

# **POLIISIN SAAMIA LAHJOITUKSIA KARTOITTAVAN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI**

1/2016



# SISÄLLYS

<b>Poliisiylijohtajalle .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Yleistä.....</b>	<b>9</b>
1.1. Taustaksi.....	9
1.2. Työryhmän asettaminen ja tehtävät .....	10
1.3. Työryhmän kokoonpano .....	10
1.4. Työryhmätoiminnan toteuttaminen .....	10
1.5. Tarkastelurajaukset .....	11
<b>2. Selvitystyön tulokset .....</b>	<b>12</b>
2.1. Lahjoitukseen liittyvästä normipohjasta .....	12
2.1.1. Lait ja asetukset .....	12
2.1.2. Esitöistä .....	13
2.1.3. Oikeuskäytäntö .....	14
2.1.4. Ohjeet ja määräykset .....	16
2.2. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö .....	20
2.2.1. TM-auto (OKV/1536/2013) .....	20
2.2.2. Rekisterikilpien lukulaite (Rellu) (EOA dnrot 389/4/14, 390/4/14, 412/4/14, 441/4/14, 2540/4/14 ja 4603/4/14) .....	22
2.2.3. Muut päätökset .....	23
2.3. Lahjoitusten ja sponsorointien aikaisempi tarkastelu .....	23
2.3.1. Poliisihallinnossa .....	23
2.3.2. Valtionhallinnossa .....	24
2.3.3. Muuta asiaan liittyvää tarkastelua .....	25
2.4. Muiden valtion virastojen asiakokonaisuutta koskeva ohjaus .....	25
2.4.1. Sisäministeriö .....	25
2.4.2. Rajavartiolaitos .....	25
2.4.3. Tulli .....	26
2.4.4. Maahanmuuttovirasto .....	26
2.4.5. Hätäkeskuslaitos .....	26
2.4.6. Puolustusvoimat .....	27
2.5. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset ja kannanotot .....	28
2.5.1. Tarkastuskertomukset .....	28
2.5.2. Muita kannanottoja .....	28
2.6. Yksiköille lähetetyn kyselyn tulokset .....	29
2.6.1. Poliisiyksiköt .....	29
2.6.2. Koko poliisihallinto.....	30
<b>3. Johtopäätökset ja kannanotot .....</b>	<b>30</b>
3.1. Selvitystyön tuloksena syntyneet johtopäätökset.....	30
3.1.1. Yleistä .....	30
3.1.2. Lahjoitusten vastaanottamisen yhteydessä suoritettavasta arvioinnista .....	31
3.1.3. Lopuksi .....	33
3.2. Lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvät reunaehdot .....	33
3.3. Ehdotus ohjeistukseksi .....	35

<p><b>Tekijät (toimielimestä nimi, puheenjohtaja ja sihteeri)</b></p> <p>Poliisin saamien lahjoitusten kartoittamiseksi asetettu työryhmä</p> <p>Puheenjohtaja: Poliisijohtaja Jyrki Wasastjerna</p> <p>Sihteeri: Ylitarkastaja Maria Peltoniemi</p>	<p><b>Julkaisun laji</b></p> <p>Selvitystyö/loppuraportti</p> <p><b>Toimeksiantaja</b></p> <p>Poliisihallitus/poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen</p> <p><b>Toimielimen asettamispäivä</b></p> <p>21.9.2015</p>
<p><b>Julkaisun nimi</b></p> <p>Poliisin saamien lahjoitusten kartoittamiseksi asetetun työryhmän loppuraportti</p>	
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 16.2.2015 poliisin Tekniikan Maailmalta lahjoitukseksi saamaa henkilöautoa koskevan päätöksen (Dnro OKV/1536/2013). Päätöksessään oikeuskansleri totesi, että vaikka lahjoitetun auton voitiin sinänsä katsoa olevan käyttötarkoitukseltaan ja lahjoitukseen kytkettyjen ehtojen puolesta voimassaolevan lainsäädännön mukainen, eikä lahjoitetun auton itsessään voitu katsoa varsinaisesti palvelevan lahjoitajatahon toimintaa ja taloudellisia intressejä, lahjoitusta ei yksinomaan näillä perusteilla voitu pitää ongelmattomana. Oikeuskansleri ilmoitti näkemyksensä, että poliisin tulisi lahjoituksia vastaanottaessaan arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttää poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta.</p> <p>Sisäministeriö osoitti oikeuskanslerin päätöksen johdosta 12.3.2015 Poliisihallitukselle selvityspyynnön, jossa se kehotti Poliisihallitusta ryhtymään toimenpiteisiin poliisin saamien lahjoitusten kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi. Arviointitarpeen perusteena ministeriö korosti, että poliisin toiminnalta edellytettävään objektiivisuusvaatimukseen liittyy näkökulmia, jotka antavat aiheita poliisille tarjottaviin lahjoituksiin liittyvien periaatteiden ja ohjeistuksien ajantasaisuuden selvittämiseen.</p> <p>Sisäministeriön selvityspyynnön johdosta Poliisihallitus asetti 21.9.2015 nyt kysymyksessä olevan työryhmän kartoittamaan määrältään ja laadultaan poliisin saamia lahjoituksia, selvittämään niihin kiinnittyviä reunaehtoja, arvioimaan lahjoituksiin liittyvän nykyisen ohjeistuksen ajantasaisuutta sekä mahdollisesti esittämään lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa koskevaa ohjeistusta.</p> <p>Saamansa toimeksiannon johdosta työryhmä kartoitti määrältään ja laadultaan kaikkien poliisiyksiköiden vuosina 2006–2015 saamia lahjoituksia. Työryhmä selvitti lisäksi lahjoituksiin liittyvää säädösperustaa, ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä, oikeuskäytäntöä, valtionhallinnon ja poliisin asiakokonaisuutta koskevaa ohjausta sekä aikaisemmin poliisi- ja valtionhallinnossa tehtyjä lahjoituksia koskevia tarkasteluja. Lisäksi vertailupohjan saamiseksi työryhmä selvitti muiden keskeisten valtion virastojen lahjoituksia koskevaa hallinnollista norminantoa sekä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia.</p> <p>Työryhmä päätyi jakamaan poliisille osoitettujen lahjoitusten vastaanottamista koskevan harkinnan valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 72 d §:n sanamuodosta johdettuna kolmeen arviointikriteeriin: 1) poliisin tehtävien mukainen tarkoitus, 2) hyväksyttävät ehdot</p>	

ja 3) yleinen asianmukaisuus. Vaikka lahjoitus sinänsä olisi katsottava käyttötarkoituksen ja kytkettyjen ehtojen puolesta voimassaolevan lainsäädännön mukaiseksi, asianmukaisuuden arvioinnissa korostuu poliisitoimintaa kohtaan tunnettavan kansalaisten luottamuksen säilyttäminen. Poliisin toiminnassa puolueettomuusnäkökulma on jopa erityisen korostunut ja luottamusta on arvioitava objektiivisesta näkökulmasta. Yleisölle ei saa muodostua sellaista käsitystä, että poliisi tekee tavallisesta poikkeavaa yhteistyötä lahjoittajatahon kanssa, on sitoutunut vastavuoroisuuteen lahjoituksen vastaanottaessaan, tai, että lahjoittaja saa muita parempaa palvelua. Tehtyjen selvitysten ja käytyjen keskustelujen pohjalta työryhmä tuo tässä raportissa esiin näkökulmia edellä mainittuja arviointikriteereitä koskeviksi reunaehdoiksi.

Työryhmän tekemän selvityksen perusteella poliisin saamien lahjoitusten volyymin ei voitu katsoa olevan huomattavan suuri, mutta lahjoituksia oli kuitenkin tehty useita monien poliisiyksiköiden piirissä. Lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa ei ole aikaisemmin taloussääntöä lukuun ottamatta yleisesti hallinnontasolla ohjeistettu. Tekemänsä selvitystyön perusteella työryhmä katsoi lahjoituksiin liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistamisen tarpeelliseksi. Ohjeistuksella pyrittäisiin kansalaisten poliisin puolueettomuutta ja riippumattomuutta kohtaan tunteman luottamuksen turvaamiseen tarjoamalla poliisiyksiköille lahjoitusten vastaanottamista koskevia konkreettisia arviointikriteerejä. Tavoitteena olisi pyrkiä yhdenmukaistamaan hallinnonalalla lahjoituksia vastaanotettaessa suoritettavia arviointeja sekä välttämään riski siitä, että arviointi eri yksiköissä muodostuisi erilaiseksi. Työryhmä tulee tämän raportin luovuttamisen yhteydessä luovuttamaan ehdotuksensa lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa koskevaksi ohjeistukseksi.

**Asiasanat**

poliisi, lahjoitus

**Sarjan nimi ja numero**

Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2016

**ISSN-L:**

1798-7121

**ISSN (painettu):**

-

**ISSN (verkkojulkaisu):**

2242-5640

**ISBN (painettu):** -

**ISBN (verkkojulkaisu):**

978-952-491-941-8

**Kokonaissivumäärä**

36

**Kieli**

Suomi

**Luottamuksellisuus**

Julkinen

**Julkaisija**

Poliisihallitus

<b>Författare (organ, ordförande och sekreterare)</b> Arbetsgruppen som tillsatts för att kartlägga donationer till polisen Ordförande: Polisdirektör Jyrki Wasastjerna Sekreterare: Överinspektör Maria Peltoniemi	<b>Typ av publikation</b> Utredning/slutrapport
	<b>Uppdragsgivare</b> Polisstyrelsen/polisöverdirektör Seppo Kolehmainen
	<b>Datum för tillsättandet av organet</b> 21.9.2015
<b>Publikation</b> Slutrapport av arbetsgruppen som tillsatts för att kartlägga donationer till polisen	
<b>Referat</b> <p>Justitiekanslern i statsrådet meddelade den 16 februari 2015 ett beslut om en personbil som donerats till en polis av Tekniikan Maaailma (Dnr OKV/1536/2013). I sitt beslut konstaterade justitiekanslern att även om bilen som donerats kunde anses följa gällande lagstiftning i fråga om användningsändamålet och de relaterade villkoren och bilen i sig inte direkt har kunnat anses tjäna donatorns verksamhet och ekonomiska intressen, har donationen enbart på dessa grunder inte kunnat anses problemfri. Justitiekanslerns syn är att polisen, när donationer tas emot, ska bedöma hur donationen framstår ur en utomståendes synvinkel i fråga om jämlikhet och opartiskhet i polisens verksamhet samt i fråga om förtroendet för denna verksamhet.</p> <p>Med anledning av justitiekanslerns beslut ställde inrikesministeriet den 12 mars 2015 en begäran om utredning till Polisstyrelsen. Ministeriet uppmanade Polisstyrelsen att inleda åtgärder för att på ett helhetsbetonat sätt bedöma donationer som polisen fått. Som grund för bedömningsbehovet betonade ministeriet att kravet på objektivitet i polisens verksamhet är förknippat med aspekter som ger anledning att reda ut principerna för donationer som erbjuds polisen och huruvida anvisningar är aktuella.</p> <p>Med anledning av inrikesministeriets begäran om utredning tillsatte Polisstyrelsen den 21 september 2015 denna arbetsgrupp för att undersöka mängden av och kvaliteten på de donationer som polisen fått, fastställa specialvillkoren som är förknippade med dessa, bedöma om de nuvarande anvisningarna angående donationer är aktuella samt eventuellt lägga fram anvisningar om mottagande av donationer inom polisförvaltningen.</p> <p>Med anledning av uppdraget undersökte arbetsgruppen mängden av och kvaliteten på alla donationer som polisenheterna fått under åren 2006–2015. Arbetsgruppen redde dessutom ut författningsgrunden i anslutning till donationerna, de högsta laglighetsövervakarnas beslutspraxis, rättspraxis, statsförvaltningens och polisens styrning beträffande ärendehelheten samt granskningar av tidigare donationer i polis- och statsförvaltningen. För att få en jämförelsegrund redde arbetsgruppen dessutom ut utfärdandet av förvaltningsmässiga normer som gäller övriga viktiga ämbetsverks donationer samt statens revisionsverks revisionsberättelser.</p> <p>Utgående från formuleringen i 72 d § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) delade arbetsgruppen in prövningen gällande mottagande av donationer anvisade till po-</p>	

lisen i tre bedömningskriterier: 1) ändamålet överensstämmer med polisens uppgifter, 2) godtagbara villkor och 3) allmän korrekthet. Även om en donation som sådan kunde anses följa gällande lagstiftning i fråga om användningsändamålet och villkoren framhävs vid bedömningen av korrektheten vikten av att bevara medborgarnas förtroende för polisverksamheten. I polisens verksamhet är opartiskhetsaspekten till och med särskilt betonad och förtroendet måste bedömas objektivt. Det är viktigt att säkerställa att allmänheten inte får den uppfattningen att polisen gör exceptionellt samarbete med donatorn, är bunden till ömsesidighet vid mottagandet av donationer eller att donatorn får bättre service än andra. Utgående från de utredningar som gjorts och de diskussioner som förts framlägger arbetsgruppen i denna rapport synpunkter till specialvillkor som gäller ovannämnda bedömningskriterier.

Enligt arbetsgruppens utredning kunde mängden donationer som polisen fått inte anses vara avsevärt stor, men ett flertal donationer hade ändå gjorts inom många polisenheter. Med undantag av ekonomistadgan har det inte tidigare allmänt på förvaltningsnivå utfärdats anvisningar om mottagande av donationer inom polisförvaltningen. Utifrån sitt utredningsarbete ansåg arbetsgruppen att det är nödvändigt att förenhetliga praxis i fråga om donationer. Syftet med anvisningarna skulle vara att trygga medborgarnas förtroende för polisens opartiskhet och oavhängighet genom att ge polisenheterna konkreta bedömningskriterier för mottagande av donationer. Målet skulle vara att förenhetliga bedömningarna som görs då donationer tas emot i förvaltningsområdet samt undvika risken att bedömningen varierar mellan olika enheter. I samband med att denna rapport överlämnas kommer arbetsgruppen också att överlämna sitt förslag till anvisning för mottagande av donationer inom polisförvaltningen.

**Nyckelord**

polisen, donation

**Seriens namn och nummer**

Polisstyrelsens publikationsserie 1/2016

**ISSN-L:**

1798-7121

**ISSN (tryckt):**

-

**ISSN (elektronisk):**

2242-5640

**ISBN (tryckt):**

-

**ISBN (elektronisk):**

978-952-491-941-8

**Sidantal**

36

**Språk**

Finska

**Sekretessgrad**

Offentlig

**Utgivare**

Polisstyrelsen

# POLIISIYLIJOHTAJALLE

Poliisihallitus asetti 21.9.2015 poliisin saamien lahjoitusten kartoittamiseksi Poliisihallituksen sisäisen työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa määrältään ja laadultaan poliisin saamia lahjoituksia, selvittää lahjoitusten vastaanottamiseen ja erityisesti poliisin toiminnan objektiivisuusvaatimukseen liittyvät reunaehdot, arvioida lahjoituksiin liittyvän nykyisen ohjeistuksen ajantasaisuus sekä tehdä mahdolliset ehdotukset nykyisen ohjeistuksen tarkentamiseksi.

