15.11.2018

POL-2018-13289

Giltighetstid
1.12.2018 - 30.11.2023

Författningsgrund
Polisförvaltningslagen (110/1992) 4 §

Ändrar/Upphäver

Målgrupper
Polisen

Mottagande av förmåner inom polisen

Innehållsförteckning

1 Tillämpningsområde och syfte ... 2
2 Ekonomisk förmån i tjänstemannarätten ... 2
2.1 Om förmånsbegreppet och bestämningen av det ... 4
2.2 Förmånens förhållande till tjänsteuppdragen ... 4
2.3 Mottagande och förmånsmottagare ... 5
2.4 Fordrande av förmån ... 6
3 Ekonomisk förmån i straffrätten ... 6
3.1 Allmänt ... 6
3.2 Tagande av muta ... 7
3.3 Grovt tagande av muta ... 7
3.4 Mutförseelse ... 8
3.5 Brott mot tjänsteplikt ... 8
4 Bedömning av förmåner ... 9
4.1 Allmänna synpunkter ... 9
4.2 Krav på tjänstemannaetik ... 10
4.3 Förmånens godtagbarhet ... 10
5 Vissa specialfall ... 11
5.1 Gästfrihet och traktering ... 11
5.2 Tjänsteresor ... 13
5.3 Tackgåvor och gåvor i samband med bemärkelsedagar och jubileum ... 14
5.4 Rabatter ... 15
6 Tjänstemannens ansvar ... 16

POLISSTYRELSEN
Stinsgatan 14, PB 22, 00521 HELSINGFORS
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Tel. +358 295 480 181, Fax +358 295 411 780

1 Tillämpningsområde och syfte

Denna anvisning tillämpas vid bedömning av förmåner och gästfrihet som erbjuds polisförvaltningens personal av aktörer utanför förvaltningen.

Det är viktigt att polisen har kontakt med det omgivande samhället och detta främjar ett resultatrikt genomförande av tjänsteuppdragen. Samarbete med olika aktörer bidrar till en ändamålsenlig skötsel av tjänsteuppdragen.

Polisens olika personalgrupper har olika behov och skyldigheter när det gäller samarbetsevenemang och -situationer som anknyter till deras tjänsteuppdrag. Till exempel är tjänstemän i ledande ställning, som polischefer, skyldiga att sköta samhällsrelationer och representation på ett bredare plan än övriga anställda. Å andra sidan ställs även större krav gällande tillförlitlighet på deras verksamhet än sedvanligt.

Syftet med denna anvisning är att tydliggöra synpunkter som berör bedömningen av godtagbara och förbjudna förmåner inom polisen och belysa de principer som beaktas vid mottagande av förmåner. I anvisningen skapas ramar för de spelregler som tillämpas vid mottagande av förmåner som aktörer utanför polisförvaltningen erbjuder polisförvaltningens personal och samtidigt sammanställs rättsnormer som berör bedömning av förmåner och grunderna för dessa.

Anvisningen kompletterar för sin del Polisstyrelsen anvisning om gästfrihet[1], där det definieras närmare hur polisförvaltningens medel kan användas i representations- och rekreationssyfte och för sedvanlig och skälig gästfrihet för och hågkomst av samarbetspartner som är verksamma inom polisenhetens uppdragsområde.

Denna anvisning tillämpas inte på polismäns patrullering inom kollektivtrafik, om vilket Polisstyrelsen utfärdat ett separat anvisningsbrev[2]. Anvisningen gäller inte heller mottagande av donationer inom polisen, om vilket Polisstyrelsen utfärdat en separat anvisning[3]. Polisstyrelsen har tidigare utfärdat ett anvisningsbrev om polisens förmåner[4].

Finansministeriet har utfärdat en avisning om gästfrihet, förmåner och gåvor[5] som ska iakttas utöver denna anvisning.

2 Ekonomisk förmån i tjänstemannarätten

Förhållandet mellan tjänstemannens verksamhet och lagstiftningen styrs vid sidan av kravet på lagbunden förvaltning även av de rådande allmänna principerna i förvaltningsrätten samt krav i anslutning till tjänstemannaställningen. Med stöd av de allmänna tjänstemannarättsliga

---

[1] Polisförvaltningens anvisning 11.1.2018: Användning av medel för kostnader för representation, gästfrihet och personalevenemang (POL-2017-25719)
[2] Polisstyrelsens anvisningsbrev 27.5.2016: Polisens patrullering i kollektivtrafik inom HRT-området (POL-2016-7773)
[3] Polisförvaltningens anvisning 19.12.2016: Mottagande av donationer inom polisförvaltningen (POL-2016-9760)
[4] Polisstyrelsens anvisningsbrev 27.10.2011: Förmåner som erbjuds polisen (2020/2011/374)
[5] Finansministeriets anvisning 23.8.2010: Om gästfrihet, förmåner och gåvor (FM 1592/00.00.00/2010)

principerna ska förvaltningsverksamheten alltid sträva efter att det allmänna intresset förverkligas opartiskt och objektivt så, att kravet på allmän tillförlitlighet i anslutning till förvaltningsverksamheten uppfylls. Detta betyder att ett offentligt samfunds uppdrag ska skötas på ett allmänt godtagbart och även i övrigt ändamålsenligt sätt när offentlig makt utövas. Kravet på offentlig tillförlitlighet förutsätter vid sidan av opartiskhet även att förvaltningsverksamheten alltid ska uppfylla kraven på trovärdighet och godtagbarhet.

En enskild tjänsteman ska i all tjänsteutövning eftersträva att uppfylla förvaltningens allmänna mål. I tjänsten styrs, och även begränsas, tjänstemannens verksamhet av de allmänna kraven som gäller tjänstemannaställningen, vilka tjänstemannen ska beakta i all tjänsteutövning.

