

**ASIA**

Poliisin lahjoituksena vastaanottama henkilöauto

**KANTELU**

Kantelija pyytää oikeuskanslerille 26.9.2013 osoittamassaan kirjoituksessa oikeuskanslerin selvittävän mitä mahdollisia kysymyksiä poliisin yritykseltä vastaanottamaan lahjaan liittyy, ja onko poliisin laillista tai muutoin sallittua ja hyvän tavan mukaista ottaa yritykseltä vastaan yli 100.000 euron arvoinen vastikkeeton lahja. Tapauksessa on kyse Otavamedian kustantaman Tekniikan Maailman poliisille lahjoittamasta henkilöautosta.

**SELVITYS**

Kantelun johdosta on hankittu Poliisihallituksen selvitys ja lausunto. Sisäministeriöstä on lisäksi hankittu sisäisen tarkastuksen yksikön lausuma sekä poliisiosaston ja oikeusyksikön lausunnot. Jäljennös hankitusta selvityksestä oheistetaan kantelijalle tiedoksi.

**RATKAISU**

## Lähtökohtia

Valtion talousarviosta annetun lain 23 §:n (1096/2009) mukaan lahjoitus- ja testamenttivarojen vastaanottamisesta ja käytöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion talousarvioasetuksen 72 d §:n (1786/2009) 1 momentin 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.

Hallintolain 6 §:n 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.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen poliisilain (493/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin oli toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Nykyisessä poliisilain (872/2011) 1 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti, että poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen.

## Tapahtumatietoja

Poliisiylijohtaja teki 30.11.2012 päätöksen (2020/2012/4680), jonka mukaan liikkuvan poliisin esityksen mukaisesti poliisiylijohtaja päätti antaa luvan kantelussa kerrotun auton vastaanottamiseen lahjoituksena. 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 kerrotusta päätöksestä. Otavamedian tiedotteen 24.9.2013 mukaan poliisiylijohtaja ja silloisen liikkuvan poliisin päällikkö vastaanottivat kyseisenä päivänä päätoimittajalta Tekniikan Maailman lahjoittaman partioauton avaimet. Kyse on tiedotteessa mainitun mallisesta Mercedes-Benz -merkkisestä autosta, jonka arvo on yli 100.000 euroa (lisävarustein, ilman poliisivarustusta). Auton rekisterinumero on ”TM-60”.

## Hankitusta selvityksestä

Poliisihallituksen selvityksessä viitataan valtion talousarvioasetuksen 72 d §:ään. Lisäksi selvityksessä todetaan muun ohella, että liikennevalvonta-auton vastaanottamiseen ei sisällynyt ehtoja vastasuorituksesta eikä autosta aiheutunut poliisille merkittävässä määrin lisämenoja ja että auton vastaanottaminen parantaa osaltaan liikennevalvontaa.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan niin ikään valtion talousarvioasetuksen 72 d §:ään, auton vastaanottamisesta tehtyyn Poliisihallituksen päätökseen sekä lahjoituksesta päätettäessä Poliisihallituksessa voimassa olleeseen taloussääntöön (2020/2011/3708). Poliisihallitus toteaa, että taloussäännön mukaan lahjoitusvarojen vastaanottamisesta tulee laatia asiakirja, josta ilmenee lahjoitus, siihen mahdollisesti liittyvät ehdot sekä lahjoituksen vastaanottamisen hyväksymismerkinnät. Merkittävien lahjoitusten vastaanottamisesta päättää poliisiylijohtaja esikunnan poliisijohtajan esityksestä. Lahjoitettuja varoja voidaan ottaa vastaan vain silloin, kun varojen vastaanottaminen ei vaaranna luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon eikä varojen vastaanottaminen velvoita vastaanottajaa vastasuoritukseen.

Poliisihallituksen lausunnossa toistetaan sen selvityksessä edellä kerrotuin tavoin esitettyjä seikkoja ja lisätään, että lahjoitetun auton käyttötarkoituksena on liikenneturvallisuustyön edistäminen. Lausunnon mukaan kyseessä oleva lahjoitus on viides poliisin liikenneturvallisuustyöhön lahjoitettu auto Tekniikan Maailmalta. Ensimmäinen auto lahjoitettiin vuonna 1978. Yhteenvetona Poliisihallitus lausuu näkemyksensä, että lahjoitus on ollut talousarvioasetuksen 72 d §:n ja Poliisihallituksen taloussäännön mukainen. Lahjoituksen ehdot ovat olleet hyväksyttävissä, lahjoituksen vastaanottamista voidaan pitää asianmukaisena ja lahjoitusta on käytetty viraston tehtävien mukaisiin tarkoituksiin.

Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö (jäljempänä: sisäinen tarkastus) katsoo Poliisihallituksen selvityksen perusteella, että auton vastaanottaminen on vallitsevan lainsäädännön ja poliisin ohjeistuksen mukaan ollut sallittua ja edelleen, että lahjoitusvaroilla tehtävä liikenneturvallisuuden edistäminen on yleisesti hyväksyttävää käyttöä ja vastaanottamisen olevan asianmukaista.

Sisäisen tarkastuksen mukaan poliisin on kuitenkin hyvä huomioida, että vaikka poliisi ei ole sitoutunut vastavuoroisuuteen, lahjoittaja saa jatkuvaa mainosta (mm. rekisterikilpi ”TM-60”) ja muutoinkin imagohyötyä lahjoittamalla varoja julkiseen käyttöön liikenneturvallisuuden edistämiseen. Sisäisen tarkastuksen mukaan on erityisen tärkeää, ettei ulkopuolisille synny kuvaa, että poliisilla on vastavuoroisuutta toiminnassaan lahjoittajan kanssa ja siksi on syytä pidättäytyä normaalista poikkeavista ja/tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajan kanssa, ettei ulkopuolisille synny väärää kuvaa vastavuoroisuudesta.

Sisäinen tarkastus toteaa, että kymmenen vuotta sitten poliisille lahjoitettu Jaguar-merkkinen auto herätti aikanaan myös kysymyksiä julkisuudessa. Sisäinen tarkastus selvitti ja arvioi asiaa. Sisäinen tarkastus otti kertomansa mukaan tuolloin saman kannan kuin tässä tapauksessa: ei huomautettavaa, kunhan lahjoitukseen ei sisälly vastavuoroisuutta.

Sisäministeriön poliisiosasto viittaa lausunnossaan valtiovarainministeriön 23.8.2010 antamaan ohjeeseen (VM/1592/00.00.00/2010), jossa muun muassa todetaan, että viranomaisen on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Poliisiosaston näkemyksen mukaan lahjoittaja on käsillä olevassa tapauksessa liiketaloudellisin perustein toimiva taho, jolle mainonta kuuluu olennaisena osana sen varsinaista liiketoimintaa. Varsinkin ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta asia voi näyttäytyä siten, että poliisihallinto mainostaa Tekniikan Maailmaa käyttämällä ”TM-60” -rekisteritunnuksella varustettua autoa. Poliisiosaston mukaan pitäisi myös arvioida, eroaako lahjoitus mahdollisesti muista vastaavatyypisistä lahjoituksista. Lahjoitettu auto on poliisiosaston näkemyksen mukaan arvokas ja poikkeaa poliisin muusta kalustosta.

Päätelmänään poliisiosasto toteaa, että 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, mikä on hyväksyttävää ja tavanomaista, on muuttunut vuosien saatossa. Poliisiosasto pitää kritiikille alttiina sitä, että lahjoitus on yksilöitävissä tiettyyn liiketaloudellisin perustein toimivaan tahoon, mikä herättää poliisiosaston mielestä kysymyksiä poliisin toiminnan tasapuolisuudesta. Poliisiosaston näkemyksen mukaan poliisin vastaanottamat auto- ja muut lahjoitukset olisi perusteltua arvioida kokonaisvaltaisemmin. Näin poliisihallinnossa voitaisiin tarvittaessa tehdä nykyistä tarkemmat linjaukset lahjoitusten vastaanottamisesta huomioiden tarpeellisessa määrin poliisia koskevan objektiivisuusvaatimuksen näkökulma.

Sisäministeriön oikeusyksikkö katsoo lausunnossaan, että vaikka lahjoitusten vastaanottaminen säännösten mukaan on viranomaisille mahdollista ja perusteltavissa, tulisi lähtökohtana kuitenkin olla, että viranomaistoiminta rahoitetaan julkisin varoin. Oikeusyksikön näkemys on, että nyt kantelun kohteena olevan kaltaisten lahjoitusten vastaanottamiseen tulisi sisäministeriön hallinnonalalla tulevaisuudessa suhtautua pidättyväisesti.