Poliisin saamia lahjoituksia kartoittavan työryhmän puheenjohtajana toimi poliisijohtaja Jyrki Wasastjerna Poliisihallituksen resurssiyksiköstä. Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Maria Peltoniemi Poliisihallituksen esikunnasta.

Asettamis päätöksen mukaan työryhmän tuli laatia selvityksensä ja mahdolliset ehdotuksensa ohjeistuksen tarkentamiseksi 15.3.2016 mennessä.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen loppuraporttinsa.

Helsingissä, 15. päivänä maaliskuuta 2016



Jyrki Wasastjerna



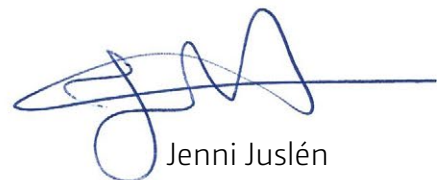
Maria Peltoniemi



Mauno Iskala



Esko Kesti



Jenni Juslén



Petra Tienhaara



Kirsi Hakkarainen

# 1. YLEISTÄ

## 1.1. TAUSTAKSI

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 16.2.2015 poliisin Otavamedian kustantamalta Tekniikan Maailmalta lahjoituksena saamaa henkilöautoa koskevan päätöksen (Dnro OKV/1536/2013). Oikeuskanslerin päätöksen tapahtumatietojen mukaan poliisiylijohtaja antoi 30.11.2012 tekemällään päätöksellä (2020/2012/4680) liikkuvan poliisin esityksen mukaisesti luvan ottaa kantelussa kerrottu auto lahjoituksena vastaan. Poliisiylijohtajan päätöksen mukaan kyseinen auto soveltui poliisin liikennevalvontakäyttöön. Päätöksessä edellytettiin, että liikkuvan poliisin tuli ottaa lahjoitus vastaan sitoumuksetta, eikä lahjoituksen vastaanottaminen saanut edellyttää minkäänlaista vastavuoroisuutta. Lahjoitettavan auton merkki, malli tai euromääräinen arvo eivät ilmenneet päätöksestä.

Otavamedian tiedotteen 24.9.2013 mukaan poliisiylijohtaja ja silloisen liikkuvan poliisin päällikkö vastaanottivat kyseisenä päivänä päätoimittajalta Tekniikan Maailman lahjoittaman partioauton avaimet. Kyse oli Mercedes-Benz -merkkisestä autosta, jonka arvo lisävarustein, ilman poliisivarusteita, oli yli 100.000 euroa. Auton rekisterinumero oli ”TM-60”. Kantelija pyysi oikeuskansleria arvioimaan pääasiallisesti sitä, onko poliisin laillista ja hyvän tavan mukaista ottaa yritykseltä vastaan yli 100.000 euron arvoinen vastikkeeton lahja.

Päätöksessään oikeuskansleri arvioi, että lahjoitettu omaisuus oli käytettävissä poliisin tehtävien mukaisiin tarkoituksiin ja koska poliisi ei sitoutunut lahjoitusta vastaanottaessaan mihinkään vastavuoroisuuteen, myös lahjoituksen ehtojen voitiin katsoa olleen hyväksyttävissä. Sen sijaan lahjoituksen yleisestä asianmukaisuudesta oikeuskansleri totesi, että vaikka lahjoitetun auton itsessään ei voitu katsoa varsinaisesti palvelevan lahjoittajatahon toimintaa ja taloudellisia intressejä, lahjoitusta ei yksinomaan tällä perusteella voitu pitää ongelmattomana. Oikeuskanslerin mukaan luottamusta viranomaisien toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen voi vaarantaa – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomaisiin toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan poliisin tulisi lahjoituksia vastaanottaessaan arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttäytyy poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta.

Sisäministeriö kehotti 12.3.2015 Poliisihallitukselle lähettämällään selvityspyynnöllä (SMD-no/2014/126) oikeuskanslerin päätökseen viitaten Poliisihallitusta ryhtymään toimenpiteisiin poliisin saamien lahjoitusten kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi. Perusteena arviointitarpeelle ministeriö toi esiin, että poliisin saamien lahjoitusten vastaanottamiseen ja poliisin toiminnalta edellytettävien objektiivisuusvaatimukseen liittyy näkökulmia, jotka antavat aiheita poliisille tarjottaviin lahjoituksiin liittyvien periaatteiden ja ohjeistuksien ajantasaisuuden selvittämiseen. Ministeriö esitti harkittavaksi myös, tulisiko lahjoitusten vastaanottaminen poliisissa ohjeistaa nykyistä tarkemmin.

Poliisihallitus vastasi sisäministeriön selvityspyyntöön, että ”poliisin kuluvan vuoden aikana julkaistun strategian mukaan poliisin yksi keskeinen päämäärä on poliisia kohtaan koetun luottamuksen ylläpitäminen. Sen edellytyksenä on mm. päätöksenteon objektiivisuus ja läpinäkyvyys. Edellä mainituista syistä Poliisihallitus tulee asettamaan työryhmän kartoittamaan poliisin saamien lahjoitusten tarkemman määrän ja lahjoitusten kohteet. Sekä lahjoitusten

määrä, niiden sisältö että myös oikeudellinen viitekehys ovat vuosien mittaan muuttuneet. Raportin valmistumisen jälkeen voidaan Poliisihallituksessa päättää, onko asiaa tarpeen ohjeistaa nykyistä tarkemmin.”

Tämä työryhmä on perustettu hoitamaan edellä selostetusta johdettua tehtävää.

## 1.2. TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TEHTÄVÄT

Poliisihallitus asetti 21.9.2015 (POL-2015-11823) Poliisihallituksen sisäisen työryhmän kartoittamaan poliisin saamia lahjoituksia.

Asettamis päätöksellä työryhmän tehtäväksi määrättiin:

- 1) poliisin saamien lahjoitusten määrän ja laadun kartoittaminen,
- 2) lahjoitusten vastaanottamiseen ja erityisesti poliisin toiminnan objektiivisuusvaatimukseen liittyvien reunaehtojen selvittäminen,
- 3) lahjoituksiin liittyvän nykyisen ohjeistuksen ajantasaisuuden arvioiminen sekä
- 4) mahdollisten ehdotusten tekeminen nykyisen ohjeistuksen tarkentamiseksi.

Työryhmän tuli laatia selvityksensä ja mahdolliset ehdotuksensa ohjeistuksen tarkentamiseksi 15.3.2016 mennessä.

## 1.3. TYÖRYHMÄN KOKOONPANO

Työryhmään nimettiin suostumuksensa mukaisesti puheenjohtajaksi poliisijohtaja Jyrki Wasastjerna Poliisihallituksen resurssiyksiköstä ja sihteeriksi ylitarkastaja Maria Peltoniemi Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualueelta. Työryhmän jäseniksi nimettiin controller Mauno Iskala Poliisihallituksen esikunnasta, suunnittelu- ja talouspäällikkö Kirsi Hakkarainen Poliisihallituksen resurssiyksikön suunnittelun ja talouden vastuualueelta, poliisiylitarkastaja Esko Kesti Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön valvonta- ja hälytystoiminnan vastuualueelta sekä sisäinen tarkastaja Petra Tienhaara Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksiköstä. Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin 13.11.2015, kun ylitarkastaja Jenni Juslén Poliisihallituksen poliisitoimintayksiköstä liittyi työryhmän jäseneksi. Iskala siirtyi työryhmän toimikauden aikana tuloksellisuustarkastuspäälliköksi Poliisihallituksen sisäiseen tarkastukseen, mutta hänen työryhmäjäsenyytensä jatkui yksikön vaihdoksesta huolimatta.

## 1.4. TYÖRYHMÄTOIMINNAN TOTEUTTAMINEN

Työryhmä päätti toteuttaa selvitystyönsä kartoittamalla määrältään ja laadultaan kaikkien poliisiyksiköiden vuosina 2006–2015 saamia lahjoituksia. Kartoitus suoritettiin yksiköihin toimitetulla kyselyllä, jolla lahjoituksia koskien pyydettiin tietoja erityisesti niiden tyypistä, arvosta, lahjoittajasta, vastaanottoajankohdasta, lahjoitukseen kytketyistä ehdoista, vastaanottamista osoittavasta asiakirjasta ja vastaanottamispäätöksen tehneestä tahosta. Lisäksi työryhmä kartoitti koko hallinnonalalle ja poliisin ylijohdolle osoitettuja lahjoituksia.

Tilastotiedon lisäksi työryhmä kokosi yhteen lahjoituksia koskevaa säädösperustaa, esitöitä, oikeuskäytäntöä sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä. Lisäksi työryhmä selvitti hallinnollista normiantoa sekä valtionhallinnon yleistä ohjausta että poliisin omaa asiakokonaisuuteen liittyvää ohjausta koskevin osin. Työryhmä päätti osittaisten läheisten liityntöjen

vuoksi tuoda soveltuvin osin esiin myös sponsoroinneista valtionhallinnossa ja poliisissa ohjeistettua. Työryhmä nosti esiin myös joitakin aikaisemmin tehtyjä lahjoituksia ja sponso-rointeja sivunneita tarkasteluja.

Viitteitä ja vertailupohjaa antavana työryhmä selvitti muiden poliisin näkökulmasta keskeisten valtion virastojen lahjoituksia koskevaa hallinnollista norminantoa. Työryhmä pyysi ja sai tietoja sisäministeriöltä, Rajavartiolaitokselta, Tullilta, puolustusvoimilta, Maahanmuuttovirastolta ja Häätäkeskuslaitokselta. Lisäksi työryhmä kartoitti valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia ja muita kannanottoja asiakokonaisuutta koskevin osin.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana viisi kertaa. Ensimmäisellä tapaamiskerralla sovittiin työryhmätyön käytännön toteuttamisesta, aikatauluista ja vastuista. Selvitysten kokoa-misen jälkeen kokouksissa keskusteltiin saadun selvityksen perusteella syntyneistä käsityksistä ja laadittiin niiden pohjalta näkemyksiä poliisin vastaanottamia lahjoituksia koskeviksi reunaehdoiksi. Lisäksi keskusteltiin mahdollisesta lahjoituksia koskevasta ohjeistustarpeesta. Tehdyn selvitystyön ja käydyn keskustelun perusteella laadittiin tämä työryhmäraportti sekä luonnos ohjeistukseksi lahjoitusten vastaanottamisesta poliisihallinnossa.

## 1.5. TARKASTELURAJAUKSET

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella nimenomaisesti poliisille (poliisiyksikkö/koko hallinnon-ala) virastona osoitettuja lahjoituksia. Yksittäisten virkamiesten saamat lahjat, lahjoitukset ja huomionosoitukset jäivät mainintoja (kohta 2.1.4) lukuun ottamatta työryhmän tarkastelun ulkopuolelle. Samasta syystä lahjusrikosten (RL 40 luku 1–2 §), joissa on kysymys yksittäisen virkamiehen palvelussuhteeseen tai toimintaan liittyvästä menettelystä, tarkastelu jätettiin työryhmän tarkastelun ulkopuolelle. Lahjusrikkomusta koskeva RL 40 luvun 3 §:n mukainen tunnusmerkistö katsottiin puolestaan sanamuotonsa johdosta viranomastoiminnan tasa-puolisuusvaatimukseen suoraan kytkeytyessään työryhmän selvitystyön kannalta olennaisek-si, joten säädösperustaa ja oikeuskäytäntöä (kohta 2.1.) päätettiin tuoda tältä osin esiin.

Sponsoroinneilla on osittaisia liityntäpintoja lahjoituksiin. Sponsorointien osalta työryhmä päätti tuoda raportissaan esiin valtionhallinnossa valtiovarainministeriön taholta tehtyjä yleisiä linjauksia sekä niiden johdosta annettua poliisin omaa ohjausta (kohta 2.3.2). Laa-jempi sponsorointien rajapintojen määrittely ja varsinaisten sponsoriyhteyksien selvittämi-nen jätettiin kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle. Sponsoroinneilla voi olla liityntöjä lukuisille yhteistyöalueille ja toimintaan (mm. poliisia koskevat tv-ohjelmat jne.), joten niiden kattava kartoittaminen edellyttäisi omaa selvitystyötään.

Poliisin tekemistä hankinnoista säädetään laissa julkisista hankinnoista (348/2007). Poliisi saa hankintoja valmistellessaan usein koekäyttöön erilaisia laitteita. Työryhmä huomioi koekäyt-töön annettujen laitteiden vastikkeettomuusnäkökulmat ja tätä kautta liitynnät lahjoituksiin, mutta totesi, ettei niitä säädösperustan ja tarkoituksen erilaisuus huomioon ottaen oteta työryhmän tarkempaan tarkasteluun.

Vielä työryhmä totesi, ettei ulkopuolisen rahoituksen käyttäminen kuulu työryhmän tarkas-telun piiriin. Ulkopuolisen rahoituksen hakemisen menettelyistä on säädetty ja määrätty<sup>1</sup> erikseen.

---

<sup>1</sup> Määräys: Poliisitoiminnan kehittäminen talousarvion ulkopuolisella rahoituksella, POL-2015-2677.

## 2. SELVITYSTYÖN TULOKSET

### 2.1. LAHJOITUKSIIN LIITTYVÄSTÄ NORMIPOHJASTA

#### 2.1.1. LAIT JA ASETUKSET

Työryhmä huomioi lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvät keskeiset säännökset. Seuraavassa selostetaan lahjoitukseen liittyvää normipohjaa edeten perustuslaista kohti yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

*Perustuslain* (731/1999) 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

*Hallintolain* (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Luvun 6 §:n, jossa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, 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.

*Valtion virkamieslain* (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenevästi (ks. mm. KKO 2000:40) edellä mainittu valtion virkamieslain 15 §:n mukainen kielto ottaa vastaan luottamusta heikentävää etua, koskee myös virkamiehen loma- tai muuta vapaa-aikaa.

*Poliisilain* (872/2011) 6 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Laki poliisin hallinnosta (110/1992) sääntelee yksittäisen poliisimiehen käyttäytymistä ja sivutoimia (15 f ja 15 g §).

*Rikoslain* (1889/39) lahjusrikoksia koskeissa säännöksissä (16 ja 40 luvut) kriminalisoidaan lahjan tai muun edun vastaanottaminen ja antaminen tiettyjen olosuhteiden vallitessa. Lahjan tai edun luonnetta tai arvoa ei ole määritelty. Lain 40 luvun 3 §:n mukaan jos virkamies itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) 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.

Kaikkien valtion viranomaisten kannalta keskeisiä lahjojen ja lahjoitusten vastaanottamista koskevia säännöksiä ovat valtion talousarviota (budjettia) koskevat säännökset. Säännökset sisältyvät lakiin valtion talousarviosta (423/1988, jälj. BudjL) sekä samannimiseen asetukseen (1243/1992, jälj. Bud-jA). Valtion perintönä saaman omaisuuden luovuttamisesta on lisäksi säädetty valtioneuvoston asetuksella (VNA 1257/2007).