Tjänstemannens behörighet begränsas även av principen som inskrivits i grundlagen (731/1999, 2 §), enligt vilken lagen ska iakttas noggrant i all offentlig verksamhet. Ur bestämmelsen kan härledas den s.k. lagbundenhetsprincipen för förvaltningen, som ställer gränser för tjänstemännens och myndigheternas utövning av offentlig makt. Ur principen för förvaltningens lagbundenhet kan även härledas grunderna för tjänstemannens allmänna skyldigheter och de juridiska utgångspunkterna för tjänsteansvaret som följer av brott mot dem. Motparten till lagbundenheten som härletts från ovan nämnda principer, dvs. en enskild tjänstemans tjänsteansvar, kan anses vara en central garanti för tjänsteutövningens lagbundenhet.

Allmänna bestämmelser om uppträdandeskyldigheten finns i 14 § i statstjänstemannalagen (750/1994; nedan: *tjänstemannalagen)*, vilken en tjänsteman ska uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Definitionen av innehållet i denna uppträdandeskyldighet varierar efter olika tjänstemannagrupper och enligt de krav som olika tjänsteuppdrag ställer och därför är det omöjligt att definiera dess innehåll exakt. Ur bestämmelsen är det dock möjligt att härleda en princip, enligt vilken varje tjänsteman kan på grund av tjänstemannaställningen förutsättas att avstå från uppträdande som försvagar förtroendet för förvaltningen eller som kan äventyra den opartiskhet som förutsätts för skötseln av tjänstemannens uppdrag.

För polismännens del finns en allmän bestämmelse i polisförvaltningslagen (110/1992). Enligt 15 f § i lagen ska en polisman i tjänsten och i sitt privatliv uppföra sig på ett sätt som inte äventyrar tilltron till att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt. Enligt paragrafen tas vid bedömningen av en polismans uppträdande hänsyn också till dennes ställning och uppgifter inom polisförvaltningen.

Man försöker skydda en oberoende myndighetsverksamhet och dess frihet från utomstående influenser förutom med det allmänna lagbundenhetskravet för förvaltningen även med hjälp av flera andra bestämmelser som styr tjänsteutövningen. Sådana är till exempel bestämmelser om jäv och mutbrott samt bestämmelser som begränsar tjänstemännens bisysslor.

2.1 Om förmånsbegreppet och bestämningen av det

Bestämmelsen som gäller ekonomiska förmåner i anslutning till tjänstemannens ställning och verksamhet finns i 15 § i statstjänstemannalagen. I den föreskrivs att en tjänsteman inte får fordra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

Med begreppet ekonomisk förmån avses i regel en kompensation eller förmån som bedöms vara positiv och som har ett ekonomiskt mätbart förmögenhetsvärde. Flera olika faktorer som kan tolkas som ekonomisk förmån anknyter naturligt med tjänsteuppdrag. I detta avseende bör en skillnad göras mellan ekonomiska förmåner som utgör en integrerad del av tjänsteuppdragen, dvs. till exempel lönen eller arvoden som myndigheten betalar tjänstemannen och som därför inte kan anses vara varken förbjudna eller obehöriga.

Bestämmelsen i 15 § i tjänstemannalagen gör ingen skillnad på förmånens art: både förmåner som har ekonomiskt värde och andra förmåner är förbjudna för tjänstemännen, om de kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

En förmån är ett allmänbegrepp för ett föremål eller sak som på något sätt förbättrar mottagarens ställning. Förmånerna kan vara av mycket olika art, och förmånen är inte nödvändigtvis något materiellt, utan den kan också vara till exempel ett löfte att handla på ett visst sätt.

Gåva och gästfrihet är allmänbegrepp relaterade till förmåner. En gåva är en förmån, uppvaktning eller annan prestation som ges till en annan person utan vederlag som en engångsföreteelse och som inte är bunden till ämbetsverkets verksamhet eller mål. Gåvor ges ofta i intressegrupps- eller samarbetsevenemang relaterade till ämbetsverkets verksamhet och ur en enskild tjänstemans perspektiv är de förmåner som är baserade på gästfrihet och som riktas till honom eller henne.

Med gästfrihet avses ett bevis på artighet eller uppmärksamhet i olika sammanhang, till exempel vid sammanträden, möten, utbildningar-, fester eller andra motsvarande evenemang. Under definitionen av gästfrihet hör även till exempel olika nöjestillställningar, måltider, inträdesbiljetter eller deltagande i nöjes-, kultur- eller idrottsevenemang, om dessa erbjuds eller tas emot som en del av beviset på artighet. De viktigaste bedömningskriterierna för mottagande av gästfrihet är utöver tryggande av myndighetsverksamheten även sedvanlighet och skälighet.

2.2 Förmånens förhållande till tjänsteuppdragen

Förtroendet för ett opartiskt utförande av tjänsteuppdrag kan försvagas av ekonomiska eller andra förmåner som ges tjänstemannen eller myndigheten av någon utomstående med avseende på myndigheten. En ekonomisk eller annan förmån som tolkas försvaga förtroendet behöver dock inte direkt anknyta eller vara kopplad till tjänstemannens egentliga tjänsteuppdrag: förmånen blir förbjuden av att den på något sätt anknyter eller kan anknyta till tjänsteförrättningen eller tjänstemannens verksamhetsmöjligheter i

allmänhet. Det väsentliga med tanke på 15 § i tjänstemannalagen är om fordrandet, accepterandet eller mottagandet av förmånen – antingen direkt eller indirekt – kan försvaga förtroendet för att tjänstemannens eller myndighetens verksamhet är opartisk eller oberoende. Den centrala idén i förbudet har varit en strävan att tillbakavisa uppfattningen enligt vilken en tjänsteman kan mutas eller att myndighetens verksamhet skulle kunna påverkas på osakliga grunder.

När det gäller en förmån som tolkas vara förbjuden förutsätts det inte att förmånen skulle fordras eller mottas som vederlag för en viss typ av beslut eller tjänsteuppdrag eller avstående från dem. Mottagande av en förmån kan alltså anses vara förbjudet, även om det inte skulle leda till att till exempel förmånsgivaren gynnas.

