

Asia: VN/30101/2021

## **Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä**

Onko muutoksia tapahtunut siinä, missä laajuudessa rikosoikeudellinen virkavastuu on katsottava tarpeelliseksi?

### **Vastaus**

Arviomuistiossa on todettu, että yhteiskunnassa on tapahtunut paljon muutoksia edellisen virkarikosuudistuksen jälkeen ja tästä syystä virkarikossäännöksiä on aihetta tarkastella uudestaan. Etelä-Suomen syyttäjäalue on samaa mieltä asiasta. Muutoksia on tapahtunut arviomuistiossa kuvatuin tavoin erityisesti siltä osin, että yhä suurempi osa julkishallinnon henkilöstöstä työskentelee työsuhteessa ja toisaalta julkisia tehtäviä on merkittävässä määrin ulkoistettu myös yksityissektorille. Siksi on syytä arvioida rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta uudestaan ja nimenomaan siten, että julkisyhteisön työntekijän ja yksityisen tahon julkista tehtävää hoitavan henkilön vastuun välillä ei olisi epäsymmetriaa. Etelä-Suomen syyttäjäalue pitää perusteltuna ratkaisuna sitä, että julkisyhteisön työntekijän vastuu laajennetaan vastaamaan muiden rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevien vastuuta. Katsomme, että virkavastuulla pitää edelleen olla rikosoikeudellinen vastuu eikä virkamies- tai työoikeudelliset toimenpiteet ole riittäviä.

Har det skett ändringar i fråga om behovet av omfattningen av straffrättsligt tjänsteansvar?

### **Svaran**

-

Tuleeko rikosoikeudellisessa virkavastuussa säilyttää laaja ja suppea virkavastuu, vai tuleeko virkavastuun eri henkilöryhmissä olla yhtä laajaa?

### **Vastaus**

Virkavastuu tulee olla kaikille henkilöryhmille sama. Nykyinen tilanne aiheuttaa ilman hyväksyttäviä perusteita erilaisia vastuita henkilöille, jotka tekevät samoja tai jopa samaa asiaa. Virkavastuun tulisi vaihtoehdoista olla laaja. Näin yhtenäistysi lainsäädäntö ja poistuisi velvollisuus

yksityistämistilanteissa pohtia jokaisella kerralla erikseen miten virkavastuu säännellään. Toinen vaihtoehto eli supistaa yksityisten tahojen vastuuta, joka tulee perustuslain 124 §:n perusteella, aiheuttaisi vain soveltamisongelmia ja turhia ”kikkailumahdollisuuksia” päätettäessä miten toiminta järjestetään.

Bör inom straffrättsligt tjänsteansvar bibehållas brett och snävt tjänsteansvar eller bör tjänsteansvaret i olika persongrupper vara lika omfattande?

**Svaran**

-

Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen (RL 40:11 5 kohta) sijaan olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen?

**Vastaus**

Etelä-Suomen syyttäjäalueen mielestä on kannatettavaa pitää julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamista virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen sijaan. Julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän sisältö tulisi kirjoittaa määritelmäsäännökseen. Toki kattavan määritelmän muotoileminen on haasteellista. Julkinen tehtävä kuvanee paremmin kaikkea sitä toimintaa (sekä hallintotehtäviä että tosiasiallista hallintotoimintaa esim. hoitotoimia), joka määritelmän alle käytännössä kuuluu ja johon laaja rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuisi.

Bör den materiella centralgrunden för det straffrättsliga tjänsteansvaret i stället för utövning av offentlig makt (SL 40:11 5 punkten) vara skötseln av offentlig förvaltningsuppgift/offentligt uppdrag?

**Svaran**

-

Huomioita rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä?