*BudjL* 23 §:n mukaan lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

*BudjA* 72 d §:n mukaan valtion virasto, laitos ja talousarvion ulkopuolinen valtion rahasto

saa vastaanottaa lahjoitus- ja testamenttivaroja (lahjoitusvarat), jos varat ovat käytettävissä vastaanottavan viraston, laitoksen tai rahaston tehtävien mukaisiin tarkoituksiin ja jos lahjoitusvaroihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena. Pykälän 2 momentin mukaan lahjoitusvarat on palautettava, jos niitä ei voida käyttää siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu. Jos lahjoitusvarojen palauttaminen ei ole mahdollista, lahjoitusvarat on käytettävä tarkoitukseen, joka lähinnä vastaa lahjoituksen alkuperäistä tarkoitusta.

### 2.1.2. ESITÖISTÄ

Työryhmä päätti tuoda esiin säännösten esitöissä todettua relevantein osin. Rikoslain lahjusrikkomusta koskevan 40 luvun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 77/2001 vp, s. 41–) on todettu seuraavaa:

*Voimassa olevan lain mukaan vaaditun, vastaanotetun tai hyväksytyt lahjan tai muun edun taikka sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen tulee olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Ilmaisulla pyritään kuvaamaan menettelyä, joka on omiaan heikentämään tätä luottamusta. Nykyinen sanonta saattaa kuitenkin kohdistaa huomion liiaksi lahjan tai muun edun luonteeseen ja jättää liian vähälle huomiolle sen tapahtumakokonaisuuden, joka lahjan tai edun taikka sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen vaatimiseen, vastaanottamiseen tai hyväksymiseen liittyy. Usein uhka viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen kohdistuvaan luottamukselle johtuu paljolti lahjan tai muun edun saamiseen liittyvistä virkatoiminnan asianmukaiselle hoitamiselle vieraista olosuhteista. Sen vuoksi pykälää selkeytettäisiin liittämällä ”on omiaan” tunnusmerkki nykyistä selvemmin virkamiehen menettelyyn. Pykälässä tarkoitettu virkamiehen toiminta olisi rangaistavaa, jos virkamiehen menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Lahjusrikkomuksena rangaistavat teot ulottuvat tältä osin EN:n korruptiosopimuksessa edellytettyä laajemmalle.*

Lahjusrikkomuksen alkuperäisen rikoslakiin ottamisen yhteydessä annetussa hallituksen esityksessä säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on puolestaan todettu seuraavaa (HE 58/1988, s. 57):

*Säännöksellä pyritään suojaamaan nimenomaan luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, minkä vuoksi säännöksessä tarkoitettua menettelyä olisi arvioitava ikäänkuin ulkopuolisen näkökulmasta objektiivisia tekoolosuhteita tarkastellen. Ilmaisulla ”on omiaan heikentämään” halutaan tähdentää sitä, ettei menettelyn välttämättä tarvitse heikentää puheena olevaa luottamusta. Riittää, että menettely on tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää tätä luottamusta. Koska kysymyksessä oleva teko olisi rangaistava vain tahallisenä, on kuitenkin edellytettävä, että tekijän tulee mieltää tekon sisältyvän sellaisia elementtejä, että se on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Lahjusrikkomuksesta ei ole kysymys, jos teon kaikki sen piirteet tuntien ei objektiivisesti arvioiden voida katsoa heikentävän säännöksessä tarkoitettua luottamusta. Viranomaistoinnalla tarkoitetaan yleisesti sitä toimintaa, jota kysymykseen tulevissa palvelussuhteissa harjoitetaan. Luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen heikentää näin ollen sellainen säännöksessä tarkoitettu menettely, joka vaarantaa luottamusta siihen, että toiminta tällaisissa palvelussuhteissa on riippumatonta epäasiallisista vaikutteista. Tästä seuraa, että lahjan tai edun antamisen täytyisi liittyä vastaanottajan palvelussuhteeseen.*

*Arvioitaessa sitä, milloin kysymys on lahjusrikkomuksena rangaistavasta menettelystä, on otettava huomioon paljolti samanlaisia näkökohtia kuin lahjusrikosta arvioitaessa. Tällöin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, millaisia tarjoajaa koskevia toimia asianomaiset virkamiehet tai julkisyhteisön työntekijät voivat joutua tekemään. Varsinkin silloin kun etuja*

*vastaanottanut joutuu toiminnassaan tekemään antajan kannalta tärkeitä ratkaisuja, voi kysymyksessä olla pyrkimys vaikuttaa virkamiehen toimintaan ja tarjoaja saattaa syyllistyä lahjomisrikokseen. Jos taas asianomaisen tehtäviin kuuluu lähinnä tarjoajaa koskevien juoksevien asioiden hoitaminen, on epätodennäköisempää, että eduilla pyritään vaikuttamaan virkatoimiin tai että edut ovat omiaan vaikuttamaan niihin. Etujen tarjoaminen voi tällaisessakin tapauksessa olla niin runsasta, että se on kuitenkin omiaan heikentämään ulkopuolisen luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, jolloin etujen vastaanottaja voi syyllistyä lahjusrikkomukseen.*

### 2.1.3. OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Virkamiehen lahjusrikoksia koskevat rikoslain tunnusmerkistöt (RL 40:1–2 §) edellyttävät, että lahja tai muu etu annetaan tai otetaan (jne.) toiminnasta palvelussuhteessa. Yksittäisen virkamiehen palvelussuhteeseen kytkeytyessään oikeuskäytäntöä mainittujen lahjusrikosten osata ei tuoda raportissa esiin.

Lahjusrikkomuksen (RL 40:3 §) tunnusmerkistö kytkeytyy puolestaan sanamuotonsa perusteella kiinteästi nimenomaisesti viranomaistoiminnan tasapuolisuuden vaatimukseen. Lahjusrikkomuksen tunnusmerkistö on selostettu edellä kohdassa 2.1.1. Professori Pekka Viljanen on artikkelissaan<sup>2</sup> todennut, että lahjusrikkomuksen soveltamisalalla liikutaan sallitun ja kielletyn varsinaisella rajalla.

Korkein oikeus (KKO) on viimeisten runsaan kymmenen vuoden kuluessa antanut muutamia ennakkoratkaisuja, joiden voidaan sanoa selventäneen tätä sallitun ja kielletyn välistä rajaa. Ratkaisukäytännössä otetaan kantaan muun muassa siihen kysymykseen, kenen näkökulmasta tarkastellaan luottamuksen heikentymisen vaaraa. Tuoreimmissa ratkaisuissa (KKO 2002:51 ja KKO 2006:37) otetun kannan mukaan esimerkiksi pelkkä samalla alalla toimivien kilpailijoiden näkökulma ei ole riittävä, vaan luottamuksen heikentymistä on tarkasteltava nimenomaisesti tavallisen kansalaisen näkökulmasta mahdollisimman objektiivisesti.<sup>3</sup> Työryhmä päätti selostaa KKO:n ratkaisukäytäntöä ja erityisesti ratkaisujen perusteluja siltä osin kuin tuomioistuimessa esillä olleissa lahjusrikkomuksia koskevissa tapauksissa korostetaan viraston roolia ja viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttämisen näkökulmaa.

#### 2.1.3.1. KKO 2002:51

Lahjusrikkomusta poliisihallinnon virkamiestä koskien käsiteltiin ratkaisussa KKO 2002:51. Tapauksessa sisäasiainministeriön poliisiosaston rikosylitarkastaja oli tehnyt poliisihallinnolle atk-laitteita toimittavan yhtiön kanssa yhteistoiminta- ja mainossopimuksia poliisien ralliautoilun nimissä. Yhdistyksessä noudatetun käytännön mukaisesti virkamies oli saanut yhtiön sopimusten perusteella maksamat rahamäärät käytettäväksi rallitoiminnastaan aiheutuviin kuluihin. Ratkaisussaan korkein oikeus katsoi hovioikeusratkaisusta poiketen, että rikosylitarkastaja syyllistyi lahjusrikkomukseen vastaanottaessaan edun, jolla hän rahoitti lähinnä vapaaikanaan harrastamaansa poliisirallitoimintaa ja kattoi hänelle ja hänen kilpailijaparilleen aiheutuneita kuluja. Korkeimman oikeuden tuomio poistettiin sittemmin menettelyvirheen johdosta (ks. KKO 2012:52), mutta oikeuden esittämiä työryhmän näkökulmasta merkittäviä

<sup>2</sup> Viljanen, Pekka: Yritysten ja virkamiesten välinen kanssakäyminen rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjusrikossääntösten kannalta – sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis N:o 4/2008, s. 503–504.

<sup>3</sup> Ks. mm. Viljanen DL 4/2008, s. 509–510.

perusteluja voidaan edelleen käyttää tulkinnallisesti hyväksi. Korkein oikeus totesi perusteluissaan muun muassa seuraavaa:

*Lahjusrikkomusta koskevan rangaistussäännöksen soveltaminen edellyttää, että vastaanotettu etu on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Edellytyksenä ei siten ole, toisin kuin rikoslain 40 luvun 1 §:ssä tarkoitetun lahjuksen ottamisessa, että virkamies on vaatinut tai vastaanottanut etuuden toiminnastaan palvelussuhteessa, eikä myöskään, että etuudella on vaikutettu tai pyritty vaikuttamaan virkamiehen toimintaan taikka että se olisi ollut edes omiaan vaikuttamaan mainittuun toimintaan. Lahjusrikkomuksessa on kysymys siitä, onko etuuden vaatiminen, vastaanottaminen tai hyväksyminen ollut tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ulkopuolisen näkökulmasta tarkasteltuna. Viranomais-toiminnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan yleisesti sitä toimintaa, jota kysymyksen tulevasa palvelussuhteessa harjoitetaan. Säännöksellä pyritään siis turvaamaan se, että virkamies ei menettele tavalla, joka olisi omiaan herättämään epäilyksiä epäasiallisista vaikuttimista viranomaisen toiminnassa. Arvioitaessa tätä menettelyä on otettava huomioon se, että kysymyksessä oleva virkatoiminta voi olla erityisen altis luottamuksen heikentymiselle.*

*Poliisin ja yksittäisen poliisimiehen puolueettomuudelle ja tasapuolisuudelle voidaan jo poliisitoiminnan luonteen johdosta asettaa tavanomaista korkeammat vaatimukset. A:n virkaasema sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön ylitarkastajana ja eräiden projektien vastuuhenkilönä, jollaiseen asemaan ulkopuolisen näkökulmasta yleensä liittyy laaja vaikutusmahdollisuus, on ollut merkittävä. Se seikka, että A on toistuvasti vastaanottanut taloudellista etua yhtiöltä, johon sanotulla osastolla on ollut jatkuva liikesuhde, on omiaan herättämään ulkopuolisissa epäilyksiä poliisitoimen hankintoihin liittyvien asioiden käsittelyn puolueettomuudesta. Asiaa arvioitaessa ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, missä määrin A on tosiasiallisesti vaikuttanut kyseisen liikesuhteen syntymiseen tai jatkumiseen. Ottaen huomioon A:n edellä mainittu virkaasema poliisiosastolla ja etuuden antajan suhde kyseiseen osastoon A:n menettely on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen sillä tavoin kuin lahjusrikkomusta koskevassa rangaistussäännöksessä edellytetään.*

Huomionarvoista KKO:n perusteluissa on erityisesti hallinnonalan erityisluonteisuuteen otettu kanta. KKO:n mukaan poliisitoiminta voi olla erityisen altis luottamuksen heikentymiselle ja poliisin ja yksittäisen poliisimiehen puolueettomuudelle ja tasapuolisuudelle voidaan jo poliisitoiminnan luonteen johdosta asettaa tavanomaista korkeammat vaatimukset.

### 2.1.3.2 KKO 2006:37

Lahjusrikkomusta ja sotilasrikosta koskevassa tapauksessa pääesikunnan osastopäällikkönä toiminut komentaja, joka vastasi pääesikunnan konttorikonehankinnoista, oli runsaan kahden vuoden aikana vastaanottanut lahjanluonteista etuja konttorikoneita pääesikunnalle samaan aikaan markkinoineelta yhtiöltä osallistumalla yhtiön vieraana kahdesti oopperajuhlille sekä useisiin golf-tapahtumiin. Komentajan katsottiin syyllistyneen sotilaana tehtyyn lahjusrikkomukseen. Perusteluissaan korkein oikeus viittasi muun ohessa edellä lahjusrikkomuksen esitöissä todettuun siltä osin, että ”ilmaisu ’on omiaan heikentämään’ merkitsee sitä, ettei menettelyn välttämättä tarvitse heikentää luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen nimenomaan tarkasteltavana tapauksessa. Riittävää on, että menettely on tyypillisesti sellaista, että se yleensä heikentää tätä luottamusta”. Korkein oikeus totesi, että golf-tapahtumat olivat osuneet juuri siihen aikaan, jona syytetty oli toiminut pääesikunnan esikuntaosaston päällikkönä ja valmistellut merkittäviä konttoritekniikkaa koskevia hankintoja sekä tällöin voinut ratkaisevasti vaikuttaa laitteita koskeviin hankintapäätöksiin. Kun yrityksen tarjoamia golf-tapahtumia ja oopperajuhliin liittynyttä vieraanvaraisuutta arvioitiin kokonai-

suutena, korkein oikeus katsoi olevan ilmeistä, että nimenomaisesti ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta katsottuna etujen vastaanottaminen oli omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

### 2.1.3.3 KKO 2000:40

Tapauksessa oli kysymys siitä, olivatko vesioikeuden jäsenet ratkaisusta ilmenevissä olosuhteissa voimayhtiön tarjoamaa keskitystä vastaanottamalla syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Oikeus tuomitsi vesioikeuden päällikkötuomarin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja muut kaksi tuomioistuimen rivijäsentä jätettiin rangaistukseen tuomitsematta. Tapauksessa merkityksellistä työryhmän näkökulmasta oli nimenomaisesti se, miten korkein oikeus arvioi virkavelvollisuuden rikkomisen ja lahjusrikkomuksen tunnusmerkistöjen välistä suhdetta. Korkein oikeus totesi, että ”Tarkasteltaessa toisaalta RL 40:3:n nojalla tuomittavan lahjusrikkomuksen ja toisaalta VVirkamiesL 15 §:n tai aiemmin voimassa olleen 21 §:n ja tuottamukselliseen tekoon sovellettavan RL 40:11:n mukaisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjä voidaan todeta seuraavat erot: lahjusrikkomuksen toteutuminen edellyttää, että lahja tai muu etu on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, kun taas virkavelvollisuuden rikkomisen täytyy jo sillä, että taloudellinen tai muu etu voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Toisaalta virkavelvollisuuden tuottamuksellinen rikkomisen edellyttää, että se on tapahtunut virkamiehen toimittaessa virkaansa ja että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut siihen liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.”

Arviointi kohdistuikin siihen, oliko vesioikeuden jäsenten kunkin kohdaltaan syyksi luettava menettely tapahtunut heidän toimittaessaan virkaansa, oliko etujen vastaanottaminen voinut heikentää luottamusta heihin virkamiehinä tai vesioikeuteen viranomaisena ja, mikäli nämä edellytykset täyttyivät, eikö tekoja voitu pitää vähäisinä. Koska ratkaisu ei pääasiallisesti koskenut lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön arviointia, työryhmä ei laajemmin selosta tuomioistuimen asiassa suorittamaa harkintaa.