Förtroendet för en jämlik tjänsteutövning kan alltså försvagas även av en erhållen förmån som förknippas med enbart existensen av en påverkansmöjlighet. Erhållandet av förmånen behöver dock inte vara till exempel tidsmässigt förknippad med utförande av tjänsteuppdraget. Detta betyder att en förmån som mottagits eller fordrats såväl före som efter att ett tjänsteuppdrag utförs kan tolkas försämra förtroendet och således vara förbjudet.

I regel gäller rättsnormerna om mottagande av förmåner tjänstemän endast i ärenden som berör tjänsteförhållanden och de har ingen direkt inverkan på förmåner som tjänstemannen får som privatperson, som olika gåvor. Det bör dock observeras att även mottagande av sådana gåvor kan vara en sak som påverkar tjänstemannens skyldigheter och verksamhet, till exempel genom regelverket för jäv. En tjänsteman som i egenskap av privatperson mottar en gåva eller förmån från en tredje privatperson ska noggrant bedöma sin ojävighet, om denne som tjänsteman måste behandla ett ärende som gäller den som gett förmånen (och ligger i givarens intressesfär).

2.3 Mottagande och förmånsmottagare

Enligt 15 § i statstjänstemannalagen får en tjänsteman inte fordra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten. Vid mottagande av en förmån är det alltid frågan om ett tvåpartsförhållande, där tjänstemannen accepterar förmånsgivarens viljeyttring avseende detta. Givande av förmån kan anses bli uppfyllt först vid tidpunkten för mottagande, då även mottagarens accepterande viljeyttring måste anknyta till det. Om förmånen har erhållits indirekt av någon annan än tjänstemannen, ska förmånen tolkas vara mottagen först när givaren har informerat tjänstemannen eller någon annan avsedd person om den och denne har accepterat förmånen. I detta sammanhang kan som mottagande även anses ett förfarande, där mottagaren accepterar givandet av förmånen till exempel genom att börja använda en gåva som givaren levererat.

En mottagen förmån kan tolkas vara förbjuden, trots att den mottagande tjänstemannen inte är medveten om förmånens syfte. Vid bedömning av huruvida förmånen är godtagbar saknar tjänstemannens egen, subjektiva bedömning av förhållandet mellan förmånen och tjänsteuppdragen

betydelse, eftersom effekten av mottagandet av förmånen alltid ska bedömas objektivt, dvs. ur en utomståendes perspektiv.

Tjänstemannen antingen acceptera eller vägra den mottagna förmånen. Tjänstemannens verksamhet efter mottagande av förmånen har en inverkan vid bedömningen av huruvida tjänstemannens förfarande är lagenligt och tillbörligt.

I regel kan en tjänsteman som förhåller sig negativt till en olämplig förmån som han eller hon informerats om och till exempel vidtar åtgärder gällande returnering av förmånen, kan anses ha förfarit i enlighet med skyldigheterna i 15 § i tjänstemannalagen trots att han eller hon skulle ha mottagit en förmån som tolkas vara förbjuden.

Rättsnormerna om mottagande av förmån gäller endast tjänstemannen själv. Det bör dock observeras att även förmåner som tjänstemannens närmaste krets under vissa förhållanden kan ha en inverkan på huruvida tjänstemannen objektivt bedömt kan anses vara fri från utomstående inflytande i sin egen verksamhet. Om någon som hör till tjänstemannens närmaste krets har mottagit en förmån från en tredje part, ska en tjänsteman som är medveten om detta vid behov bedöma sin egen jävighet och, om situationen kräver det, jäva sig själv.

2.4 Fordrande av förmån

I 15 § i tjänstemannalagen är det förbjudet att fordra en ekonomisk eller annan förmån som äventyrar en tillförlitlig tjänsteutövning. Till skillnad från mottagande, kräver fordrande tjänstemannens initiativ gällande förmånen, dvs. initiativtagare är alltid tjänstemannen som får förmånen. Vid sidan av fordrande kan även begärande av en förmån, som kan jämställas med fordrande, också tolkas vara förbjudet I gränsfall torde även en antydan eller annan gest kunna tolkas som i tjänstemannalagen avsett fordrande, om dessa görs på tjänstemannens initiativ och erhållande av en ekonomisk förmån medvetet har eftersträvats med det. Det är förbjudet att fordra en förmån både för tjänstemannen själv och någon annan part.

Det är kännetecknande för både fordrande och begärande att genomförandet inte förutsätter en viljeyttring eller några andra åtgärder av motparten, dvs. den eventuella förmånsgivaren. Fordrande kan vara förbjudet, även om föremålet inte godkänner fordran, bara han eller hon blivit medveten om det. Motparten behöver däremot inte vara medveten om att fordran anknyter till verksamhet i tjänsteförhållandet för den som framställt fordran.

3 Ekonomisk förmån i straffrätten

3.1 Allmänt

Tjänsteansvaret i anslutning till tjänstemannens tjänsteuppdrag kan verkställas med olika påföljdssystem. Då rör det sig om antingen tjänstemanna- eller straffrättsliga påföljder. I 40 kap. i strafflagen (39/1889)

om tjänstebrott och brott för anställda i offentliga samfund föreskrivs om brott som gäller mottagande av ekonomisk förmån.

I 40 kap. i strafflagen föreskrivs om mutbrott, dvs. tagande av muta, grovt tagande av muta och mutförseelse. Syftet med bestämmelserna om tagande av muta är att bekämpa fordrande av orättmätiga förmåner för verksamhet i anställningen samt mottagande eller accepterande av en sådan gåva eller förmån som påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka tjänstemannens verksamhet i anställningen. Bestämmelserna tillämpas förutom på tjänstemän även på personer som sköter ett offentligt uppdrag med stöd av lag eller förordning eller föreskrift som meddelats med stöd av dem. De nämnda bestämmelserna i strafflagen är kopplade till statstjänstemannalagen när det gäller godtagbarheten för en ekonomisk förmån: ett förfarande i strid med förbuden som föreskrivs i tjänstemannalagen uppfyller i regel även rekvisitet för något av brotten i 40 kap. i strafflagen.

