myös vastaanottajan olosuhteisiin, tehtävään ja asemaan on kiinnitettävä huomiota (s. 9).

Tilaisuuksiin osallistumisen harkinnassa yhtenä harkintaan vaikuttavana tekijänä ohjeen mukaan on virkamiehen asema. Lisäksi ohjeessa on nimenomaisesti todettu, että harkintaan vaikuttaa se, mikä on kyseessä olevan henkilön virka-aseman kannalta normaaliksi katsottavaa vieraanvaraisuutta. Edelleen ohjeessa on käsitelty sitä, että joihinkin johtavassa asemassa oleviin virkamiehiin saattaa oikeuskäytännön mukaan olla aiheutta soveltaa erilaisia perusteita kuin muihin virkamiehiin arvioitaessa sitä, onko vieraanvaraisuuden tai muiden etujen vastaanottaminen soveliasta. Ohjeen perusteella voidaankin päätellä, että ylimpään johtoon kuuluvien virkamiesten osalta normaaliksi tai tavanomaiseksi katsottavan vieraanvaraisuuden taso voi jossain määrin poiketa alemman virkamiehen kohdalla hyväksyttäväksi katsottavasta tasosta.

Lisäksi ohjeessa viitataan runsaasti oikeuskäytäntöön, muun muassa jäljempänä viitattuun korkeimman oikeuden käsittelemään asiaan 2006:37, jossa virkamies otti toistuvasti vastaan vieraanvaraisuutta samalta taholta, jonka kanssa tehtäviä hankintoja hän oli valmistelemassa ja päättämässä.

Hankintojen valmisteluun ja päätöksentekoon Puolustusvoimissa liittyvät prosessit on kuvattu Puolustusvoimien hankintamääräyksessä (9.1.2015, HK1206). Määräyksestä ilmenee, miten hankintojen valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvät tehtävät ja toimivalta Puolustusvoimissa jakautuvat. Todettakoon, ettei Puolustusvoimien komentajalla ole tämän kuvauksen mukaan hankintaprosesseissa roolia.

Yleisen palvelusohjesäännön (2009) 13 kohdan mukaan sotilas ei saa antaa lahjonnan tai muun syyn vaikuttaa itseään rikkomaan, laiminlyömään tai kiertämään velvollisuuksiaan.

Yleisen palvelusohjesäännön 68 kohdassa on todettu, ettei esimies saa käyttää esimiesasemaansa eikä käskyvaltaansa saavuttaakseen henkilökohtaista taloudellista hyötyä.

Yleisen palvelusohjesäännön 69 kohdan mukaan rikoslain säännökset lahjuksen ottamisesta koskevat myös sotilaita. Pääesikunta määrittää erikseen virkatoiminnan kannalta hyväksyttävien ja kiellettyjen etuisuuksien arviointiperusteet.

### 3.2.2

Virkamiehiä koskevista säännöksistä

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.

Virkatoiminnan puolueettomuudesta huolehtiminen kuuluu 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 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä 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. 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."

Rikoslain 40 luvun 3 §:n 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.

Puolustusvoimista annetun lain 42 §:n mukaan, sen lisäksi, mitä virkamiesten käyttäytymisestä muualla laissa säädetään, ammattisotilaan on virkatehtävissään ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta Puolustusvoimille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Hallintolain 6 §:ssä on lueteltu yleisiä hallinnon periaatteita, joilla pyritään turvaamaan hyvän hallinnon vaatimukset. Niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Myös hallintolaista ilmenevät esteellisyysäännökset ovat viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen kannalta keskeisiä. Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista säädetään tarkemmin lain 28 §:ssä. Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asianosaisiin tai asiaan, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä sekä korostaa hallinnon henkilöstön puolueettomuutta. Lain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

### 3.2.3

#### Oikeuskäytännöstä

Rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten – ja muun muassa luvussa tarkoitetun luottamuksen vaarantumisen tai heikentymisen käsitteen – tulkinnasta vastaavat viime kädessä yleiset tuomioistuimet. Arviointi on aina tehtävä erikseen kussakin yksittäistapauksessa kaikki tapahtuman ominaispiirteet huomioon ottaen.

Korkein oikeus on todennut ns. verkostoitumisesta ratkaisussaan 2006:37 seuraavaa: ”Joihinkin johtavassa asemassa oleviin virkamiehiin saattaa olla aihetta soveltaa erilaisia perusteita kuin muihin virkamiehiin arvioitaessa sitä, onko vieraanvaraisuuden tai muiden etujen vastaanottaminen soveliasta. 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. 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”.

Toisessa tämän asian kannalta merkityksellisessä korkeimman oikeuden ratkaisussa 1997:33 virkamies tuomittiin lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta, vaikka ministeriö oli antanut virkamiehelle asianmukaisesti matkamääräyksen. Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtionapua saavan, liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille ulkomaanmatkoille urheilutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen, ja tuomittiin sakkorangaistukseen.