## 2.1.4. OHJEET JA MÄÄRÄYKSET

Työryhmä selvitti lahjoitusten vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä täydentävää valtionhallinnon ja poliisin ohjausta. Hallinnollista norminantoa tuodaan soveltuvin osin esiin seuraavassa.

### 2.1.4.1 VALTIOVARAINMINISTERIÖN OHJEET

Valtiovarainministeriöllä on toimivalta tukea ja ohjata virastojen sopimus- ja muuta työntajatoimintaa. Valtiovarainministeriö on 23.8.2010 antanut ministeriöitä ja virastoja koskien seuraavat lahjoitusten ja tämän työryhmän toiminnan kannalta relevantit ohjeet:

- Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VM/1592/00.00.00/2010, jälj. Vieraanvaraisuusohje), jota selostetaan tarkemmin jäljempänä, sekä
- Virkamiesten sivutoimet (VM/1591/00.00.00/2010).
- Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut 23.5.2001 ohjeen virastojen ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001) sekä määräyksen valtion matkustussäännöstä (VM/2416/00.00.00/2015).

Vieraanvaraisuusohjeen tarkoituksena on ollut vastata käytännössä esiin tulleisiin kysymyksiin niistä seikoista, joita valtionhallinnon johtavien virkamiesten ja henkilöstön on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa virkatoiminnassa. Ohjeen näkökulma ei ole kokonaisen viraston tai hallinnonalan, vaan enemmänkin yksittäisen virkamiehen. Ohjeessa on kuitenkin pyritty kuvaamaan sallitun ja kielletyn rajoja myös yleisemmällä tasolla, joten työryhmä katsoi aiheelliseksi tuoda otteita ohjeesta (s. 2–3) osaksi raporttia:

*Viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta.*

*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 palvelusuhteessa olevien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi.*

*Jokaisen tulee ilmoittaa esimiehelleen mahdollisista tilanteista, joissa puolueettomuus saattaa vaarantua. Tapauskohtaisella harkinnalla esimiehet päättävät, ovatko olosuhteet rikoslain tai virkamieslain tarkoittamalla tavalla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Esimiehen päätös ei kuitenkaan vapauta yksittäistä virkamiestä rikosoikeudellisesta vastuusta, vaan virkamiehen on aina käytettävä myös omaa harkintaansa. Epäselvissä tapauksissa edun vastaanottamisesta tulee pidättäytyä.*

*Virkamies voi aina kieltäytyä tarjotusta edusta. Esimerkiksi lounaan voi maksaa itse ja osittain viihteellisen matkan tilalle voi yleensä järjestää arkisemman kokouksen.*

*Sivutoimi- ja esteellisyyssäännöstö varmistaa osaltaan viranomaistoiminnan riippumattomuutta. Laillisen edun vastaanottaminen voi tosiasiallisesti aiheuttaa esteellisyyden edun antajaa koskevissa virkatoimissa.*

Edellä selostettujen lisäksi ohjeessa otetaan kantaa muun muassa vieraanvaraisuuden rajanvetoihin ja virkamiehen aseman merkitykseen vieraanvaraisuuden vastaanottamista koskevassa arvioinnissa.

#### 2.1.4.2 POLIISIN OMA HALLINNOLLINEN NORMINANTO

Poliisilla ei ole taloussäännön lisäksi varsinaista lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvää kaikkia yksiköitä koskevaa ohjeistusta.

Seuraavat asiakirjat sääntelevät soveltuvin osin lahjoitusten vastaanottamista poliisissa.

##### Poliisihallituksen taloussääntö<sup>4</sup>

Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön vuoden 2016 taloussäännön kohdassa 6 säännellään tulojen käsittelystä. Lahjoitettujen varojen vastaanottamista koskevassa kohdassa 6.8 (s. 33) todetaan seuraavasti:

*Lahjoitusvarojen ml. testamentilla saadut varat vastaanottamisesta tulee laatia asiakirja, josta ilmenee lahjoitus, siihen liittyvät mahdolliset ehdot sekä lahjoituksen vastaanottamisen hyväksymismerkinnät. Lahjoitettuja varoja voidaan ottaa vastaan silloin, kun varojen*

---

<sup>4</sup> Poliisihallituksen taloussäännön pohjalta on vastikään annettu 1.1.2016–31.12.2020 voimassaoleva ohje: Tarjoilu- ja vieraanvaraisuusohje sekä edustusmenojen seuranta, POL-2015-11401.

*vastaanottaminen ei vaaranna luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon eikä varojen vastaanottaminen velvoita vastaanottajaa vastasuoritukseen.*

*Merkittävien lahjoitusvarojen vastaanottamisesta päättää poliisiylijohtaja resurssiyksikön poliisijohtajan esityksestä.*

*Poliisiyksiköille rahana saadut lahjoitukset hoidetaan lahjoituksen saaneessa poliisiyksikössä.*

Sponsoroinneista taloussäännön kohdassa 6.7 (s. 33) todetaan seuraavasti:

*Sponsorointirahoituksen hankkiminen ja vastaanottaminen viraston toiminnan tukemiseksi eivät saa vaarantaa poliisin luotettavuutta, uskottavuutta ja puolueettomuutta.*

*Sponsorointirahoituksen hankkimisesta ja vastaanottamisesta päättää poliisiylijohtaja asianomaisen poliisiyksikön esittelystä aina tapauskohtaisesti erikseen.*

*Sponsorointiyhteistyössä on noudatettava valtionvarainministeriön Sponsorointi valtionhallinnossa -työryhmän (VM, 5/2000) antamia suosituksia. Sopimuksessa tulee olla selkeästi esillä, että kyse on sponsoroinnista.*

Taloussäännön omaisuuden hallintaa koskevassa kohdassa 9 todetaan lahjoitetun omaisuuden vastaanottamisesta alakohdassa 9.8 (s. 42) seuraavasti:

*Poliisiyksikkö saa vastaanottaa lahjoitus- ja testamenttivaroja, jos varat ovat käytettävissä vastaanottavan poliisiyksikön tehtävien mukaisesti tarkoituksiin ja jos lahjoitusvaroihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena.*

*Poliisiylijohtaja antaa yksikölle kirjallisen luvan vastaanottaa merkittävää lahjoitusomaisuutta poliisiyksikön esityksestä. Merkittävä saatu lahjoitus raportoidaan toimintakertomuksessa.*

*Rahana saatu lahjoitus kirjataan yleensä kirjanpidossa satunnaisiin tuottoihin ja tuloksi talousarviokirjanpitoon. Lahjoitettu käyttöomaisuus kirjataan liikekirjanpidossa käyttöomaisuustilille ja satunnaisiin tuottoihin ja se on rekisteröitävä käyttöomaisuusseurantaan.*

*Silloin kun saatuihin varoihin liittyy lahjakirjaan tai testamenttiin sisältyviä rajoittavia erityismääräyksiä pääoman tai pääoman tuoton käytöstä, on kyseessä ns. määrätarkoitukseen sidottu rahasto. Määrätarkoitukseen sidotun rahaston varat on erotettava toisistaan ja muista varoista valtion kirjanpidossa.*

*Koska viranomaistoiminta rahoitetaan julkisin varoin, on lahjoitusten vastaanottamiseen suhtauduttava pidättyväisesti ja huolehdittava siitä, että toiminta näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Lahjoittajalle ei saa antaa mainosta julkisilla yhteisesiintymisillä tai muutenkaan imagohyötyä, kun poliisi vastaanottaa varoja julkiseen käyttöön. Lahjoitusta vastaanotettaessa tulee myös arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttää poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta.*

Huomionarvoista taloussääntöä koskien on, että edellä mainitussa vuoden 2016 taloussäännössä on otettu vuoden 2015 taloussääntöä pidättyväisempi suhtautuminen lahjoitusten vastaanottamiseen. Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön vuoden 2015 taloussäännössä on lahjoitetun omaisuuden vastaanottamista koskevassa kappaleessa 9.8 todettu voimassaolevasta taloussäännöstä poiketen ainoastaan, että ”omaisuutta voidaan ottaa vastaan silloin, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi eikä omaisuuden vastaanottaminen velvoita vastaanottajaa vastasuoritukseen” (vrt. edellä alin kappale). Johtopäätöksenä voidaan todeta suhtautumisen muuttuneen pidättyväisempään ja kriittisempään suuntaan.

## Muu Poliisihallituksen ohjaus

Lahjoitusten vastaanottamista lähinnä oleva Poliisihallituksen ohjaava instrumentti on vuonna 2011 poliisille tarjottavista etuuksista annettu ohjaava kirje (27.10.2011, 2020/2011/374).

Ohjaavan kirjeen antamista edelsi Poliisihallituksen tietoon tullut poliisilaitosten toisistaan poikkeava suhtautuminen joukkoliikennepartiointiin (=poliisimies sitoutuu vastikkeettoman matkan vastapainoksi valvomaan mainitussa kulkuneuvossa yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja puuttumaan kulkuneuvon mahdollisiin järjestyshäiriöihin). Joukkoliikennepartiointiin katsottiin liittyvän luottamuksen säilymiseen, poliisipalvelujen tasapuolisen saatavuuden varmistamiseen sekä työturvallisuuskäsitteisiin liittyviä näkökohtia. Toisena ohjaavan kirjeen antamiseen johtaneena asiakokonaisuutena oli tiedostusvälineissäkin esillä ollut kysymys poliisille tarjotuista alennuksista (mm. huoltamolounaat jne.). Edellä selostettujen johdosta poliisiylijohtaja pyysi syyskuussa 2011 poliisiyksiköiden päälliköiltä henkilökohtaisen arvion heidän alueellaan tarjotuista poliisiin kohdistuneista etuuksista.

Poliisiyksiköiden päälliköiltä saatujen arvioiden mukaan poliisille tarjotut etuudet eivät olleet vaikuttaneet virkatoimien tasapuoliseen ja moitteettomaan hoitamiseen. Etuudet olivat tyypillisesti olleet pieniä, kahvin ja mahdollisesti kahvileivän sisältäviä. Huomionarvoista oli kuitenkin se, että alueelliset vaihtelut sekä joukkoliikennepartiointiin suhtautumisessa että etuuksien suuruudessa olivat selvityksestä ilmenevästi suuria.

Kootun selvityksen perusteella Poliisihallitus totesi kirjeessään, että Suomen poliisin jo pitkään nauttineen, kansainvälisesti poikkeuksellisen suuren, väestön poliisia kohtaan kokeman luottamuksen vaaliminen on poliisin toiminnan välttämätön edellytys, ja jo tästä syystä poliisimiesten korkealle moraalille on asetettava erityisiä vaatimuksia. Poliisihallitus totesi myös olevan hyvin tärkeätä, ettei vallalle pääse sellainen käsitys, että poliisin voimavaroja voitaisiin ohjata erilaisia etuuksia tarjoamalla: ”- - poliisin tuottamia turvallisuuspalveluja ei voi ostaa, eikä mikään alennuskäytäntö saa myöskään antaa sellaista vaikutelmaa, että nämä palvelut olisivat miltään osin kaupan.”

Ohjaavana kannanottonaan poliisille tarjottavista eduista Poliisihallitus totesi seuraavaa:

*Rajanveto sallitun ja kielletyn edun välillä ei ole yksiselitteinen. Harkinnassa tulee ottaa huomioon esim. edun tavanomaisuus ja edun tarjoajan tavoitteet.*

Joukkoliikennepartiointin Poliisihallitus totesi seuraavaa:

*Hyväksyttävänä ei voi nykyolinsäädännön valossa pitää sitä, että julkisin varoin tuotettuja turvallisuuspalveluja hankitaan joukkoliikennepartiointia koskevalla sitoumuksella. Poliisihallituksen käsityksen mukaan näistä järjestelyistä tulee luopua huolimatta siitä, että niillä parhaimmillaan on turvallisuutta kyseisessä kulkuneuvossa lisäävä vaikutus. - -*

*Poliisihallitus edellyttää poliisiyksiköiden huolehtivan siitä, että niiden henkilökunta ei suorita senkaltaista joukkoliikennepartiointia tai muuta vastaavaa toimintaa, jossa yksittäiselle poliisimiehelle maksetaan korvaus julkisen vallan tuotettavaksi tarkoitetun poliisitehtävän suorittamisesta.*

## Keskusrikospoliisin ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista

Keskusrikospoliisi on 8.6.2012 antanut henkilöstölleen ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (2400/2012/1113). Ohjeen lahjoihin ja sponsorointeihin kiinnittyvä näkökulma on yksittäisen virkamiehen, mutta työryhmä katsoi virastoa koskevan kiinteän liityntänsä vuoksi aiheelliseksi tuoda soveltuvin osin ohjeen sisältöä esiin. Ohjeen yleisissä periaatteissa korostetaan poliisin roolia yhteiskunnan avaintehtäviä hoitavana viranomaisena. Ohjeen mukaan

poliisin on erityisen tarkkaan huolehdittava, että sen toiminta on puolueetonta ja myös näyttää ulospäin puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta.

Ohjeessa todetaan lahjoista seuraavaa (kohta 3.5.):

*Keskusrikospoliisin henkilöstöön kuuluvalla on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle viranhoidon yhteydessä osoitetusta lahjasta. Yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin erityisen vähäarvoisia mainoslahjoja. 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.*

*Esimerkiksi virkamiehen tasavuosien merkkipäivät ja eläköityminen muodostavat tilanteen, jolloin kohtuullisen lahjan vastaanottaminen voi tavanomaisuutensa vuoksi olla hyväksyttävissä ja kohteliaisuuden edellyttämää. Lahjan arvoa voi kohtuullisuuden arvioinnissa verrata esimerkiksi viraston virkamiehilleen ja työtovereiden toisilleen vastaavassa yhteydessä antaman tavanomaisen lahjan arvoon.*

*Käteisen vastaanottamisen virkatoimeen kuuluvasta yhteistyöstä voidaan katsoa olevan aina lainvastaista. Lahjakortti on verrattavissa käteiseen.*

Ohjeessa todetaan lisäksi sponsoroinneista seuraavaa (kohta 3.6.):

*Hankkiessaan rahallista tukea omille tai perheenjäsentensä sidosryhmille, kuten esimerkiksi urheiluseuroille ja kansalaisjärjestöille, on virkamiehen oltava erityisen varuillaan oman asemansa ja virastossa vireillä olevien asioiden suhteen. Yhdistyksen nimissäkin vastaanotettu etu voi olla oikeudeton, jos se tulee suoraan virkamiehen hyödyksi. Tulkintaa ohjaa ratkaisu KKO 2002:51: Sisäasiainministeriön poliisiosaston rikosylitarkastaja oli tehnyt poliisihallinnolle atk-laitteita toimittavan yhtiön kanssa yhteistoiminta- ja mainossopimuksia poliisien ralliautoilun nimissä. Yhdistyksessä noudatetun käytännön mukaan hän oli saanut yhtiön sopimusten perusteella maksamat rahamäärät käytettäväksi rallitoiminnastaan aiheutuviin kuluihin. Rikosylitarkastajan katsottiin syyllistyneen lahjusrikkomukseen.*

## 2.2. YLIMPIEN LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUKÄYTÄNTÖ

Osana selvitystyötään työryhmä kartoitti ylimpien laillisuusvalvojen poliisin ja muiden viranomaisten saamia lahjoituksia koskevia päätöksiä. Ratkaisukäytäntöä lahjoituksia koskien oli verrattain vähän. Merkittävät viranomaisen saamia lahjoituksia koskevat julkaistut päätökset oli annettu nimenomaisesti poliisiviranomaista koskien.