En tjänsteman är skyldig att känna till regelverket gällande tjänste- och mutbrott i strafflagen. Beskrivningarna nedan om olika brottsbeteckningar lyfts fram i anvisningen i fritext för att skapa en helhetsbild av regleringen om mottagande av donationer och förmåner. Det noggranna straffregelverket framgår uteslutande ur den gällande lagen.

3.2 Tagande av muta

I 40 kap. 1 § i strafflagen föreskrivs om tagande av muta. Som första gärningssätt nämns begäran av gåva eller annan orättmätig förmån för sig själv eller någon annan eller annat initiativ i frågan. Det är också förbjudet att ta emot en gåva eller någon annan förmån, om detta påverkar eller syftar till eller är ägnad att påverka tjänstemannens verksamhet i anställningen. Det är också förbjudet att godta en sådan gåva eller förmån eller ett löfte eller erbjudande om en sådan.

Vilken part en sådan förmån riktas mot saknar principiell betydelse när det gäller tillämpning av bestämmelsen. För att vara förbjuden måste förmånen eller gåvan dock på något sätt vara otillbörligt förknippad med tjänstemannens eller den offentligt anställdes verksamhet i anställningen. Enligt bestämmelsen kan även en obetydlig förmån anses vara förbjuden åtminstone i fall där den begärs som ett villkor för att utföra eller låta bli att utföra ett tjänsteåliggande. Även ett förfarande där tjänstemannen godkänner att förmånen ges till en utomstående tjänsteman i anslutning till förfarandet är förbjudet.

3.3 Grovt tagande av muta

Det allvarligaste hotet mot lagenliga tjänsteåligganden orsakas av ett förfarande av tjänstemannen, där en förmån eller gåva åstadkommer ett förfarande som strider mot tjänsteplikterna.

I 40 kap. 2 § i strafflagen föreskrivs om grovt tagande av muta. Tagande av muta är grovt, om tjänstemannen uppställer mutan som villkor för sin verksamhet eller på grund av gåvan eller förmånen i sin anställning handlar

eller har för avsikt att handla i strid mot sin plikt till avsevärd nytta för givaren eller någon annan eller till kännbar skada eller olägenhet för någon. Därutöver är enbart gåvans eller förmånens värde i sig tillräckligt för att föra tagandet av muta grovt.

Till rekvisitet för grovt mutbrott hör också alltid att gärningen som helhet bedömd ska anses vara grov.

3.4 Mutförseelse

I 40 kap. 3 § i strafflagen föreskrivs om mutförseelse. Det är frågan om den lindrigaste graden av straffrättsligt ansvar gällande mottagande av ekonomisk förmån. Syftet med bestämmelsen om mutförseelse är att skydda särskilt det allmänna förtroendet för myndighetens opartiskhet.

Det är frågan om mutförseelse när en tjänsteman för egen eller någon annans räkning begär en gåva eller någon annan orättmätig förmån eller på något annat sätt tar initiativ för att få en sådan förmån, eller tar emot eller godtar en gåva eller någon annan förmån eller godkänner ett löfte eller ett erbjudande om en sådan, så att förfarandet är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet.

Förfarandet som avses i bestämmelsen ska bedömas objektivt ur en utomstående medborgares perspektiv. Förfarandet behöver alltså inte minska det nämnda förtroendet, utan det räcker med att det kan anses minska det på ett allmänt plan. Eftersom den aktuella gärningen med stöd av de allmänna straffrättsliga lärorna är straffbar endast om den är uppsåtlig, kan det dock förutsättas att gärningsmannen har uppfattat att element som minskar förtroendet har anknutit till gärningen. Det är inte frågan om en mutförseelse, om gärningen objektivt bedömt inte kan anses minska det i bestämmelsen avsedda förtroendet när samtliga särdrag är kända.

3.5 Brott mot tjänsteplikt

Bestämmelserna om uppsåtligt brott mot tjänsteplikt i 40 kap. 9 § i strafflagen och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i 10 § är avsedda att komplettera ovan nämnda bestämmelser om tjänstebrott för vilka särskilda straff föreskrivits.

De aktuella bestämmelserna är öppna till sin natur, dvs. de beskriver inte närmare innehållet i det förfarande som anses vara straffbart. Detta betyder att det som ska anses vara i lagen avsedd tjänsteplikt som grundar sig på bestämmelser eller föreskrifter ska framgå av någon bestämmelse som fastställer tjänstepliktens innehåll. Sådana bestämmelser som definierar tjänstemannens skyldigheter och ställning kan vara till exempel bestämmelsen som definierar uppträdandeplikten i 14 § och bestämmelsen om mottagande av ekonomiska förmåner i 15 § i statstjänstemannalagen. I strafflagens förarbete konstateras att bestämmelsen i statstjänstemannalagen som fastställer tjänstemannens allmänna skyldigheter ställer än större begränsningar på mottagande av förmåner än till exempel bestämmelsen om mutförseelse. Detta innebär att tjänstemannen kan göra sig skyldig till brott mot skyldigheten som ställs i

bestämmelsen i statstjänstemannalagen utan att dock göra sig skyldigt till tagande av muta eller mutförseelse som förutsätter uppsåtlighet av gärningsmannen.