### 3.2.4

Laillisuusvalvojan suorittaman arvioinnin lähtökohdat

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että virkamiehet ja viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Vieraanvaraisuuden vastaanottamista on ensinnäkin arvioitava virkarikosoikeudellisesti rikoslain 40 luvun lahjusrikosten tunnusmerkistöjen kannalta. Rikoslain lahjusrikosten sääntelyllä pyritään suojaamaan luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Lahjusrikkomusta koskevan säännöksen ilmaisu ”on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen” edellyttää ulkopuolisen näkökulmasta tehtävää arviointia siitä, minkälaista perusteltua epäluottamusta etujen vastaanottaminen kysymyksessä olevissa olosuhteissa on omiaan synnyttämään. Säännöstä sovellettaessa arvioidaan kysymyksessä olevan menettelyn merkitystä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta yleisesti. Säännöksen soveltamisen kannalta on toissijaista, kokeeko joku yksittäinen henkilö teolla olevan tällainen vaikutus. Viranomaistoiminnan tasapuolisuusvaatimus tarkoittaa lähtökohtaisesti tasapuolisuutta suhteessa hallinnon asiakkaisiin ja muihin viranomaistoiminnan ulkopuolisiin tahoihin.

Vaikka vieraanvaraisuuden vastaanottaminen voi jossakin tilanteessa tulla arvioitavaksi lahjusrikkomuksena, mielestäni tässä tapauksessa tarkastusvirastolta saamani aineiston ja sen johdosta hankitun selvityksen perusteella sellaista ei ole syytä epäillä. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ottaa asiaan rikosoikeudellisesti enemmän kantaa.

### 3.2.5

#### Kannanotto

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.

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Ammattisotilaan on virkatehtävissään ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän vaaranna luottamusta Puolustusvoimien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta. Virkamies ei saa hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etuutta, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai siihen viranomaiseen, jossa hän työskentelee.

Rahan, palvelun tai muun edun antaminen vastuullisessa asemassa olevalle henkilölle vastapalveluksen toivossa tai oikeudettoman edun pyytäminen palveluksesta on valta-aseman väärinkäyttämistä. Vallan väärinkäyttöön liittyy jonkin tahon suosiminen, ja hallinnon puolueettomuusvaatimuksen loukkaaminen, hyvän hallinnon vaatimusten noudattamatta jättäminen ja kansalaisten luottamuksen menetykset. Vaikka virkamiehen toiminta ei olisi rikoslain mukaan rangaistavaa, saattaa kysymys kuitenkin olla esteellisyyttä koskevien säännösten tai oikeutta hyvään hallintoon turvaavien säännösten vastaisesta menettelystä. Luottamus virkatoimintaan voi vaarantua, vaikka taloudellinen tai muu etu ei tosiasiallisesti vaikuttaisikaan virkatoimiin, mutta jos se ulkopuolelta tarkasteltuna näyttäisi vaikuttavan niihin. Niinpä, mitä merkittävämmästä edusta on kysymys, sitä pidättyvämmän virkamiehen tulisi suhtautua siihen.

Tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta. Virkamiesten yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja usein edistää tuloksellista virkatointien suorittamista.

Tarkastusvirasto kiinnitti tarkastuksissaan erityistä huomiota metsästystapahtumiin, joihin Puolustusvoimien johdon edustajat ovat osallistuneet. Pääesikunnan antaman selvityksen mukaan nämä kutsuvierasjahtitapahtumat ovat yksi tavanomaisimmista ja eräiden ryhmien kohdalla ainoa Puolustusvoimien johdolle tarjolla oleva monialainen talouselämän, hallinnon ja järjestöjen johdon verkottumisjärjestely.

Näkemykseni mukaan asiassa on arvioitava, voidaanko osallistumista tilaisuuteen tai tapahtumaan matkoineen ja kestityksineen pitää virkatehtävien hoitoon liittyvänä hyväksyttävänä tavanomaisena vieraanvaraisuutena. Tilaisuuteen tai tapahtumaan osallistumisella saattaa olla vaikutusta yksittäisen virkamiehen vastaiseen toimintaan hänen toimiessaan esimerkiksi valmistelijana ja päätöksentekijänä asiassa, jossa tilaisuuden tai tapahtuman järjestäjä on asianosaisasemassa.

Toiseksi on arvioitava, voiko osallistuminen vaarantaa virkamiehen tai viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja aiheuttaako se mahdollisesti esteellisyyttä.