### 2.2.1. TM-AUTO (OKV/1536/2013)

Tekniikan Maailman poliisille lahjoittamaan henkilöautoon liittyvä 16.2.2015 annettu oikeuskanslerin päätös (Dnro OKV/1536/2013) on osaltaan taustoittanut lahjoituksia kartoittavan työryhmän asettamisen tarpeellisuutta, joten tapausta on jo pintapuolisesti selostettu edellä kohdassa 1.1.

Poliisi vastaanotti lahjoituksena Mercedes-Benz -merkkisen yli 100.000 euron arvoisen auton, jonka rekisterinumero oli "TM-60". Kantelija pyysi oikeuskansleria arvioimaan pääasiallisesti sitä, oliko poliisin laillista ja hyvän tavan mukaista ottaa yritykseltä vastaan yli 100.000 euron arvoinen vastikkeeton lahja. Päätöksessä tarkasteltu ajoneuvo oli lahjoitettu nimenomaisesti silloiselle liikkuvalla poliisille. Liikkuva poliisi teki silloisen taloussäännön

nojalla esityksen lahjoituksen vastaanottamisesta poliisiylijohtajalle, joka antoi päätöksellään 30.11.2012 luvan ajoneuvon vastaanottamiseen lahjoituksena.

Poliisihallitus on oikeuskanslerin laillisuusvalvonta-asian yhteydessä pyytämään lausunto-pyyntöön antamassaan lausunnossa todennut, ettei esillä olleessa tapauksessa ole toimittu voimassaolevan lainsäädännön vastaisesti. Sisäministeriön poliisiosasto on oikeuskanslerille kanteluasian yhteydessä antamassaan lausunnossa päätelmänään todennut seuraavaa: ” - vaikka lahjoitusten vastaanottaminen säädösten mukaan on käsillä olevassa tapauksessa ollut mahdollista, tulisi vastaanottajan myös arvioida, miltä asia ulkopuolisten ja kansalaisten silmissä näyttää. Sanottu harkinta ei aineistosta ilmene. Poliisiosaston mukaan tulkinta siitä, mitä on hyväksyttävää ja tavanomaista on muuttunut vuosien saatossa. Poliisiosasto pitää kritiikille alttiina sitä, että lahjoitus on yksilöitävissä tiettyyn liiketaloudellisiin perustein toimivaan tahoon, mikä herättää poliisiosaston mielestä kysymyksiä poliisin toiminnan tasapuolisuus. Poliisiosaston näkemyksen mukaan poliisin vastaanottamat auto- ja muut lahjoitukset olisi perusteltua arvioida kokonaisvaltaisemmin. Näin poliisihallinnossa voitaisiin tarvittaessa tehdä nykyistä tarkemmat linjaukset lahjoitusten vastaanottamisesta huomioiden tarpeellises- sa määrin poliisin koskevan objektiivisuusvaatimuksen näkökulma.” Sisäministeriön oikeusyksikkö on puolestaan todennut lausunnossa seuraavasti: ”Sisäministeriön oikeusyksikkö katsoo, että vaikka lahjoitusten vastaanottaminen säännösten mukaan on viranomaisille mahdollista ja perusteltavissa, tulisi lähtökohtana kuitenkin olla, että viranomaistoiminta rahoitetaan julkisin varoin. Sisäministeriön oikeusyksikön näkemys on, että nyt kantelun kohteena olevan kaltaisten lahjoitusten vastaanottamiseen tulisi sisäministeriön hallinnonalalla tulevaisuudessa suhtautua pidättyväisesti.”

Päätöksessään oikeuskansleri totesi seuraavasti: ” - lahjoittaja on liiketaloudellisiin peruste-  
tein toimiva taho, jolle mainonta kuuluu olennaisena osana sen varsinaista liiketoimintaa. Varsinkin ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta asia voi mielestäni poliisiosaston mainitsemien tavoin näyttäytyä siten, että poliisihallinto mainostaa Tekniikan Maailmaa käyttämällä ”TM-60” -rekisteritunnuksella varustettua autoa. Kun lahjoittaja on rekisteritunnuksen myötä tunnistettavissa, antaa se lahjoittajalle näkyvyyttä, mikä itsessään saattaa antaa ulkopuolisel-  
le tarkastelijalle vaikutelman, että poliisin toiminta ei olisi yhdenvertaista ja tasapuolista.” Oikeuskansleri katsoi, että vaikka lahjoitetun auton itsessään ei voitu katsoa varsinaisesti palvelevan lahjoittajatahon toimintaa ja taloudellisia intressejä, lahjoitusta ei yksinomaan tällä perusteella voitu pitää ongelmattomana. Oikeuskanslerin mukaan luottamusta viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen voi vaarantaa – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomainen toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Ongelmana on, mikäli syntyy mielikuva lahjoittajan saamasta ”paremmasta palvelusta”. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan poliisin tulisi lahjoituksia vastaanottaessaan arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttää poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta.

Johtopäätöksensä oikeuskansleri piti perusteltuna, että poliisi pidättäytyisi normaalista poikkeavista ja/tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa. Lisäksi oikeuskansleri totesi, viitaten sisäministeriön poliisiosaston lausunnossaan jo esittämään ja ministeriön oikeusyksikön kannattamaan ehdotukseen, että poliisihallinnossa olisi asianmukaista arvioida poliisin saamia lahjoituksia kokonaisvaltaisesti ja tehdä tarvittaessa nykyistä tarkemmat linjaukset lahjoitusten vastaanottamisesta.

Oikeuskanslerin antaman päätöksen johdosta sisäministeriö kehotti 12.3.2015 Poliisihallitukselle lähettämällään selvityspyyntöllä (SMDno/2014/126) Poliisihallitusta ryhtymään toimenpiteisiin poliisien saamien lahjoitusten kokonaisvaltaisen arvioinnin tekemiseksi ja harkitsemaan samalla tulisiko lahjoitusten vastaanotto ohjeistaa nykyistä tarkemmin.

Poliisihallitus on vastauksenaan selvityspyyntöön todennut, että muodollisesta lain noudattamisesta huolimatta päätöksen keskeisen kritiikin on katsottava kohdistuvan juuri siihen, miltä lahjoituksen vastaanottamisen yhteydessä esitetyt kannanotot näyttävät suhteessa poliisin toiminnan objektiivisuusvaatimukseen.

## 2.2.2. REKISTERIKILPIEN LUKULAITE (RELLU) (EOA DNROT 389/4/14, 390/4/14, 412/4/14, 441/4/14, 2540/4/14 JA 4603/4/14)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi 28.11.2014 poliisin lahjoituksena saamaa automaattista rekisterikilpien lukulaitetta koskevan päätöksen. Asiakokonaisuuteen liittyen oli tehty oikeusasiamiehelle viisi kantelua ja valtioneuvoston oikeuskanslerille yksi kantelu, joka myös siirrettiin oikeusasiamiehen käsiteltäväksi samaan asiakokonaisuuteen kuuluvana.

Liikennevakuutuskeskus tiedusteli poliisiylijohtajalle 22.11.2013 osoittamallaan kirjeellä mahdollisuutta lahjoittaa poliisille autoihin sijoitettavaa liikennevalvontavälineistöä, jolla lahjoittajan mukaan oli tarkoitus parantaa poliisin resursseja automaattisessa valvonnassa. Liikennevakuutuskeskus rahoittaisi poliisin käyttöön liikennevalvontaa suorittaviin autoihin asennettavia automaattisia rekisterikilpien lukulaitteita (Relly). Rekisterikilpien lukulaitteissa oli kysymys hankkeena kehitettävästä valvontavälineestä, jonka testausvaihe päättyi 31.5.2014. Poliisihallitus päätti 27.11.2013 (2020/2013/5067) vastaanottaa lahjoituksen rekisterikilpien lukulaitteiden hankkimiseksi. Hankintamenettely oli tapauksessa asianmukaisesti suoritettu. Poliisin ylijohdolla ja Liikennevakuutuskeskuksella oli ollut voimassaoleva sopimus vakuutuksettomista ajoneuvoista ilmoittamisesta. Poliisihallitus oli kuitenkin tapaukseen liittyen antanut tiedon, ettei rekisterikilpien lukulaite rekisteröi vakuuttamattomia ajoneuvoja.

Apulaisoikeusasiamiehen poliisihallinnolta saamissa lausunnoissa on katsottu lahjoituksen olleen voimassaolevan lainsäädännön mukainen. Näkemysten mukaan rekisterikilven lukulaitetta käytetään tehostamaan poliisin lakisääteistä valvontatehtävää, eikä lahjoituksen vastaanottamiseen sisälly vastavuoroisuutta tai muita ehtoja. Poliisihallinnon ja sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan lahjoitus ei vaikuta poliisitoiminnan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen muun muassa siksi, koska ulkopuoliset tahot eivät ohjaa laitteen operatiivista käyttöä millään tavalla. Sisäministeriön poliisiosasto, oikeusyksikkö sekä sisäisen tarkastuksen yksikkö ovat kuitenkin korostaneet entistä suuremman huomion kiinnittämistä jatkossa nimenomaisesti poliisin toiminnan riippumattomuus- ja puolueettomuusnäkökohtiin. Suoritetun puolueettomuuden ja riippumattomuuden arvioinnin tulee myös olla myös myöhemmin todennettavissa. Sisäisen tarkastuksen yksikön lausunnossa korostetaan lahjoittajan intressien huomioonottamista sekä todetaan, että poliisin on syytä pidättäytyä normaalista virkatyöstä poikkeavista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, jotta kansalaisille ei synny väärää kuvaa poliisin riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

Kannanottonaan järjestelmän hankkimiseen lahjoitusvaroin apulaisoikeusasiamies totesi, että lahjoituksen tarkoitusta ja ehtoja koskevin osin lahjoitus oli valtion talousarvioasetuksen edellytysten mukainen. Sen sijaan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ei ollut täysin ongelmattonta, että kysymyksessä olevan lahjoituksen tekijänä oli taho, jonka toimintaa ja taloudellisia intressejä lahjoitusvaroilla hankittava aineisto voi ainakin välillisesti palvella. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kysymys oli yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Kannanotossa todetaan, että *”viranomaisten on toimittava niin, että kansalaisten luottamus viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Tätä luottamusta voi vaarantaa jo – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomainen, tässä tapauksessa poliisi, toimii asiassa jollain taloin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymisen lahjoittajatahon kanssa. Ongelma on, jos syntyy mielikuva, että lahjoittaja voi saada muita*

*”parempaa palvelua.”* Apulaisoikeusasiamiehen mukaan poliisin on tällaisissa tapauksissa pidättäydyttävä normaalista virkatyöstä poikkeavista julkisista esiintymisistä ja muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, jotta puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ei synny väärää kuvaa.

### 2.2.3. MUUT PÄÄTÖKSET

Edellä mainittujen nimenomaisesti lahjoituksiin liittyvien päätösten lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on 27.12.2001 antanut poliisin joukkoliikennepartiointiin kytkeytyvää asiaa koskevan ratkaisun (733/4/00). Joukkoliikennepartioinnissa on käytännössä ollut kysymys yksittäisen poliisimiehen sitoutumisesta vastikkeettoman matkan vastapainoksi valvomaan mainitussa kulkuneuvossa yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja puuttumaan kulkuneuvon mahdollisiin järjestyshäiriöihin. Oikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että tällaisten tai vastaavien etujen vastaanottamisessa tulee yleensä noudattaa pidättyvyyttä sekä olisi varmistettava siitä, että edun saaminen ei heikennä luottamusta virkatoimintaan taikka vääristä poliisin tarjoamien palvelujen suuntautumista. Oikeusasiamies päätyi lisäksi kysymään, onko edun avulla saavutettava turvallisuuslisä niin olennainen, että edun vastaanottaminen on perusteltua huomioon ottaen virkamiehelle ja viranomaiselle nykyisin asetettavat yhä tiukemmat puolueettomuusvaatimukset.

## 2.3. LAHJOITUSTEN JA SPONSOROINTIEN AIKAISEMPI TARKASTELU

### 2.3.1. POLIISIHALLINNOSSA

Poliisin saamia lahjoituksia ei ole aikaisemmin kartoitettu poliisihallinnossa nyt tehtyä selvitystyötä vastaavasti.

Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on vuonna 2010 selvittänyt poliisin saamia lahjoituksia kartoittamalla määrältään ja laadultaan poliisiyksiköiden vuosina 2006–2010 saamia lahjoituksia. Sisäisen tarkastuksen aikaisemmin selvittämien vuosien tilastot otettiin osaksi työryhmän nyt kokoamaa yhteenvetoa, jolloin poliisin saamien lahjoitusten kokonaistarkasteluajanjaksoksi muodostui yhteensä lähes kymmenen vuotta (v. 2006–2015). Sisäisen tarkastuksen suorittamassa tarkastuksessa lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvänä puutteena esiin nousi erityisesti lahjoitukseen liittyvän asiakirjan (lahjakirja tai vastaava) puuttuminen. Kokonaistarkasteluajanjakson tuloksia käsitellään myöhemmin jaksossa 2.6.1.

Poliisin saamiin lahjoituksiin ja sponsorointeihin sekä niiden määrittelyä koskeviin suuntaviivoihin on yleisellä tasolla otettu kantaa joissakin hallinnonalalla aikaisemmin laadituissa selvityksissä, mm. poliisin maksupolitiikkatyöryhmän muistiossa vuodelta 2004, jossa on otettu kantaa sekä lahjoitusten vastaanottamiseen (3.5.5) että sponsorituottoihin (3.7). Tuolloin työryhmän esityksenä lahjoitusten osalta on ollut, että nykyiset lahjoituksia koskevat määräykset ovat riittäviä eikä niiden osalta ole tarvetta muutosten tekemiseen. Sponsorirahoituksen osalta työryhmä puolestaan totesi, että poliisiviranomaiseen kohdistuvan sponsorirahoituksen vastaanottaminen tulisi katsoa pääsääntöisesti kielletyksi, mutta erityisesti perustelluissa tapauksissa sponsoriyhteistyö voisi olla mahdollista.