4 Bedömning av förmåner

4.1 Allmänna synpunkter

Man har försökt öka förtroendet för myndighetens opartiskhet med bestämmelser i både tjänstemannalagen och strafflagen, där begreppet, egenskaperna och förfaringssätten för förmåner som inte hör till myndighetsverksamheten fastställs. Utifrån dessa bestämmelser kan det konstateras att ett förfarande som äventyrar förtroendet för att myndighetsverksamheten uppfyller de krav på förtroende och opartiskhet som ställts på den ska tolkas som förbjudet. En förmån i anslutning till tjänsteutövningen som en utomstående aktör erbjuder är alltså inte nödvändigtvis förbjuden, om ovan nämnda förutsättningar inte uppfylls. En förmån som direkt anknyter till tjänsteutövningen ska anses vara tillåten i situationer, där den inte kan visas eller antas minska det offentliga förtroendet för tjänsteutövningen.

I rättspraxis har som en grund för tillräknande i avgöranden som gäller särskilt mutbrott använts att den förmån som behandlas anses vara orättmätig, utöver övriga faktorer som nämns i beslutet, på grund av att förmånen i förhållanden i anslutning till tjänsteutövningen inte har kunnat anses vara sedvanlig. Till denna del ska en sedvanlig förmån tolkas som motsatsen till en orättmätig förmån, dvs. en förmån som man inte försöker påverka myndighetens verksamhet, som inte påverkar och som inte objektivt bedömt kan ha någon betydelse som inverkar på myndighetens verksamhet. Vid bestämning och bedömning av sedvanlighet kan utgångspunkten anses vara till exempel nivån på sedvanlig gästfrihet som fastställs i Polisstyrelsens ovan nämnda anvisning om gästfrihet.

Vid bedömning av huruvida förmånen är godtagbar måste sedvanlighetsbegreppet kombineras med en bedömning av rådande förhållanden. Av förhållandena kan det vara möjligt att sluta sig till att givaren åtminstone har haft för avsikt att på något sätt påverka mottagarens verksamhet i anställningen. När det gäller sedvanlighet och å andra sidan godtagbara förmåner är gränsen svårare att utreda i de fall där till exempel förmåner som på ett sedvanligt och godtagbart sätt används i till exempel affärsföretags och föreningars relationsverksamhet erbjuds till tjänstemän för att åstadkomma en positiv atmosfär för den som erbjuder förmånen. Till denna del kan avgörandet gällande förmånens sedvanlighet motiveras med en övergripande bedömning av situationen, där hänsyn tas till bland annat betydelsen av åtgärder i anslutning till tjänstemannens anställning som är eller blir anhängiga för den som erbjuder förmånen samt värdet på, upprepningen av och arten av de erbjudna förmånerna särskilt i förhållanden som gäller tjänsteutövningen samt godtagbarheten i mottagande av förmånerna med tanke på en tillbörlig skötsel av anställningen.

4.2 Krav på tjänstemannaetik

Ekonomiska förmåner som tjänstemän får och vid bedömning av deras godtagbarhet utgörs av de berörda bestämmelserna i statstjänstemannalagen och strafflagen. Vid sidan av de rättsliga bestämmelserna och principerna styrs tjänstemannens verksamhet dock även av krav som ställs av allmän moral, värderingar och etik. Innehållet i tjänstemannaetiken kan inte fastställas entydigt, utan den kan anses få sitt innehåll utifrån vid var tid gällande rättsuppfattningar och samhälleliga värderingar och mål.

Man har även förhållit sig på olika sätt vid olika tider till ekonomiska förmåner som tjänstemän fått och tillhörande tjänstemannamoral. Tidigare betonades tjänstemannamoralens perspektiv mot mutor och tjänstemännens ekonomiska och politiska bindningar, medan de etiska synpunkterna på myndigheternas verksamhet numera fokuserar på att betona opartisk verksamhet och allmänt förtroende.

Rätts- och moralnormerna kan tydligt särskiljas granskat ur ett juridiskt perspektiv, men de kan anses vara jämförbara i fråga om målen som gäller förvaltningsverksamhetens innehåll och godtagbarhet. Trots att principerna som hör till tjänstemannamoralen inte har en lagstiftningsgrund, påverkar de tjänsteutövningen på ett sätt som är förpliktande för tjänstemannen. Kraven på tjänstemannamoral och, parallellt med den, tjänstemannaetik kan anses vara kopplade till specialkrav som tjänstemannaställningen ställer på ett mer omfattande sätt än det lagstadgade tjänsteansvaret. I vissa fall kan verksamhet som uppfyller lagens bokstav inte anses uppfylla de allmänna krav som ställs av tjänstemannamoralen. Till denna del är en noggrann utomstående styrning av tjänstemannens verksamhet dock omöjlig, eftersom tolkningen baserad på tjänstemannamoralen till slut alltid är beroende på tjänstemannens egen bedömning.

4.3 Förmånens godtagbarhet

Enligt 1 § i polislagen (872/2011) är polisens primära uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. På grund av naturen av polisens uppdrag bedöms både polisen som myndighet och polisförvaltningens tjänstemän och deras verksamhet mer än normalt både i offentligheten och av enskilda medborgare.

När det gäller polisförvaltningens tjänstemän förutsätts en högre nivå än sedvanligt på kraven som gäller objektivitet och opartiskhet i tjänsteutövningen. Av denna anledning har tjänstemän som är anställda hos polisen en särskild skyldighet att i all tjänsteutövning beakta specialkraven som riktas mot arbetsgivarorganisationen och det exceptionella objektivitetskravet som gäller deras egen tjänsteutövning. Därför ska man i regel förhålla sig avhållsamt till alla förmåner från utomstående aktörer.

Förvaltningens offentliga tillförlitlighet och trovärdighet kan inte försöka bevaras på bekostnad av en enskild tjänstemans rättsskydd. Detta betyder att tjänstemän som är anställda hos polisen inte kan uteslutas från normal samhällelig påverkan endast på grund av att polisens jämlikhet och

objektivitet ska bedömas med striktare än sedvanliga kriterier. Delaktighet i normal relationsverksamhet som hör till samhälleligt umgänge ska vara möjligt även för tjänstemän som är anställda hos polisförvaltningen och det kan inte begränsas endast genom att åberopa arten på polisens uppgifter.