**Vastaus**

Meillä ei ole lisättävää arviomuistiossa esitettyyn eikä edellä muissa kohdissa lausuttuun.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

**Vastaus**

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäätelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

**Vastaus**

Nykyinen sääntely on toimiva. Vaatimus säännöksiin ja määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuudesta yhdessä laillisuusperiaatteen kanssa asettaa selkeän edellytyksen säännösten ja määräysten täsmällisyydelle. Oikeat toimintatavat on siten määritelty kunkin alan kohdalla niissä. Rikosprosessissa tulee perustella, mikä on se velvollisuus, jota on rikottu, ja onko ollut vastaajan ennakoitavissa, että menettely tai laiminlyönti on hänen velvollisuuksiensa vastaista. Nykyinen blankosääntelytapa ei ole johtanut siihen, että rangaistavuuden ala olisi muodostunut liian laajaksi tai liian kapeaksi. KKO on viime aikoinakin antanut tulkintaa ohjaavia hyviä ratkaisuja (esim KKO 2023:17, jossa on pohdittu laillisuusperiaatetta).

Yksityiskohtaiseen sääntelyyn liittyy ongelmia, joita on tuotu esiin myös arviomuistiossa. Kaikkia elävän elämän tilanteita kattavaa yksityiskohtaista sääntelyä on mahdoton laatia. Vaarana on, että jotakin olennaista jäisi pois ja toisaalta mahdollisuus uusiin asioihin puuttumiseen hankaloituu. Se, että säädetään säännöksen loppuun sen estämiseksi ”muulla vastaavalla tavalla”, ei yleensä auta mitään. Yksityiskohtainen sääntely ei selkeytä mitenkään tilannetta. Pikemmin se vain lisää ongelmia. Kun kyse voi olla myös määräyksen rikkomisesta olisi niiden osalta täysin mahdotonta kirjata rikoslakiin määräysten sisältöjä.

Kan strukturen hos den straffrättsliga tjänsteansvarsregleringen utvecklas under beaktande av den straffrättsliga legalitetsprincipen?

**Svaran**

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

**Vastaus**

Keskeisin asia rikoslain ulkopuolisissa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevissa säännöksissä on se, että lainkäyttäjälle on selvää, minkä laajuisen vastuun säännös luo, mikäli säännös on tarkoitettu vastuuta luomaan eikä vain toteamaan muualla säädettyä vastuuta.

Arviomuistiossa on todettu, että rikosvastuun aineellisen perustan vaihtaminen julkisen vallan käytöstä julkisen tehtävän hoitamiseen voisi johtaa rikoslain ulkopuolisten virkavastuuta koskevien säännösten vähenemiseen. Tältä osin on kuitenkin syytä muistaa blankorangaistussääntelyn ja laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja se, mitä ovat ne säännöt ja määräykset, jotka esimerkiksi yksityisen tahon työntekijälle perustavat virkavelvollisuuden. Näin ollen voi olla jatkossakin tarpeen lisätä rikoslain ulkopuolisiin lakeihin rikosvastuuta koskevia säännöksiä.

Muilta osin ei ole arviomuistiossa esitettyä lisättävää tai kommentoitavaa.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

**Vastaus**

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

**Vastaus**

Etelä-Suomen syyttäjäalue viittaa alla arviomuistion ja selvityksen sisällöstä lausumaansa. Varsinkin lahjusrikkomuksen, vastustamisrikosten ja vaikutusvallan kauppaamisrikosten osalta.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

**Svaran**

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

**Vastaus**

Viraltapano voisi olla myös määräaikainen.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

**Svaran**

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

**Vastaus**

Virkarikossäännöksiä uudistaessa on muistettava, että yksittäisten sanojen, tekotapojen tai momenttien poistaminen tunnusmerkistöistä aiheuttaa lainsoveltajille usein suuriakin ongelmia, vaikka tavoitteena olisikin selkeyttää lainsäädäntöä. Virkarikossäännökset ovat lainsoveltajille harvinaisia ja suhteellisen vaikeita ja kun niitä muutetaan, niin eteen tulee erilaisia väitteitä ja tulkintoja siitä, mitä muutoksella on tarkoitettu. Näissä tilanteissa hyvä tarkoitus selkeyttää lainsäädäntöä tiivistäen säännöksiä johtaa valitettavan usein päinvastaiseen tilanteeseen. Tällainen saattaa lopulta todellisuudessa johtaa rangaistavuuden alan kaventumiseen, koska tällöin ei usein edes esitutkintoja aloiteta. Lisäksi voi tulla väitteitä ja tulkintaongelmia sen suhteen soveltuvatko aiemmat oikeustapaukset käsillä olevaan tilanteeseen, jos säännöksiä on muutettu. Muutoksia tulisi tehdä harkiten ja vain todellisen tarpeen vuoksi.