Lisäksi lahjoituksia on käsitelty ainakin sisäministeriön poliisiosaston 24.8.1998 asettamassa työryhmässä, jonka pääasiallisena tehtävänä oli selvittää poliisitoimen virkamiesten sivutoimia, poliisin organisaatioon kuuluvien virkamiesten saamia taloudellisia etuuksia sekä

poliisin ammatillisten ja harrastusyhdistysten varainkeruun muotoja. Työryhmämietinnössä (kohta 3.4.4.) lahjoitusten osalta todetaan, että ”*jotta lahjoituksilla ei voitaisi katsoa olevan viranomastoiminnan tasapuolisuutta vaarantavia seurauksia, tulee niiltä edellyttää ehdottomuutta eli sitä, ettei niiden antamista ole sidottu virantoiminnan sisältöön sinänsä. Lahjoitusten osalta tulee noudattaa valtioneuvoston vuonna 1974 voimaan tullutta päätöstä lahjoitus ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä valtion virastoissa ja laitoksissa. Päätöksen mukaan lahjoitusvarojen vastaanottaminen on mahdollista sillä edellytyksellä, että varat ovat käytettävissä sellaisiin tarkoituksiin, jotka kuuluvat vastaanottavan viraston laitoksen tai rahaston tehtäväpiiriin. Edelleen edellytetään, että lahjoitusvarat riittävät yhdessä muiden käytettävissä olevien varojen kanssa lahjoituksen tarkoituksen toteuttamiseen ja että lahjoitusvarojen vastaanottamisesta tai hoidosta ei aiheudu valtiolle merkittävässä määrin lisämenoja. Edelleen lahjoitukselta edellytetään sitä, ettei siihen sisälly tasapuolisuuden vaatimuksen vastaisia ehtoja ja että lahjoituksen vastaanottamisesta ei aiheudu haittaa varsinaiselle virkatyölle.*”

### 2.3.2. VALTIONHALLINNOSSA

Seuraavassa tuodaan sponsorointien aikaisempaa tarkastelua valtionhallinnossa esiin. Työryhmä katsoi tarkastelun esiintuomisen tarpeelliseksi, koska poliisi on valtiovarainministeriön suorittaman tarkastelun johdosta ohjeistanut sponsorointien osalta myös omaa hallintoaan jäljempänä selostettavalla tavalla.

Valtiovarainministeriön (VM) Sponsorointi valtionhallinnossa -työryhmä on toukokuussa 2000 laatinut sponsorointeja valtionhallinnossa koskevan työryhmämuistion 5/2000. Muistiossa todetaan sponsorointien hyväksyttävyydestä valtionhallinnossa seuraavaa (s. 10–):

*Työryhmä katsoi, että sponsorirahoitusta voidaan hankkia ja käyttää lähtökohtaisesti vain silloin, kun rahoituksen kohteena olevan viraston tehtävät ovat sellaisia, ettei niiden yhteydessä käytetä julkista valtaa hallinnollisen sääntelyn tai valvonnan alueella. Niissä tapauksissa, joissa sponsorituen hankkimiseen tai vastaanottamiseen päädytään, on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, ettei kyseinen rahoitustilanne ja sen mukanaan tuomat velvoitteet vaaranna viraston tai laitoksen objektiivisuutta ja riippumattomuutta julkisen vallan käyttäjänä ja sitä kautta luotettavuutta kansalaisten silmissä. Näitä riskejä arvioitaessa tärkeä lähtökohta on, että sponsoriyhteistyöhön liittyvien järjestelyjen on aina kestettävä kriittinenkin julkinen tarkastelu.*

Työryhmämuistion tiivistelmäosiossa todettiin lisäksi seuraavaa:

*Työryhmä ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi eikä edes mahdolliseksi tehdä ehdotusta ohjeiksi sponsoriyhteistyöhön valtionhallinnossa sovellettavista yksityiskohtaisista menettelytavoista. Työryhmä piti kuitenkin välttämättömänä tuoda esiin sellaisia yleisiä periaatteita, joiden huomioon ottaminen sponsoriyhteistyössä oli sen mielestä oleellista. - - Työryhmän korostamat periaatteet liittyvät niihin 1) erityispiirteisiin, jotka julkista tehtävää suorittavien virastojen ja laitosten on otettava huomioon, 2) sponsorille asetettaviin vaatimuksiin, 3) sponsorihankintaan ja sponsorisopimuksiin, 4) sponsoripanoksiin ja vastikkeisiin sekä 5) sponsoriyhteistyön hallinnolliseen käsittelyyn virastossa.*

Sisäministeriön poliisiosasto/hallintoyksikkö lähetti edellä mainitun VM:n muistion 27.6.2000 hallinnolle seuraavin ohjein:

*Sponsorisopimuksista ja sponsorirahoituksen vastaanottamisesta tulee vastaisuudessa aina tehdä ilmoitus joko poliisin lääninjohdolle tai valtakunnallisten yksiköiden ja poliisin lääninjohtojen osalta poliisin ylijohdolle. Sponsoriyhteistyötä koskeva ilmoitus, johon tulee liittää sponsoriyhteistyötä koskeva sopimus ja muut asiaa koskevat selvitykset, tulee toimittaa asianomaiselle viranomaiselle hyvissä ajoin ennen sponsoriyhteistyön aloittamista.*

*Sponsorisopimusten hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee ottaa huomioon edellä esitettyjen periaatteiden lisäksi erityisesti poliisin viranomaistehtävien luonteesta johtuva poliisin yleinen julkisuuskuva sekä poliisitoiminnan vaatima erityinen luottamus.*

Edellä selostettua ohjausta sovelletaan poliisihallinnossa edelleen sillä muutoksella, että nykyisin sponsorointeja koskevat ilmoitukset tehdään kaikissa tapauksissa poliisin ylijohdolle.

### 2.3.3. MUUTA ASIAAN LIITTYVÄÄ TARKASTELUA

Kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin piirissä on vuosina 2012–2013 työstetty järjestön menettelytapoja ja niihin liittyviä reunaehtoja järjestön vastaanottamiin lahjoituksiin ja ulkopuolisiin varoihin liittyen. Suomi on ollut kehitystyössä hyvin aktiivinen ja neuvotteluissa Suomen poliisia on edustanut Poliisihallitus. Vuonna 2013 Interpolin yleiskokous hyväksyi päätöslauselman liitteineen, jolla lahjoitusten vastaanottamisen läpinäkyvyyttä lisättiin ja päätöksenteon harkintaa täsmennettiin.

## 2.4. MUIDEN VALTION VIRASTOJEN ASIAKOKONAISUUTTA KOSKEVA OHJAUS

### 2.4.1. SISÄMINISTERIÖ

Poliisihallitus sai lahjoituksiin liittyvää ohjausta koskevaan tiedusteluunsa/tietopyyntöönsä sisäministeriöltä vastauksen, jossa todettiin, että sisäministeriöllä ei ole lahjoituksia koskevaa nimenomaista ohjeistusta, vaan lahjoituksiin liittyvä ohjaus perustuu ministeriön taloussääntöön (Sisäasiainministeriön kirjanpitoyksikön (240) taloussääntö 2012). Taloussäännön lahjoitetujen varojen vastaanottamista koskevassa kohdassa 6.7 (s. 41) todetaan seuraavasti:

*Ministeriö voi vastaanottaa lahjoitusvaroja, jos varat on käytettävissä viraston tehtävien mukaisiin tarkoituksiin ja jos lahjoitusvaroihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan muutoinkin pitää asianmukaisena. Päätöksen vastaanottamisesta tekee kansliapäällikkö. Lahjoitusvarojen vastaanottamisesta tulee laatia asiakirja, josta ilmenee lahjoitus, siihen liittyvät mahdolliset ehdot sekä lahjoituksen vastaanottamisen hyväksymismerkinnät.*

Lisäksi lahjoitetun omaisuuden vastaanottamista koskevassa kohdassa 9.8 (s. 56) todetaan seuraavasti:

*Virasto voi vastaanottaa ja tulouttaa nettobudjetoidulle momentille sellaista lahjoitusomaisuutta, jonka arvo ei ole viraston tavanomaiseen toimintaan ja talouteen nähden epätavallisen suuri. Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisessa tulee noudattaa talousarvioasetuksen 72 d §:n määräyksiä. - - Omaisuutta voidaan ottaa vastaan silloin, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja omaisuus kuuluu viraston tehtäväpiiriin, eikä omaisuuden vastaanottaminen aiheuta merkittäviä lisämenoja tai velvoita vastaanottajaa vastasuoritukseen.*

### 2.4.2. RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolaitos vastasi Poliisihallituksen tietopyyntöön, ettei virastolla ole lahjoituksia koskevaa varsinaista ohjeistusta, vaan lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvä ohjeistus perustuu viraston taloussääntöön.

Rajavartiolaitoksen taloussäännön lahjoitettujen varojen vastaanottamista ja antamista koskevassa asiakohdassa 6.7 säädetään seuraavasti:

*Rajavartiolaitos voi vastaanottaa lahjoitusvaroja. Niiden vastaanottamisessa noudatetaan talousarvioasetuksen 72 d §:ää. Määrärahavastuulliset virkamiehet voivat tehdä päätöksen vähäisten lahjoitettujen varojen vastaanottamisesta. Lahjoitusvarat on käytettävä lahjakirjassa osoitettuun tarkoitukseen. Rajavartiolaitoksen varoista ei voida maksaa lahjakortteja eikä tehdä lahjoituksia tai avustuksia juhla- tai muille tileille tai yhdistyksille. Rajavartiolaitoksen ja sen edustajien tulee pidättäytyä normaalista poikkeavista tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä taikka muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, ettei ulkopuolisille synny väärää kuvaa vastavuoroisuudesta. Vastaavasti tulee menetellä kohdassa 6.6 mainittujen sponsoreiden kanssa.*

Kohdassa 6.6 todetaan sponsoroinnista seuraavasti:

*Sponsorirahoituksen hankkiminen ja vastaanottaminen Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseksi ei saa vaarantaa Rajavartiolaitoksen luotettavuutta, uskottavuutta ja puolueettomuutta. Merkittävät sponsorirahoitukset on huomioitava Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelmissa. Sponsorirahoituksen vastaanottamisesta Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseksi päättää Rajavartiolaitoksen päällikkö.*

Lisäksi taloussäännön lahjoitetun omaisuuden vastaanottamista koskevassa kohdassa 9.8 todetaan seuraavaa:

*Rajavartiolaitoksessa voidaan vastaanottaa ja tulouttaa nettobudjetoidulle momentille sellaista lahjoitusomaisuutta, jonka arvo ei ole Rajavartiolaitoksen tavanomaiseen toimintaan ja talouteen nähden epätavallisen suuri. Lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisessa tulee noudattaa talousarvioasetuksen 74d §:n määräyksiä. Lahjoituksena saatu omaisuus käsitellään kirjanpidossa satunnaisena tuottona. Merkittävä saatu lahjoitus raportoidaan toimintakertomuksessa. Omaisuutta voidaan ottaa vastaan silloin, kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja omaisuus kuuluu Rajavartiolaitoksen tehtäväpiiriin, eikä omaisuuden vastaanottaminen aiheuta merkittäviä lisämenoja tai velvoita vastaanottajaa vastasuoritukseen.*

### 2.4.3. TULLI

Tulli vastasi Poliisihallituksen tietopyyntöön, ettei virastolla ole mitään erityistä lahjoituksia koskevaa ohjeistusta.

### 2.4.4. MAAHANMUUTTOVIRASTO

Maahanmuuttovirasto vastasi tietopyyntöön, ettei virastolla ole lahjoituksiin liittyvää ohjeistusta.

### 2.4.5. HÄTÄKESKUSLAITOS

Hätäkeskuslaitos vastasi Poliisihallituksen tietopyyntöön, ettei sillä ole lahjoituksia koskevaa ohjeistusta. Vastauksessaan Hätäkeskuslaitos totesi, ettei virasto toistaiseksi ole nähnyt tarvetta ko. ohjeistukselle, koska virastolle on 15 vuoden historian aikana osoitettu ainoastaan yksi lahjoitus.

## 2.4.6. PUOLUSTUSVOIMAT

Poliisihallitus sai Puolustusvoimilta vastauksen, että virastolla ei ole varsinaista lahjoituksia koskevaa ohjeistusta, mutta sillä on ohjeistus hyväksyttävien etujen vastaanottamisesta ja kielletyistä eduista Puolustusvoimien toiminnassa.

Ohjeistus käsittelee asiaa ennemminkin yksittäisen virkamiehen kuin organisaation näkökulmasta, mutta työryhmä katsoi ohjeistuksen olevan sisällöltään sellaista, että poimintoja siitä on mahdollista hyödyntää poliisin vastaanottamia lahjoituksia koskevien reunaehtojen määrittelyssä. Relevantteina esiin nousivat mm. seuraavat ohjeistuksen asiakohdat:

*Lahjan ottaminen on rangaistavaa vain, jos sen saaminen perustuu siihen, että asianomaisella virkamiehellä on mahdollisuus virkatehtävissään vaikuttaa antajaa koskeviin ratkaisuihin. Toimintamahdollisuuksien ei tarvitse sisältää oikeutta käyttää päätösvaltaa. Esittelijän tai valmistelevan virkamiehen vaikutusmahdollisuus riittää.*

*Edun arvo ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa sitä, onko kyseessä hyväksytty tai kielletty etu. Edun arvo voi kuitenkin osoittaa sen poikkeuksellisuutta ja siten pyrkimystä vaikuttaa saajan toimintaan palvelussuhteessa. Vähäarvoinenkin etu voi olla kielletty lahjus, jos sen voidaan katsoa olevan omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan palvelussuhteessa.*

*Eriyisen suurta harkintaa on käytettävä tilanteissa, joissa edun tarjoaja on osallisena tarjouskilpailussa tai hänellä on jokin muu asia vireillä organisaatiossa. Tällöin lähtökohtana tulee pitää, ettei tarjottua etua oteta vastaan. Tästä on esimerkkinä korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO: 1996:67.*

*Kun virkamiehelle tarjotaan lahjoja tai muita etuja, hänen tulee harkita huolellisesti olosuhteita siltä kannalta, vaarantuuko edun vastaanottamisella luottamus viranomais toiminnan tasapuolisuuteen. Eriyisen varovainen etujen vastaanottamisessa on oltava silloin, kun virkamiehen tehtäviin kuuluu valmistella ja ratkaista viranomaisen hankintapäätöksiä ja edun antajana on yritys, joka tarjoaa viranomaiselle hankinnan kohteena olevia palveluita tai tavaroita. Jos on pelättävissä, että tarjoajan tarkoituksena on vaikuttaa epäasiallisesti virkatoimiin, edun vastaanottamisesta on pidättäydyttävä.*

*Puolustusvoimien virkamiehen on käytettävä ainakin seuraavia arviointikriteerejä arvioidessaan jonkin edun vastaanottamista tai hyväksymistä:*

- onko etu välttämätön ja tarpeellinen
- onko edun antajalla jokin asia vireillä organisaatiossa
- onko edun saajalla vaikutusmahdollisuutta tähän asiaan
- mitkä ovat edun tarjoajan tavoitteet
- onko tarjottava etu tavanomainen
- mikä on virkatoimen merkitys
- mikä on virkamiehen asema

## 2.5. VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET JA KANNANOTOT

### 2.5.1. TARKASTUSKERTOMUKSET

Työryhmä selvitti Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) asiakokonaisuutta koskevaa mahdollista aikaisempaa tarkastelua. Virastosta saadun tiedon mukaan lahjoitusten vastaanottamista ei ole VTV:ssä erityisesti tarkastettu. Saadun tiedon mukaan tilintarkastuksissa tulee silloin tällöin vastaan yksittäistapauksia, mutta merkittäviä ongelmia niissä ei viraston käsityksen mukaan ole ollut. VTV:n mukaan poliisin voisi olettaa olevan lahjoituksia koskevissa asioissa erityisen tarkkana viranomaistoiminnan luotettavuuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi.