Det ska stå klart för både den som ger och den som tar emot en ekonomisk förmån att kravet på godtagbarhet är ovillkorligt. I detta avseende är det dock inte tillräckligt att den beviljade förmånen inte påverkar innehållet i förvaltningen på ett sätt som äventyrar jämlikheten, utan detta ska stå klart även för en utomstående aktör som bedömer polisens verksamhet. Den förhöjda betydelsen av kravet på jämlikhet ska alltid beaktas när för- och nackdelar i anslutning till ekonomiska förmåner och redan existensen av en liten misstanke ska tolkas som ett hinder för att ta emot förmånen.

När tjänstemannen bedömer mottagande eller godkännande av en förmån, kan tjänstemannen överväga huruvida förmånen är nödvändig, om förmånsgivaren har ett ärende anhängigt hos polisen och om förmånstagaren har möjlighet att påverka detta ärende. Dessutom kan tjänstemannen bedöma:

- Vilka är förmånsgivarens mål?
- Är den erbjudna förmånen sedvanlig?
- Vilken betydelse har tjänsteåtgärden?
- Hur ser förmånen ut för en utomstående?

En tydlig gräns kan inte dras mellan en förmån som anses vara godtagbar eller förbjuden, eftersom helhetsbedömningen av förhållandena alltid har en avgörande betydelse. Av denna anledning är uttömmande riktlinjer som entydigt konstaterar att ekonomiska förmåner, deras mängd och art är tillåtna eller förbjudna för samtliga tjänstemän inte i praktiken möjliga.

5 Vissa specialfall

5.1 Gästfrihet och traktering

Förhållandet mellan förmåner som erbjuds tjänstemän och frågor som gäller visande av gästfrihet kan bedömas ur flera olika perspektiv. Vid bedömning av huruvida traktering och gästfrihet som erbjuds myndigheter har man i rättspraxis och rättslitteratur fäst vikt vid till exempel följande synpunkter:

- Tjänstemannens ställning i förhållande till givaren
- Trakteringens värde och art
- Andra som deltagit i trakteringen
- Tidpunkten för trakteringen (tjänstetid, kväll osv.)
- Trakteringsplatsen
- Antal trakteringar och deras upprepning

Om trakteringen sker upprepade gånger och utanför tjänstetid, kan element som försvagar jämlikheten vara förknippade med den. Även andelen alkoholtrakteringar är av betydelsen när trakteringens godtagbarhet bedöms. Även gästfrihet eller relationsverksamhet som karakteriseras som sedvanlig och som tidsmässigt eller i sak kan förenas med ett ärende som

är eller blir anhängigt hos myndigheten kan upplevas som problematiskt. Ovan nämnda bedömningskriterier ska tillämpas från fall till fall så att man vid bedömningen beaktar alla omständigheter som förknippas med trakteringarna som en helhet. Om något delområde av trakteringen inte uppfyller gränsen för sedvanlighet och därigenom ett slags godtagbarhet, ska man förhålla sig kritiskt till den.

Faktorer som äventyrar tillförlitligheten i anslutning till gästfrihet är sällan förknippade med sedvanliga förmåner som erbjuds i samarbetet mellan olika statliga ämbetsverk eller myndigheter. I praktiken har till exempel en tjänstemans deltagande i relationsverksamhet som arrangeras av näringslivet eller organisationer visat sig vara problematiskt. Frågan om hur nära relationsverksamheten som riktas mot tjänstemän kan bedömas anknyta till en enskild tjänstemans tjänsteutövning kan visa sig vara särskilt problematisk. Riksdagens justitiekansler har i sin avgörandepraxis[6] ansett det vara av betydelse att evenemanget ska anknyta till den deltagande personens tjänsteutövning och det ska finnas en anledning för deltagandet som orsakas av myndighetens eget behov. Evenemanget ska även betjäna målen för förvaltningsområdet verksamhet.

Så som konstateras ovan uppfylls rekvisitet för mutbrott av ett förfarande som är ägnat att minska förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet. Ur detta perspektiv kan traktering som är nära förknippat med tjänsteutövning i regel objektivt bedömt tolkas som osakligt eller som äventyrande av förtroendet, om parten som tar emot trakteringen i den närmaste framtiden kommer att fatta beslut om någons förmån, rättighet eller skyldighet. En tjänsteman som är anställd hos polisen bör i regel alltid avstå från att motta traktering, om den har en tidsmässig anknytning till exempel till utförande av tillsyns- eller granskningsuppdrag, förrättande av förundersökning, beredning av ett upphandlingsbeslut eller beslut som gäller anordnande av service.

Mottagande av sedvanlig gästfrihet och tillhörande sedvanliga förmåner. Sedvanlig mötestraktering som erbjuds i samband med samarbetsmöten kan anses vara normal gästfrihet, och det ska således inte anses att det är förbjudet att ta emot dem.

Det finns skäl att noggrant överväga mottagande av traktering som är större än ringa. Det går dock inte att fastställa en eurogräns mellan tillåten sedvanlig gästfrihet och förbjuden muta. Bedömningen av ärendet påverkas av vad som ska anses vara normal gästfrihet med tanke på personens tjänsteställning.

I allmänhet är det motiverat och artigt att tjänstemannen deltar i evenemang i anslutning till samarbetspartners egen verksamhet, dit representanter för intressentgrupper är inbjudna. Enligt rättspraxis kan det finnas skäl att tillämpa olika grunder på tjänstemän i ledande ställning än på andra tjänstemän vid bedömning av huruvida det är lämpligt att ta emot gästfrihet eller andra förmåner. Tjänstemän i ledande ställning är i allmänhet skyldiga att sköta samhällsrelationer på ett bredare plan än övrig personal och

[6] RJK 30.9.2016 Dnr 5482/4/15

särskilda krav gällande pålitlighet och jämlikhet kan även ställas på dem. Högsta domstolen (nedan: *HD*) har gett några prejudikat som gäller frågan:

HD 1997:33

En avdelningschef vid undervisningsministeriet hade på grund av sin ställning möjlighet att påverka idrottsorganisationernas statsbidrag, vilka bereddes på den avdelning han förestod. Han hade deltagit i resor till idrottstävlingar utomlands. Dessa resor hade bekostats av förbundet för en viss idrottsgren, vilket tillhörde de idrottsorganisationer som fick statsbidrag, och av ett bolag, som ägdes av en förening som understödde ett sådant förbund. Han ansågs härigenom ha gjort sig skyldig till tagande av muta och till mutförseelse.