## Arviointi

Valtion talousarvioasetus sisältää kolme kriteeriä poliisille annettavan lahjoituksen vastaanottamiselle. Edellytyksenä on, 1) että lahjoitetut varat ovat käytettävissä poliisin tehtävien mukaisiin tarkoituksiin, 2) että lahjoitukseen liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä, ja 3) että varojen vastaanottamista voidaan pitää muutenkin asianmukaisena.

Liikenneturvallisuus on osa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, jonka ylläpitäminen on poliisilain (niin tapahtuma-aikaan voimassa olleen lain 493/1995 kuin nykyisin voimassa olevan lain

872/2011) 1 §:n 1 momentin mukaan yksi poliisin tehtävistä. Hankitun selvityksen mukaan kantelussa mainittua autoa käytetään poliisin suorittamassa liikennevalvonnassa ja sen käyttötarkoituksena on liikenneturvallisuustyön edistäminen. Selvää mielestäni näin ollen on, että lahjoitetut varat ovat käytettävissä poliisin tehtävien mukaisiin tarkoituksiin.

Poliisi ei hankitun selvityksen mukaan sitoutunut lahjoituksen yhteydessä mihinkään vastavuoroisuuteen. Voidaan siten myös arvioida, että lahjoitukseen liittyvät ehdot ovat olleet hyväksyttäviä.

Siltä osin kuin kyse on talousarvioasetuksessa mainitun kolmannen kriteerin täyttymisestä, eli että varojen vastaanottamista voidaan pitää muutenkin asianmukaisena, totean seuraavan.

Aluksi on syytä tuoda esille, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on päätöksessään 28.11.2014 (dnro 389/4/14 ym.) ottanut kantaa poliisin saamaan lahjoitukseen samankaltaisessa tapauksessa. Tapauksessa oli kyse poliisin käyttöön ottamasta automaattisesta rekisterikilpien lukulaitteesta, johon rahoitus (140.000 euroa) tuli lahjoituksena vahinkovakuutusyhtiöiltä. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään muun ohella seuraavaa:

”Hallintolain 6 §:n ja poliisilain 1 luvun 6 §:n puolueettomuusvaatimukseen sisältyy käsitykseni mukaan ns. objektiivinen näkökulma. Sen lisäksi, että yksittäiseen hallintopäätökseen tai toimeen osallisen virkamiehen omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn, viranomaistoiminnan on myös näytettävä puolueettomalta. Viranomaistoiminnan on siis näytettävä myös ulkopuolisille asianmukaiselta niin, että kansalaisilla säilyy luottamus toiminnan objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

---

Edellä toteamaani nähden ei ole täysin ongelmatonta, että kysymyksessä olevan lahjoituksen tekijänä on taho, jonka toimintaa ja taloudellisia intressejä lahjoitusvaroilla hankittava laitteisto voi ainakin välillisesti palvella. En nimittäin pidä poissuljettuna sitä, että toimiessaan järjestelmä tehostaa Liikennevakuutuskeskuksen mahdollisuuksia periä liikennevakuutusmaksuja ja laissa tarkoitettuja hyvikkeitä vakuuttamattomien liikenteeseen käytettyjen moottoriajoneuvojen omistajilta. Tähän on sisäministeriön poliisiosastokin viitannut lausunnossaan.

Kysymys on nähdäkseni ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Viranomaisten on toimittava niin, että kansalaisten luottamus viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Tätä luottamusta voi vaarantaa jo – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomaisen, tässä tapauksessa poliisi, toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Ongelma on, jos syntyy mielikuva, että lahjoittaja voi saada muita ”parempaa palvelua”.

Edellä olevan johdosta yhdyin myös sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön lausunnossaan esittämään, jonka mukaan poliisin on syytä tällaisissa tapauksissa pidättäytyä normaalista virkatyöstä poikkeavista julkisista esiintymisistä ja muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, jotta puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ei synny väärää kuvaa.”

Apulaisoikeusasiamies on siis päätöksessään arvioinut, että poliisin vahinkovakuutusyhtiöiltä saama 140.000 euron lahjoitus rekisterikilpien lukulaitteiden hankkimiseksi ei ollut ongelmaton. Apulaisoikeusasiamies on esittänyt eräitä kriittisiä näkemyksiä ja saattanut päätöksessä esittämänsä käsityksen viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta Poliisihallituksen tietoon.