Olen samaa mieltä Puolustusvoimien kanssa siitä, että Puolustusvoimien johtamiseen kuuluvien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää vuorovaikutusta ja henkilösuhteiden ylläpitämistä yritysten edustajiin ja muihin merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa oleviin henkilöihin. Johtavassa asemassa olevan henkilöstön tehtäviin kuuluu myös yhteiskunta- ja edustussuhteiden hoitaminen. Tämän vuoksi Puolustusvoimien ylimmän johdon toiminnalle on asetettu tavanomaista suuremmat luotettavuuden vaatimukset.

Puolustusvoimien vastuu yhteiskunnan kokonaisuomaanpuolustuksesta ja huoltovarmuudesta edellyttää yhteiskuntasuhteiden ylläpitämistä talouselämän, hallinnon ja kolmannen sektorin edustajien kanssa. Maanpuolustus- ja varautumisvelvollisuus ulottuu koko yhteiskuntaan ja on Suomessa korostetusti myös talouselämän ja järjestöjen asia, mikä edellyttää Puolustusvoimilta valmiutta asianmukaiseen ja jatkuvaan yhteydenpitoon asianosaisten kanssa. Tällaiseen toimintaan voi kuulua vieraanvaraisuutta sisältävää kanssakäymistä eri muodoissa.

Katson, että nyt esille tuotu Puolustusvoimien yhteiskuntasuhteiden ylläpitämiseen liittyvä toiminta yhdistettynä metsästystapahtumaan ei ole epätavanomaista tai moitittavaa. Sanotun kaltaisen tilaisuuden limittyminen sidosryhmäyhteistyöhön tarjoaa ilmeisen luontevan tilaisuuden jatkaa tapaamisella esille tulevien asioiden käsittelemistä sekä henkilösuhteiden hoitamista. Merkityksellistä kuitenkin on se, että tilaisuuden tulee liittyä siihen osallistuvan henkilön virkatehtäviin ja lisäksi osallistumiselle tulee olla viranomaisen tarpeesta johtuva syy. Tapahtuman täytyy palvella hallinnonalan toiminnan tavoitteita.

Pidän tavanmukaisena, että erilaisten sidosryhmäyhteistyötilaisuuksien ohjelmaan kuuluu sosiaalista ohjelmaa esimerkiksi tutustumiskäyntien, iltatilaisuuksien tai muun yhdessäolon muodossa. Mielestäni virkamiehen osallistuminen kuvatus tyypisiin tilaisuuksiin ei ole ongelmallista, kun kyse on tilaisuuden luonteeseen ja tarkoitukseen kiinteästi liittyvästä toiminnasta ja kun vieraanvaraisuudessa noudatetaan tarkoituksenmukaisuutta, tavanomaisuutta ja kohtuullisuutta niin tilaisuuden luonteen kuin sen taloudellisen arvon osalta.

Jossain määrin eri asemassa ovat tilaisuudet, jonka järjestävällä taholla on vaalittavanaan liiketaloudellisia intressejä suhteessa tilaisuuteen osallistuvaan viranomaistahoon. Tällaisen yhteistyökumppanin virkamiehelle tarjoama kestitys voi vaarantaa luottamuksen viranomaistoimintaan. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota kestituksen tai edun luonteeseen ja suhteeseen virkamiehen asemaan ja tehtäviin (ks. myös KKO 2006:37 kohta 11).

Osallistumisissa on noudatettava erityistä varovaisuutta silloin, kun tapahtumalla voi olla ajallinen tai muu yhteys vireillä oleviin hankintojen valmisteluun tai niihin liittyvän päätöksentekoon. Vaikka Puolustusvoimien komentaja ei osallistu hankintoja koskevaan valmisteluun tai päätöksentekoon, on hänen asemansa organisaatiossa sellainen, että osallistuminen saattaa heikentää luottamusta toiminnan puolueettomuuteen. Ennen tilaisuuksiin osallistumista on aina tarkoin arvioitava, onko intressiristiriita mahdollinen ja miten mahdollinen ristiriita on hallinnoitavissa.

Olen asiaa arvioidessani ottanut huomioon myös sen, että Puolustusvoimissa on pyritty kehittämään selkeät johdonmukaiset toimintatavat ulkopuolisten tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin osallistumiselle. Näihin sisältyy muun muassa osallistumisen hyväksymis- ja seurantamenettely, jossa arvioidaan vieraanvaraisuuden hyväksyttävä taso, tarpeellisuus Puolustusvoimien kannalta, liittyminen viranhoitoon, avoimuuden varmistamiseksi kulujen ja

kutsujen taltiointi sekä kaupallisten kytkentöjen tarkistaminen. Lisäksi Puolustusvoimilla on myös sisäinen tarkastus, jonka valvonnan piiriin kuuluu myös vieraanvaraisuus, edut ja lahjat.