### 2.5.2. MUITA KANNANOTTOJA

Työryhmä otti lisäksi huomioon Poliisihallituksen 9.6.2015 VTV:ltä pyytämän lausunnon koskien ulkopuolisen täydentävän rahoituksen käyttämistä poliisitoiminnassa (POL-2015-7806). Lausuntopyyntönsään Poliisihallitus pyysi tarkastusviraston näkemystä erityisesti siihen, voiko kunta osallistua poliisitoiminnan rahoittamiseen alueellaan esimerkiksi liikenteen ja järjestyksen valvontaan liittyvissä tehtävissä. Työryhmä päätti nostaa VTV:n lausunnosta seuraavat lahjoitustarkastelun kannalta mielenkiintoiset kannanotot esiin:

*On myös mahdollista kysyä, voiko nyt kysymyksessä oleva järjestely, jossa Tampereen kaupunki hankkii rahallista vastiketta vastaan poliisilta palveluita, olla ristiriidassa kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa. Lisäresurssien hankkiminen esimerkiksi liikenteen tai järjestyksen valvontaan voi periaatteessa johtaa siihen, että poliisin toteuttama järjestyksenvalvonta on lisäresursseja hankkineessa kunnassa tehokkaampaa kuin muissa kunnissa. - - huomion perustuslain 6 §:n, 9 §:n, 21 §:n ja 22 §:n sekä poliisilain 1 §:n ja 3 §:n säännöksiin, joista ilmenevien periaatteiden nojalla voidaan yleisellä tasolla asettaa sellainen vaatimus, että kansalaisilla on lähtökohtaisesti oikeus samoihin ja samantasoisiin poliisipalveluihin asuinpaikastaan riippumatta. Poliisihallinnon eri portaiden eräänä tehtävänä on huolehtia siitä, että mainitut kansalaisten oikeudet toteutuvat myös käytännössä.*

*Edelleen huomionarvoista nyt kysymyksessä olevassa järjestelyssä voi olla se, vaikuttaako lisäresurssien hankkiminen poliisilta yleiseen luottamukseen poliisin viranomaistoimintaa kohtaan. Nyt kysymyksessä oleva järjestely ei ilmeisesti saisi johtaa sellaisen mielikuvan syntymiseen, että kaupungin ja poliisin välillä on kytköksiä, joiden vuoksi lisäresursseja hankkinut kunta olisi suhteessa poliisiin muita paremmassa asemassa.*

*Nyt kysymyksessä oleva suunniteltu Tampereen kaupungin ja poliisin välinen yhteistyöjärjestely on sinänsä luonteeltaan varsin pienimuotoinen. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että poliisin toimintaan liittyvät yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset sekä maksullisten yhteistyöjärjestelyjen välinen jännite voivat korostua, jos tällaisia yhteistyöjärjestelyjä ryhdytään toteuttamaan laajemmalti.*

## 2.6. YKSIKÖILLE LÄHETETYN KYSELYN TULOKSET

### 2.6.1. POLIISIYKSIKÖT

Edellä kohdassa 2.3.1 todetusti Poliisihallituksen sisäinen tarkastus selvitti vuonna 2010 poliisin vuosina 2006–2010 saamia lahjoituksia. Aikaisemmin koottujen tilastojen lisäksi Poliisihallitus koosti nyt yksiköille lähetetyllä kyselyllä poliisiyksiköiden vuosina 2011–2015 saamia lahjoituksia. Poliisihallitus pyysi yksiköiltä yksilöityjä tietoja koskien 1) lahjoitusta, 2) lahjoittajaa, 3) lahjoituksen arvoa, 4) vastaanottoajankohtaa, 5) tietoja päätöksentekijästä, 6) tietoja lahjoitukseen mahdollisesti kytketyistä ehdoista, 7) tietoja lahjoituksen dokumentoinnista sekä 8) muita lisätietoja.

Kokonaistarkasteluajanjakso käsitti vuodet 2006–2015. Poliisiyksiköiltä saatujen tietojen mukaan vuosien 2006–2015 aikana poliisi vastaanotti lahjoituksia noin 40 kertaa. Lahjoitusten arvo oli yhteensä noin 950 000 €, josta rahalahjoituksia yhteensä noin 495 000 € ja omaisuutta noin 455 000 € arvosta.

Lahjoitettu omaisuus sisälsi:

- huumeesteri
- sähkömopo koulupoliisitoimintaan
- paloturvakaappi
- harjoituspatruunoita
- taidevääreännöksiä
- virtamuunnin järjestelmäkomponentteja
- asunto-osakeyhtiön osake, realisoitu
- kiinteistö, realisoitu
- osakkeita, realisoitu
- autoja 2 kpl
- muotokuva
- ryijy.

Arvoltaan suurimmat lahjoitukset:

- 272 000 €; testamentatut varat huumausaineiden vastaiseen työhön ja poliisien työturvallisuuden parantamiseen
- 220 000 €; testamentattuja varoja ja omaisuutta opiskelijoiden koulutukseen käytettäväksi (omaisuus realisoitu)
- 150 000 €; virtamuunnin järjestelmäkomponentteja
- 117 000 €; auto liikennevalvontakäyttöön
- 63 000 €; asunto-osakeyhtiön osake (realisoitu)

Lähes kaikissa tapauksissa varojen käytölle oli asetettu ehtoja. Ehdot liittyivät mm. huumaus-aineiden käyttämisen paljastamiseen, huumetestausvälineiden hankintaan, poliisikoira-koulutuksen kehittämiseen, auton varusteluun, liikennevalvontatoimintaan sekä henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämiseen.

Kaikissa tapauksissa vastaanotettu lahjoitus vaikutti olevan käytettävissä sellaisiin tarkoituksiin, jotka kuuluvat poliisiyksiköiden tehtäväpiiriin.

Sisäisen tarkastuksen vuonna 2010 tekemässä lahjoituksia koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että kaikista vastaanotetuista lahjoituksista ei ollut laadittu ohjeistuksen mukaista asiakirjaa. Poliisiyksiköiltä nyt saatujen uudempien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että tältä osin käytännöt ovat kehittyneet; vuosien 2011–2015 aikana vastaanotetuista lahjoituksista lähes kaikista löytyi asiakirja.

## 2.6.2. KOKO POLIISIHALLINTO

Työryhmä selvitti Poliisihallituksen kirjaamoon toimitetulla tiedustelulla poliisihallinnon tarkastelujaksona (v. 2006–2015) saamia lahjoituksia.

Poliisihallituksen kirjaamon antamasta viraston asianhallintajärjestelmän tietoihin perustuneesta vastauksesta ilmeni, että yleisesti poliisihallinnolle (Suomen poliisi) osoitettuja toteutuneita lahjoituksia oli tehty tarkasteluajanjaksona yksi:

- Liikennevakuutuskeskus (LKV) lahjoitti vuonna 2013 Suomen poliisille liikennevalvontavälineistöä 145 000 euron arvosta. Liikennevalvontavälineistön lahjoitus on edellä todetusti ollut myös eduskunnan oikeusasiamiehen tarkasteltavana (päätös, dnrot 389/4/14, 390/4/14, 412/4/14, 441/4/14, 2540/4/14 ja 4603/4/14).

# 3. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KANNANOTOT

## 3.1. SELVITYSTYÖN TULOKSENA SYNTYNEET JOHTOPÄÄTÖKSET

### 3.1.1. YLEISTÄ

Kokoamansa aineiston ja työryhmäkokouksissa käytyjen keskustelujen pohjalta työryhmä toteaa lahjoitusten vastaanottamista koskevinä johtopäätöksinään seuraavaa:

Viranomaistoiminta rahoitetaan lähtökohtaisesti julkisin varoin. Poliisi voi kuitenkin valtion talousarvioasetuksen mukaisesti ottaa vastaan sellaisia poliisin lailla säädettyjen tehtävien hoitamista ja käytännön poliisitoimintaa palvelevia lahjoituksia, joiden ehdot ovat hyväksyttäviä ja joiden vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena. Suoritettava arviointi voidaan asetuksen sanamuodosta johdettuna jakaa kolmeen arviointikriteeriin: 1) poliisin tehtävien mukainen tarkoitus, 2) hyväksyttävät ehdot ja 3) yleinen asianmukaisuus.

Vastaanottamisen asianmukaisuuden arvioinnissa korostuu poliisitoiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Kansalaisten ja yleisön luottamus poliisitoiminnan puolueettomuuteen ei saa vaarantua. Puolueettomuutta on tarkasteltava yksittäistapauksen

lisäksi ns. objektiivisesta näkökulmasta: miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttää. Työryhmän kokoaman aineiston ja muun muassa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen<sup>5</sup> perusteella voidaan todeta, että se, mikä ensi näkemältä vaikuttaa kaikin puolin hyvältä ja pyyteettömältä, voikin perusteellisemmassa tarkastelussa osoittautua joksikin aivan muuksi. Rikoslain esitöissä on lahjusrikollisuuden tarkastelun yhteydessä luonnehdittu myös työryhmätarkastelun näkökulmasta osuvasti, että vaikeimmin arvioitavia ovat tapaukset, joissa liikeyritysten suhdetoiminnassa tavanomaisesti käytettäviä etuja tarjotaan virkamiehille lähinnä tarjoajalle myönteisen ilmapiirin aikaansaamiseksi<sup>6</sup>.

Poliisitoimintaa on pidettävä luottamuksen säilyttämisen näkökulmasta luonteeltaan erityisenä. Näkökulma poliisitoiminnan erityisluonteesta ja korostuneesta alttiudesta luottamuksen heikentymiselle ilmenee myös oikeuskäytännöstä (ks. KKO 2002:51). Poliisin vuoden 2015 aikana julkaistun strategian mukaan poliisin yksi keskeinen päämäärä on poliisia kohtaan koetun luottamuksen ylläpitäminen. Luottamuksen ylläpitämisen edellytyksinä voidaan pitää mm. päätöksenteon objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä. Poliisille osoitettujen lahjoitusten vastaanottamisen yhteydessä suoritettavan puolueettomuuden ja riippumattomuuden arvioinnin tulee olla myös jälkikäteen todennettavissa, joten vastaanottamispäätösten perusteilla voidaan katsoa olevan korostunut merkitys.

Työryhmän tekemän selvityksen perusteella poliisin saamien lahjoitusten volyyymi ei tarkasteluajanjaksona ollut huomattavan suuri, mutta lahjoituksia oli kuitenkin tehty useita monien poliisiyksiköiden piirissä. Lahjoitusten laatua ja määrää tarkastelemalla voidaan todeta, että suurin osa poliisin saamista lahjoituksista on ollut ongelmattomia. Toisaalta tarkastelun problemaattisuutta lisäävänä tekijänä voidaan todeta, että lahjoitusten määrä, niiden sisältö ja oikeudellinen viitekehys ovat vuosien mittaan muuttuneet.

Ylimpien laillisuusvalvojen kahdessa edellä selostetussa julkisessa ratkaisussa (TM-auto ja rekisterikilpien lukulaitteet) on arvioitu poliisin saamien lahjoitusten lain- ja asianmukaisuutta. Päätösten harvalukuisuudesta huolimatta niiden välittämä viesti on selvä: vaikka lahjoitus sinänsä olisi katsottava käyttötarkoituksen ja kytkettyjen ehtojen puolesta voimassaolevan lainsäädännön mukaiseksi, asianmukaisuuden arvioinnissa huomioon on otettava lukuisia, osittain arviointia monimutkaistaviakin tekijöitä. Asian merkittävyyttä ratkaisujen vähälukuisuudesta huolimatta osoittaa osaltaan myös se, että eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen arvioimaan rekisterikilpien lukulaitteen lahjoitusta koskevaan asiakokonaisuuteen kytkeytyi useampia kanteluita (yhteensä 6 kpl). Työryhmän käsityksen mukaan jo kantelut itsessään antavat aiheen tarkastella kriittisesti yleisön poliisitoiminnan riippumattomuutta kohtaan tunteiden luottamuksen tilaa ja sen suojelemisen turvaamista. Luottamusta on pyrittävä suojaamaan ja myös lahjoitusten vastaanottamista koskevia kanteluita on pyrittävä vastaanottamisratkaisujen asianmukaisella punninnalla ja päätösten perustelemisella välttämään.

### 3.1.2. LAHJOITUSTEN VASTAANOTTAMISEN YHTEYDESSÄ SUORITETTAVASTA ARVIOINNISTA

Poliisi saa vastaanottaa lahjoitus- ja testamenttivaroja, jos varat tai omaisuus ovat käytävissä poliisin tehtävien mukaisiin tarkoituksiin (1. arviointikriteeri). Rahavarojen ja lahjoitettavan omaisuuden lisäksi myös tarjottavat palvelut ja muu hyöty voivat työryhmän

---

<sup>5</sup> Viljanen, DL 4/2008, s. 503.

<sup>6</sup> HE 58/1988 vp, s. 49.

näkemyksen mukaan tulla arvioitaviksi lahjoituksina. Arvioitaessa ensimmäistä lahjoituksen vastaanottamiseen liittyvää arviointikriteeriä, lahjoitusomaisuutta on peilattava suhteessa poliisille laissa säädettyihin tehtäviin. Lahjoituksen vastaanottamisesta päättävän on arvioitava omaisuuden käyttötarkoituksen sopivuutta näihin tehtäviin. Tämän yleisen lähtökohdan lisäksi työryhmä kuitenkin lisäksi toteaa, että kuten poliisiyksiköiden saamia lahjoituksia koskevasta koonnista edellä (kohta 2.6.1) ilmenee, poliisi on saanut myös huomattavan määrän vähäarvoisia muita esineitä, kuten taideväärnöksiä, muotokuvan ja ryijyn. Näillä esineillä ei yleisesti voida katsoa olevan poliisin lakisääteisiä tehtäviä palvelevia käyttötarkoituksia. Tästä huolimatta työryhmä katsoo, että tietyt vähäarvoiset, esimerkiksi poliisin toimitiloja tai henkilöstöä palvelevat lahjoitukset on voitava ottaa vastaan.

Poliisi saa valtion talousarvioasetuksen mukaan vastaanottaa lahjoituksia vain, mikäli lahjoitusvaroihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä (2. arviointikriteeri). Sanamuoto johtaa lopputulokseen, että lahjoitus, johon ei ole kytketty ehtoja, voidaan muiden budjettiasetuksen lahjoituksen vastaanottamista koskevien kriteereiden täytyessä vastaanottaa. Näin ollen on huomionarvoista, että jokin esine (esim. auto) voi tulla vastaanotetuksi ilman ehtoja tai hyväksyttävillä ehdoilla, mutta täsmälleen samanlainen esine (samanlainen auto) on lain nojalla kieltäydyttävä vastaanottamasta, mikäli lahjoittaja haluaa esineen käyttöön tiettyyn ei-hyväksyttävään tarkoitukseen. Työryhmä arvioi hyväksyttäväksi ehdoiksi yleistäen sellaiset, jotka yleisluonteisesti kytkyvät lahjoituksen esimerkiksi tiettyyn poliisitoiminnan osaalueeseen. Tällainen voi olla esimerkiksi lahjoitusvarojen käyttö huumerekollisuuden torjuntaan. Työryhmä tuo jäljempänä lahjoitusten vastaanottamista koskevien reunaehtojen määrittelyn yhteydessä (kohta 3.2) näkemyksiään ehtojen arvioinnista laajemmin esiin.