Nyt käsillä oleva liikennevalvonta-auton lahjoitus eroaa apulaisoikeusasiamiehen arvioimasta tapauksesta ainakin siinä mielessä, että lahjoitetun auton itsessään ei voida katsoa varsinaisesti palvelevan lahjoittajatahon toimintaa ja taloudellisia intressejä. Lahjoitusta ei mielestäni yksinomaan tällä perusteella kuitenkaan voida pitää ongelmattomana.

Otavamedian tiedotteen mukaan poliisiylijohdaja oli lahjoitusta vastaanottaessaan (24.9.2013) todennut muun ohella seuraavaa: *”Liikenneturvallisuustyö on eri tahojen yhteistyötä, jonka erään ytimen muodostaa liikennevalvonta. Poliisin organisaatio muuttuu ensi vuoden alusta. On muistettava, etteivät organisaatiot tee valvontaa vaan ihmiset. Uusiin poliisilaitoksiin muodostuu vahvat liikennesektorit, joita ohjaa Poliisihallitus, ja joihin sijoittuvat myös nyt liikkuvan poliisin organisaatiossa toimivat liikennevalvonnan ammattilaiset. Organisaatiouudistuksen johdosta liikennevalvonnan taso ei tule laskemaan. Tämän tason ylläpitämiseksi ja toivotavasti tehostamiseksi TM:n liikennevalvonta-auton lahjoitus on yksi perinteisiin perustuva yhteistyötä korostava yksityiskohta.”*

Voin yhtyä poliisiosaston näkemykseen, että lahjoittaja on tässä tapauksessa liiketaloudellisin perustein 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 lahjoittajataho on rekisteritunnuksen myötä tunnistettavissa, antaa se lahjoittajalle näkyvyyttä, mikä itsessään saattaa antaa ulkopuoliselle tarkastelijalle vaikutelman, että poliisin toiminta ei olisi yhdenvertaista ja tasapuolista.

Kysymys on, kuten apulaisoikeusasiamiehen arvioimassa tapauksessa, ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Viranomaisten on toimittava niin, että kansalaisten luottamus viranomaisten toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Voin yhtyä apulaisoikeusasiamiehen esittämään yleiseen näkemykseen, että tätä luottamusta voi vaarantaa – vaikkapa vääräkin – mielikuva, että viranomainen toimii asiassa jollain tavoin yhteistyössä lahjoittajan kanssa, mitä mielikuvaa voi vahvistaa esimerkiksi julkiset yhteisesiintymiset lahjoittajatahon kanssa. Ongelma on, jos syntyy mielikuva, että lahjoittaja voi saada muita ”parempaa palvelua”.

Edellä kerrotun valossa pidän perusteltuna sisäisen tarkastuksen esittämää, jonka mukaan poliisin on syytä pidättäytyä normaalista poikkeavista ja/tai säännöllisistä julkisista esiintymisistä tai muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa, ettei ulkopuolisille synny väärää kuvaa vastavuoroisuudesta.

Korostan, että poliisin, eli lahjoituksen vastaanottajan, tulisi myös arvioida, miltä lahjoitus ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta näyttäytyy poliisin yhdenvertaisen ja tasapuolisen toiminnan sekä siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta. Käsillä olevassa tapauksessa Poliisihallitus ei näyttäisi tätä arviota enemmälti tehneen, eikä sanottu harkinta ilmene myöskään Poliisihallituksen antamasta selvityksestä ja lausunnosta. Korostan lisäksi poliisiosaston mainitsemien tavoin, että tulkinta siitä, mikä on hyväksyttävää ja tavanomaista on muuttunut vuosien saatossa, joten esimerkiksi aikaisempaan käytäntöön tai perinteisiin viittaaminen ei muodosta riittävää harkintaa tässä suhteessa. Myös apulaisoikeusasiamies on edellä kerrotuin tavoin arvioinut, että poliisin saama lahjoitus ei ollut ongelmaton.

Edellä esitetyn perusteella voin yhtyä sisäministeriön poliisiosaston esittämään ja ministeriön oikeusyksikön kannattamaan ehdotukseen, että poliisihallinnossa arvioitaisiin poliisin saamia lahjoituksia kokonaisvaltaisesti ja tehtäisiin tarvittaessa nykyistä tarkemmat linjaukset lahjoitusten vastaanottamisesta.

## Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkemykset poliisin toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta Poliisihallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle.

Poliisin saamien lahjoitusten kokonaisvaltaisesta arvioimisesta esittämäni johdosta lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös sisäministeriölle tiedoksi.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---