Valtion virkamieslain 15 §:n tulkinta on aina tapauskohtaista. Velvollisuus pidättyä luottamusta vaarantavista eduista riippuu yksinomaan siitä, voiko etuus heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Edellytyksenä ei ole, että virkamies ottaa etuuden jonkun suosimiseksi virkatoiminnassa. Kielto on voimassa myös tietyn virkatoimen suorittamisen jälkeen. Laki ei yksilöi kiellettyä etua eikä edun määrää, mutta on selvää, että huomattava etuus jää kiellon piiriin helpommin kuin vähäinen etuus. Kun laki viittaa taloudelliseen tai muuhun etuun, kiellettyjä ovat rahamääräisten etujen ohella muun muassa myös matkat, kestitykset ja muut sellaiset etuudet, jotka voivat epäsuorastikin vaikuttaa virkatoimintaan. (ks. Koskinen, Seppo–Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 188).

Valtion virkamieslain 15 §:n tarkoittaman luottamuksen heikentymisen arvioinnin joutuu käytännössä suorittamaan se virkamies tai viranomainen, jolle etua on tarjottu. Virkamiehen tulee arvioida etuuden vastaanottamisen hyväksyttävyyttä virkavelvollisuuksiensa kannalta, jolloin oman hallinnonalan säännöksillä, määräyksillä, arvoilla ja käytännöillä on keskeinen merkitys. Virkamiehen tulee itse arvioida esimerkiksi sitä, miksi etua hänelle tarjotaan, millaisista motiiveista etu otettaisiin vastaan ja miltä menettely näyttäisi tullessaan julkisuuteen. Jos virkamiehellä on epäilyksiä hyväksyttävyydestä edun tai vieraanvaraisuuden vastaanottamiseen, hänen tulisi kieltäytyä ottamasta etua vastaan.

Hallintolain sisältämät hyvän hallinnon vaatimukset ja esteellisyysperusteet turvaavat muun muassa viranomaisen toiminnan puolueettomuutta, objektiivisuutta, tarkoitussidonnaisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Käytössäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole aihetta epäillä Puolustusvoimien menettelleen näiden vaatimusten vastaisesti.

Olen tässä asiassa arvioinut tarkastusviraston pyynnöstä Puolustusvoimien ylimmän johdon, Puolustusvoimien komentajan, pääesikunnan päällikön sekä ilmavoimien komentajan menettelyä osallistumisessa ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin. Tarkastusvirasto pyysi arvioimaan, onko osallistuminen heikentänyt luottamusta Puolustusvoimien toimintaan, onko se vaarantanut virkatoiminnan puolueettomuutta ja onko osallistuminen aiheuttanut esteellisyyttä. Arviointini perustuu tarkastusviraston minulle toimittamasta tarkastusaineistosta tekemiini havaintoihin.

Totean, ettei minulla laillisuusvalvonnallisoin keinoin ole mahdollisuuksia hankittua selvitystä enemmän ja siinä esiin tuotua tarkemmin selvittää, missä määrin tarkastusviraston tarkastuksessa tarkempaan arviointiin otetut tilaisuudet ovat olleet Puolustusvoimien toiminnallisten tavoitteiden mukaisia. Tätä on selvitelty Pääesikunnasta saaduissa lausunnoissa sekä erikseen Puolustusvoimien komentajan antamassa selvityksessä tapahtumakohtaisine erittelyineen. Minulla ei ole perusteita asettaa kyseenalaiseksi lausunnossa esitettyjä arvioita siitä, että tilaisuudet ovat tukeneet Puolustusvoimien toiminnan tavoitteita ja ovat olleet hallinnonalalla noudatettujen yhteistoimintakäytäntöjen mukaisia eikä arvioita siitä, ettei niihin osallistuminen ole vaarantanut luottamusta Puolustusvoimien toimintaan. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella en myöskään voi ottaa kantaa siihen, olisiko johonkin tilaisuuteen osallistuminen synnyttänyt esteellisyyttä tai vaarantanut puolueettomuutta jonkin yksittäisen asian käsittelyssä.

Tarkastusviraston tehtävänä on siitä annetun lain mukaan tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa laillisuustarkastuksessa ei otettu oikeudellisesti kantaa edellä

kuvattujen menettelyiden laillisuuteen virkamiehiin kohdistuvan luottamuksen, virkamiehiä koskevan käyttäytymisen eikä hallintolain tarkoittaman esteellisyyden näkökulmasta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että virkamiehet ja viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lain tulkintaa koskevien yleisten ohjeiden antaminen ei kuulu ylimmän laillisuusvalvojan rooliin.

4

#### TOIMENPITEET

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minulla ei ole syytä epäillä, että joku valvontavaltaani kuuluva henkilö tai viranomainen olisi tarkastusviraston esille tuomassa asiassa syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn. Näin ollen asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Lähetän jäljennöksen tästä ratkaisustani tarkastusviraston ohella Pääesikunnalle tiedoksi ja edelleen selvityksiä antaneille tietoon saatettavaksi.