HD 2006:37

En kommendör som fungerade som avdelningschef vid huvudstaben och som ansvarade för anskaffning av kontorsapparatur till huvudstaben hade under drygt två års tid av ett företag, som under samma tidsperiod marknadsfört kontorsapparater till huvudstaben, tagit emot förmåner av gåvonatur genom att som företagets gäst delta två gånger i en operafestival och i ett flertal golfevenemang. Kommendören befanns ha gjort sig skyldig till mutförseelse som krigsman. (Omröstn.)

Ledande tjänstemäns uppdrag kan inkludera skötsel av det berörda ämbetsverkets eller sektorns samhällsrelationer eller annan representation till exempel i förhållande till den berörda sektorns intressentgrupper. Umgänget som dessa uppdrag kräver kan även förutsätta sådana kontakter som inte har en direkt anknytning till arbetsärenden.

Till exempel när det är frågan om långvariga person- eller samhällsrelationer är det sedvanligt att visa ömsesidig gästfrihet i olika former. Enligt HD är det naturligt att ta emot sedvanlig gästfrihet och det krävs ofta på grund av normal artighet, förutsatt att skälighet iakttas. För att en enskild tjänsteman ska kunna delta i sådana evenemang ska det emellertid också alltid finnas en orsak som uppkommer från myndighetens eget behov.

5.2 Tjänsteresor

Tjänsteresor i anslutning till tjänstemännens tjänsteutövning ska i regel betalas ur statens medel. I vissa fall kan det dock vara motiverat att en utomstående instans ersätter resekostnaderna. Finansministeriet har utfärdat en anvisning om resekostnader som gäller hela statsförvaltningen[7] och som ska iakttas utöver denna anvisning.

Även om tjänsteresor som finansieras av utomstående instanser kan vara motiverade med tanke på statsekonomin, kan förvaltningens opartiskhet och jämlikhet äventyras om de tas emot. I rättspraxis har godtagbarheten för tjänsteresor som finansieras av utomstående instanser bedömts bl.a. utifrån följande kriterier:

- Har reseerbjudandet riktats till tjänstemannen eller ämbetsverket?
- Vem har tagit initiativet till resan?

[7] Finansministeriets anvisning 23.5.2001: Anvisningar för resor som finansieras av utomstående instanser (10/2001)

- Har ett reseförordnande getts?
- Resmål
- Reseprogrammets innehåll
- Resans längd, tidpunkt och syfte
- Övriga deltagare
- Resenärens sällskap
- Kostnader som den som erbjuder resan betalar
- Researrangörens relation till myndighetsverksamhet
- Antal resor
- Andra förmåner i anslutning till resorna

Ju fler resor finansierade av utomstående instanser görs, desto fler misstankar uppstår det också i fråga om tjänstemaskineriets opartiskhet och oavhängighet och även misstankar om finansiärernas osjälviskhet. Om reseerbjudandet riktas mot en viss tjänsteman, på vars verksamhet verksamheten hos den instans som gör reseerbjudandet på något sätt är avhängigt, kan resan inte nödvändigtvis anses vara godtagbart ens när syftet med resan ska anses vara allmänt godtagbart.

En förutsättning för att ta emot ett reseerbjudande är alltid att resan är nödvändig med tanke på ämbetsverkets eller inrättningens verksamhet. Om ämbetsverket har fattat beslut om att ett erbjudande som gäller en resa eller finansiering av en resa skall tas emot, ska det avgöras till vems tjänsteåligganden företagandet av resan hör. Den som företar resan ska ges ett reseförordnande, vilket visserligen inte avlägsnar eventuellt tjänstemannarättsligt eller straffrättsliga ansvar för den tjänsteman som företagit resan.

En reseplan och reserapport ska upprättas för resor som erbjuds av utomstående instanser i enlighet med separata anvisningar. Med hjälp av dokumentering av resan är det möjligt att konstatera och bedöma faktorer som påverkar resans godtagbarhet.

Att ett reseförordnande ges och att resan godkänns som en tjänsteresa eliminerar inte det faktum att varje tjänsteman själv ska se till att han eller hon inte bryter mot sin tjänsteplikt. Det bör dessutom observeras att mottagande av resan i egenskap av privatperson gör att den blir godtagbar.

5.3 Tackgåvor och gåvor i samband med bemärkelsedagar och jubileum

Sedvanliga gåvor av ringa värde, vilka inte har utlovats eller erbjudits på förhand och med vilka ingen slags påverkan av mottagarens kommande verksamhet hör i regel inte till förmåner som tolkas som förbjudna. Således är det i regel inte förbjudet att i efterhand ta emot en ringa gåva på grund av utförande av ett polisuppdrag eller annat motsvarande tacksamhetsbevis.

Inte heller sedvanliga gåvor i samband med bemärkelsedagar och jubileum och reklamgåvor som räknas till sedvanlig representation i affärslivet kan anses vara förbjudna för tjänstemännen. Ett tecken på sedvanlighet är till exempel att den som ger gåvan ger likadana förmåner till alla sina kunder utan urskiljning.