Kun arvioidaan lahjoituksen vastaanottamisen yleistä asianmukaisuutta (3. arviointikriteeri), arviointi on suoritettava sekä lahjoitusta että lahjoittajaa koskien. Yleisesti voidaan todeta, että silloin, kun lahjoittajana on liiketaloudellisin perustein toimiva taho, arvioinnin merkitys korostuu entisestään. Lahjoittaja saattaa saada jatkuvaa mainos- ja imagohyötyä lahjoittamalla varoja julkiseen käyttöön. Yleisölle ei saa muodostua sellaista käsitystä, että poliisi tekee tavallisesta poikkeavaa yhteistyötä lahjoittajan kanssa, että poliisi olisi sitoutunut vastavuoroisuuteen lahjoituksen vastaanottaessaan, tai, että lahjoittaja saa muita parempaa palvelua. Lahjoitetut varat tai omaisuus eivät saa olla yleisön silmissä yksilöitävissä mihinkään tiettyyn liiketaloudellisin perustein toimivaan tahoon. Tästä näkökulmasta esimerkiksi tiettyyn yritykseen liittyviä tai viittaavia logoja, tunnusmerkkejä tai tunnisteita ei voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli lahjoitettu esine on jatkuvasti yleisön ja kansalaisten nähtävillä (esim. liikennevalvonta-ajoneuvo), puolueettomuusnäkökohtien arvioinnin merkitys korostuu. Edellä todetusta johtuen työryhmä katsoo, että liiketaloudellisin perustein toimivien yritysten poliisille antamiin lahjoituksiin tulee lähtökohtaisesti suhtautua harkiten ja jopa pidättyväisesti.

Lahjoituksen vastaanottamista koskeva arviointi on tehtävä aina yksittäistapauksellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Vaikka lähtökohtana tulisi olla harkitseva ja pidättyväinen suhtautuminen liiketaloudellisin perustein toimivien yritysten poliisille antamiin lahjoituksiin, kriittinen suhtautuminen ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tilanteisiin. Lahjoitusten kartoittamisen yhteydessä työryhmä havaitsi poliisin saaneen useita aidosti poliisitoimintaa palvelevia pyyteettömiä lahjoituksia. Näiden lahjoitusten voidaan katsoa olevan positiivinen asia, eikä tarkoituksena ole lahjoituksista kieltäytyminen kaikissa tilanteissa. Tältä osin työryhmä totesi hallinnossa olevan harmonisointitarvetta, jotta poliisiyksiköillä olisi käytettävissään yhtäläisiä arviointikriteereitä lahjoitusten vastaanottamisen edellytysten harkintaan. Työryhmän näkemyksen mukaan on tärkeää, että kansalaiset kaikkien poliisiyksiköiden alueella saavat samanlaisen kuvan poliisitoiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ja voivat olla varmoja, ettei poliisi toimi epätavallisissa lahjoittajan liiketaloudellisia tai muita intressejä palvelevissa yhteistyösuhteissa.

Lahjoituksen vastaanottamista koskevan päätösten perusteluilla on korostunut merkitys, koska perusteluiden on pystyttävä osoittamaan, että päätöksentekijä/esittelijä on kattavasti arvioinut yksittäistä lahjoitusta erityisesti poliisitoiminnan puolueettomuusnäkökohdat huomioon ottaen. Työryhmä toteaa, että perusteluissa yksittäistapauksen erityispiirteet on tuotava esiin, eikä pelkkä viittaaminen aikaisempaan käytäntöön ja perinteisiin riitä. Kaikki lahjoitukseen liittyvät yksityiskohtaiset seikat ja edellä selostetut arviointikriteerit on otettava lahjoituksen vastaanottamista koskevassa kokonaisvaltaisessa arvioinnissa ja perusteluissa huomioon.

### 3.1.3. LOPUKSI

Lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa ei ole taloussääntöä lukuun ottamatta aikaisemmin yleisesti hallinnontasolla ohjeistettu. Lahjoitusten vastaanottaminen on perustunut voimassaolevaan lainsäädäntöön, Poliisihallituksen taloussääntöön sekä kunkin yksikön itsenäisesti suorittamaan lahjoitusten asianmukaisuutta koskevaan arviointiin (pl. merkittävät lahjoitukset). Työryhmä katsoo, että edellä esitetyillä perusteilla poliisihallinnossa saataviin lahjoituksiin liittyvien käytäntöjen yhdenmukaistaminen on tarpeen. Työryhmä on päättänyt tämän raportin antamisen yhteydessä esittää poliisiylijohtajalle lahjoitusten vastaanottamista koskevan ohjeistuksen antamista. Ohjeistuksella pyrittäisiin yhdenmukaistamaan hallinnonalalla yleisesti lahjoituksia vastaanotettaessa suoritettavia arviointeja, tuomaan esiin käytännön tilanteita helpottavia konkreettisia arviointikriteereitä sekä välttämään näin riski siitä, että arviointi eri yksiköissä muodostuisi erilaiseksi. Ohjeistuksella pyrittäisiin ensisijaisesti turvaamaan poliisille osoitettujen asianmukaisten lahjoitusten vastaanottaminen jatkossakin ja niin, että menettely ei vaaranna kansalaisten luottamusta poliisitoiminnan objektiivisyyteen ja puolueettomuuteen.

Työryhmä antaa tämän raporttinsa luovuttamisen yhteydessä luonnosvaiheessa olevan ehdotuksensa lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa koskevaksi ohjeistukseksi.

## 3.2. LAHJOITUSTEN VASTAANOTTAMISEEN LIITTYVÄT REUNAEDDOT

Lahjoitusten vastaanottamiseen liittyvien reunaehtojuen määrittely, erityisesti huomioon ottaen poliisi toiminnan objektiivisuusvaatimus, oli yksi työryhmän tavoitteeksi asettamispäätöksessä osoitettu tehtävä. Työryhmä päätyi kokoamansa aineiston ja työryhmäkokouksissa käytyjen keskustelujen pohjalta seuraaviin reunaehtoja koskeviin johtopäätöksiin. Reunaehdot esitellään kategorioittain numeroituina.

### 1. Lahjoitusten sallittavuudesta yleisesti

- Poliisi voi ottaa vastaan sellaisia poliisin lailla säädettyjen tehtävien hoitamista ja käytännön poliisitoimintaa palvelevia lahjoituksia, joiden ehdot ovat hyväksyttäviä ja joiden vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena, erityisesti ottaen huomioon poliisitoimintaan kytkeytyvä korostunut puolueettomuusnäkökulma.
- On pidettävä erityisen tärkeänä, ettei ulkopuolisille synny kuvaa, että poliisilla on vastavuoroisuutta toiminnassaan lahjoittajan kanssa. Poliisin on aiheellista pidättäytyä normaalista poikkeavista ja/tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, ettei ulkopuolisille synny väärää kuvaa vastavuoroisuudesta.

## 2. Lahjoitusten poliisin tehtävien mukainen tarkoitus

- Vaikka lahjoitusvarojen tulee olla käytettävissä poliisin tehtävien mukaisiin tarkoituksiin, lahjoitukset eivät voi varsinaisesti muodostua osaksi poliisin ydintoimintaa (palvelunoston muotoinen, joka verhottu lahjoitukseksi) eikä lahjoituksen vastaanottamisesta saa aiheutua haittaa varsinaiselle virkatyölle.
- Lahjoitusomaisuuden käyttötarkoitusta on peilattava nimenomaisesti poliisille laissa säädettyihin tehtäviin.
- Myös sellaiset lahjoitukset, jotka ovat muutettavissa poliisin toimintaa palveleviksi, voidaan vastaanottaa.
- Poliisin ei ole estettä vastaanottaa myös poliisitoimintaan kytkeytymättömiä vähäarvoisia lahjoituksia (esim. esimerkiksi poliisin toimitiloja tai henkilöstöä palvelevat lahjoitukset, esim. taulut, huonekalut jne.), mikäli niitä ei voida pitää erityisen epätarkoituksenmukaisina eikä niistä aiheudu poliisille kustannuksia.

## 3. Lahjoitukseen kytketyt ehdot

- Mikäli lahjoittaja on kytkenyt lahjoitukseen ei hyväksyttäviksi katsottavia ehtoja, lahjoituksen vastaanottamisesta on kieltäydyttävä.
- Yleisluonteiset lahjoituksen käyttötarkoitukseen liittyvät ehdot ovat pääasiallisesti hyväksyttäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi lahjoituksen käyttämisen sitominen poliisikoiratoimintaan, huumerikostorjuntaan, liikennevalvontaan jne. Hyväksyttynä ehtona voidaan pitää myös yksityiskohtaisempaa ehtoa, esimerkiksi siitä, että varat on käytettävä poliisikoiran hankintaan.
- Kiellettyjä ovat lähtökohtaisesti ehdot, joilla lahjoitus sidotaan tiettyyn palveluntarjoajaan tai tiettyjen nimettyjen palveluiden ostamiseen, lahjoituksensaajalta edellytetään vastapalvelusta, tai, jotka johtavat lahjoittajan mainostamiseen tai suosimiseen. Esimerkkejä kiellytyistä ehdoista edelliseen asiakohtaan linkitettyinä ovat esimerkiksi ehdot varojen käyttämisestä tietyn koirarodun hankkimiseen tai koiran hankkimiseen tietyltä kasvattajalta. Kielletty on myös esimerkiksi ehto, jolla liikennevalvonnassa käytettävän ajoneuvon käyttö sidotaan tietylle rajatulle alueelle.

## 4. Lahjoituksen asianmukaisuuden arviointi

### 4.1. Lahjoitus

- Lahjoitettu omaisuus ja lahjoitetut varat on lahjoitustyyppinä pidettävä toisistaan erillään. Lahjoitettava omaisuus voi olla kiinteää tai irtainta omaisuutta. Lisäksi poliisi saattaa saada lahjoituksena aineettomia oikeuksia (esim. teostokorvaukset), palveluita tai muuta taloudellista arvoa omaavaa hyötyä. Lahjoitukseen rinnastetaan myös poliisille testamentattu omaisuus. Testamentilla saatua omaisuutta koskevat samat periaatteet kuin muita lahjoituksia.
- Realisoitavaa omaisuutta (esim. asuntoosake) vastaanotettaessa poliisilla on viimekätinen oikeus päättää omaisuuden realisointiin liittyvistä menettelyistä ja muista seikoista.
- Lahjoitusta on arvioitava yksittäistapauksena huomioon ottaen kaikki siihen liittyvät erityispiirteet, kuten esimerkiksi ajoneuvolahjoituksen ollessa kyseessä ajoneuvon merkki, malli, euromääräinen arvo, varustelun kustannukset jne.

- Arviointikriteereitä ovat mm. lahjoituksen käyttötarkoitus, välttämättömyys ja tarpeellisuus, hyödyllisyys, tavanomaisuus, arvo (merkittävyys), näkyvyys jne.
- Lahjoitus ei saa olla yleisön silmissä yksilöitävissä mihinkään tiettyyn liikeloudellisiin perustein toimivaan tahoon. Lahjoituksessa näkyviä tiettyyn yritykseen liittyviä tai viittavia logoja, tunnusmerkkejä tai tunnisteita ei voida lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä. Mikäli lahjoitettu esine on jatkuvasti yleisön ja kansalaisten nähtävillä (esim. liikennevalvontajoneuvo), puolueettomuusnäkökohtien arvioinnin merkitys korostuu.

#### 4.2. Lahjoittaja

- Liikeloudellisiin perustein toimivan lahjoittajan saaman hyödyn arvioinnilla korostunut merkitys.
- Lahjoittajan intressit ja mahdollisesti saama mainos- ja imagohyöty on otettava lahjoituksen vastaanottamista koskevassa arvioinnissa huomioon. Myös piilomainonta on tärkeää tunnistaa ja siihen on suhtauduttava kielteisesti. Lahjoittajan välillisestikin saama hyöty on pyrittävä tunnistamaan.
- Lahjoituksenantajan suosimisen kieltö.
- Huomioon otettavia arviointikriteereitä mm. lahjoittajan liikeloudellisen intressit ja tavoitteet, toiminta julkisuudessa, lahjoittajan saama näkyvyys, poliisiorganisaatiossa vireillä olevat asiat jne.
- Lahjoituksen vastaanottaminen ei saa muodostua sellaiseksi, että se voisi tosiasiallisesti aiheuttaa esteellisyyden lahjoituksen antajaa koskevissa virkatoimissa.

#### 4.3. Menettelyt ja päätöksen perusteleminen

- Lahjoitusten vastaanottamisesta ei saa aiheutua kohtuuttomia kustannuksia poliisille.
- Lahjoituksen vastaanottamista koskeva arviointi ja perusteleminen on tehtävä aina yksittäistapauksellisesti ja kokonaisvaltaisesti.
- Virastolla on aina mahdollisuus, ja joskus jopa velvoite, kieltäytyä vastaanottamasta lahjoitusta. Kieltäytyminen on asianmukaista tehdä kohteliaasti ja perustellusti.
- Lahjoituksen vastaanottamista koskevan päätöksen perusteluiden on pystyttävä osoittamaan, että päätöksentekijä/esittelijä on kattavasti arvioinut yksittäistä lahjoitusta erityisesti poliisitoiminnan puolueettomuusnäkökohdat huomioon ottaen.
- Perusteluissa on tuotava yksittäistapauksen erityispiirteet esiin, eikä pelkkä viittaaminen aikaisempaan käytäntöön ja perinteisiin riitä.

### 3.3. EHDOTUS OHJEISTUKSEKSI

Edellä johtopäätöksissä todetun johdosta työryhmä päätyi pitämään lahjoitusten vastaanottamista poliisihallinnossa koskevan ohjeistuksen antamista asianmukaisena.

Työryhmä laati loppuraporttinsa rinnalla luonnoksen lahjoitusten vastaanottamista poliisissa koskevaksi ohjeistukseksi. Työryhmä luovuttaa tämän loppuraportin luovuttamisen yhteydessä laatimansa ohjelun luonnoksen poliisiylijohtajalle.

Julkaisusarja: Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2016  
ISSN-L: 1798-7121  
ISSN (painettu): -  
ISSN (verkkajulkaisu): 2242-5640  
ISBN (painettu): -  
ISBN (verkkajulkaisu): 978-952-491-941-8  
Poliisihallituksen julkaisut verkossa: [www.poliisi.fi/julkaisut](http://www.poliisi.fi/julkaisut)  
Paino: Lönnberg Print  
Helsinki 2016