Det kan dock vara olämpligt att ta emot en tackgåva eller en förmån i samband med en bemärkelsedag, om det kan äventyra förtroendet för en opartisk och jämlik tjänsteutövning. Detta är fallet till exempel om aktörer utanför förvaltningen kan bilda en uppfattning om att personalen väntar sig få sådana tackgåvor och att de kan påverka beslutsfattandet. Mottagande av betydande personliga tackgåvor kan dock vara förbjudet på grund av att de kan äventyra tjänsteutövningens opartiskhet.

Sedvanliga minnes- eller bruksföremål som tas emot vid samarbetsbesök är i regel gåvor avsedda för ämbetsverket.

En exakt gräns i euro för värdet på en godtagbar gåva kan inte ställas. Det väsentliga är givarens avsikt och gåvans betydelse för mottagaren, eftersom det vid muta uttryckligen är frågan om påverkan av en person. Även mottagarens förhållanden, uppgift och ställning ska uppmärksammas när den erhållna gåvans godtagbarhet bedöms.

Det kan finnas skillnader mellan den privata och den offentliga sektorn när det gäller bestämning av värdet på sedvanliga och godtagbara gåvor. Å andra sidan kan även myndigheter i andra stater bedöma skäligheten i gåvor på ett annat sätt än finska myndigheter. Detta kan i vissa enskilda fall leda till att en gåva som ges utan mut- eller annat osakligt syfte till sitt värde eller sin art överstiger det som finska myndigheter normalt anser att är godtagbart att ta emot. I dylika situationer kan vägran att ta emot gåvan eller att returnera den medföra onödiga negativa konsekvenser för intressegruppssamarbetet. I sådana enskilda fall kan tjänstemannen ta emot den givna gåvan och överlåta den till ämbetsverkets bruk utan ogrundat dröjsmål. Ovan nämnda bestämmelse avlägsnar inte tjänstemannens regelmässiga skyldighet att vägra ta emot gåvor som direkt eller indirekt kan tolkas som mutor.

Det är alltid förbjudet att ta emot kontanter eller jämförbara presentkort för samarbete som hör till tjänsteutövningen.

5.4 Rabatter

Sedvanliga rabatter som polismän och tjänstemän anställda hos polisen får grundar sig i regel på marknadsföringsmedel inom privat affärsverksamhet som också används för andra myndighets- och kundgrupper. I detta avseende anses polisen inte ha en specialställning i relation till andra kunder och i allmänhet kan det inte anses att element som äventyrar polisens opartiskhet ingår i skäliga rabatter som beviljas.

Gränsdragningen mellan rabatter som är tillåtna och förbjudna för polismän är emellertid inte entydig. Så som det konstateras i det anvisningsbrevet som gäller polisens förmåner[8], ska det i prövningen av rabatter alltid beaktas bl.a. huruvida förmånen är sedvanlig och förmånsgivarens mål. Till exempel kan en rabatt på 50 % på normalpriset på måltid som endast erbjuds uniformerade polismän anses vara problematisk med tanke på målen som siktar mot en opartisk polisverksamhet, och därför kan en rabatt av denna storlek inte anses vara godtagbar.

[8] Polisstyrelsens anvisningsbrev 27.10.2011: Förmåner som erbjuds polisen (2020/2011/374)

6 Tjänstemannens ansvar

Det offentliga förtroendet för polisens verksamhet kan i extremsituationer tryggas med en intern riktlinje inom förvaltningen som förbjuder alla tjänstemän som är anställda inom polisförvaltningen att ta emot ekonomiska och andra förmåner som inte grundar sig på lagen eller förordningar på grund av att de eventuellt tolkas ha en skadlig inverkan på polisverksamhetens jämlikhet. Till denna del skulle följden dock vara att polisförvaltningens tjänstemän isoleras från normalt umgänge i samhället, och problemen som detta orsakar kan anses vara större än de fördelar som isoleringen medför. Således är det inte motiverat att utfärda en sådan kategorisk riktlinje i ett normalt läge.

När en tjänsteman inom polisförvaltningen erbjuds gåvor eller andra förmåner, ska han eller hon noggrant överväga förhållandena med tanke på huruvida förtroendet för tjänsteutövningens jämlikhet äventyras genom mottagande av förmånen. Det gäller att vara särskilt försiktig vid mottagande av förmåner när tjänstemannens uppgifter omfattar att bereda eller fatta beslut om någons förmån, rättighet eller skyldighet och förmånsgivaren är en utomstående part, vars rättighet, förmån eller skyldighet beror på polisens beslut.

Vid behov ska tjänstemannen säkerställa om ämbetsverket är delaktigt i någon sådan process, vars anhängighet kan ha en inverkan på godtagbarheten i mottagandet av alla slags förmåner. Till exempel kan en anhängig förundersökning, en begynnande upphandling eller någon annan motsvarande process ha en betydande inverkan på möjligheterna att ta emot traktering eller annan gästfrihet.

Om det utifrån förhållandena är möjligt att misstänka att mottagandet av en förmån ens i liten mån kan äventyra opartiskheten eller jämlikheten i polisens verksamhet, ska man avstå från att ta emot den erbjudna förmånen.

Avgörandet om mottagande av en utomstående förmån ska göras av respektive tjänsteman eller dennes chef. Om det inte är säkert att det är lagenligt att ta emot förmånen, ska man alltid vägra den erbjudna förmånen.

Polisöverdirektör Seppo Kolehmainen

Polisdirektör Janne Paavola

Handlingen har undertecknats elektroniskt i dokumenthanterinssystemet. Polisen den 15.11.2018 kl. 08:43. Registratorskontoret kan verifiera underteckningen.

Sändlista

Polisenheterna
Polisstyrelsens enheter

För kännedom	Sinetti-handböckerna/Staben Ålands polismyndighet Riksdagens justitieombudsmans kansli Justitiekanslersämbetet Inrikesministeriet Riksåklagarämbetet

POLISSTYRELSEN
Stinsgatan 14, PB 22, 00521 HELSINGFORS
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Tel. +358 295 480 181, Fax +358 295 411 780