Lahjusrikokset

Näyttökynnys lahjusrikoksissa on käytännössä käräjäoikeus- ja hovioikeustasolla liian korkealla. Mitään sellaisia muutoksia ei tule tehdä, jotka voisivat entisestään vähentää lahjusrikosten tuomitsemista käytännössä. Poikkeuksellisen korkeaan näyttökynnykseen on kiinnittänyt huomiota myös OECD Suomea koskevissa tarkastuksissa.

Edellä todettuun viitaten lahjuksen ottamista koskevasta tunnusmerkistöstä (1 momentti) ei tule poistaa tekotapoja eikä varsinkaan 2 momentin mukaista tekotapaa, jossa lahjus annetaan suoraan toiselle eikä lahjuksen ottamisesta syytetty ole lahjan tai edun kanssa tekemisissä. Tunnusmerkistön 1 momentin sanamuoto antaa mahdollisuuden lukea ja ymmärtää sen siten, että 2 momentti on tarpeen, jotta kaikki variaatiot olisivat rangaistavia.

Lahjusrikkomuksen osalta pohdittavaksi täytyy pikemmin selvennyksen vuoksi tulla vastaavan momentin lisääminen. Säännösten suojeluobjektit ovat niin paljon yhteneväiset, että on selvää suoraan esimerkiksi virkamiehen läheiselle annettu lahja tai oikeudeton etu voi olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaisen toiminnan tasapuolisuuteen. Vaikka oikeuskirjallisuudessa on katsottu suoraan kolmannelle menneen edun täyttävän säännöksen, on Itä-Suomen hovioikeus tuomiossaan 2.2.2007 nro 100 katsonut toisin vedoten laillisuusperiaatteeseen. Toinen vaihtoehto on todeta asia lain esitöissä.

Vaikutusvallan kauppaamisen säännökset tulee saattaa Suomessa voimaan. Viime vaalikaudella Eduskunnassa rauennut hallituksen esitys tulee tehdä uudelleen.

#### Virkasalaisuusrikokset

Virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä ei tule poistaa. Virkasalaisuussäännös tulee jakaa kahteen pykälään. Näin eri rikokset olisivat normaaliin tapaan eri pykälissä. Varsinkin, kun niissä on muutakin eroa kuin pelkästään tahallisuus/tuottamus. Virkasalaisuuden rikkominen olisi myös syytä pitää omana säännöksenä suhteessa virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska edellytykset ovat erilaiset teon vähäisyyden osalta. Myös se, että salassapitovelvollisuus jatkuu virka/työsuhteen jälkeen tekee teosta sen verran erilaisen, että tahallinen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen on tarvetta säilyttää omina säännöksinä eikä sisällyttää niitä virkavelvollisuuden/tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Jo nyt oikeuskäytännössä käytetään termiä ”ilmaisu”, joka on tiedon välittämistä taholle, jolla ei ole siihen oikeutta. Termin ottaminen ainakin esitöihin on kannatettavaa. Pitäisi miettiä myös sitä, miten suhtaudutaan asiaan, jonka joku viranomaistaho on jo asian laillisesti julkistanut. Tällöin ei virkasalaisuuden rikkomisen pitäisi täytyä. Tällainen tilanne on esim. silloin, kun pakkokeinoistunnossa tulevat ilmi rikosnimikkeet, joista epäillään. Tällöin se tieto on jo julkista. Tällaista asiaa on käsitelty mm. Hgin HO 8.5.2017 R 16/1036, ks. KKO 1981-II-148. Lisäksi olisi lain esitöissä tarvetta täsmentää, että pelkkä tarkoitus hyödystä ja vahingosta riittää.

## Virka-aseman väärinkäyttäminen

Päätöksenteon ja sen valmistelun erillisellä mainitsemisella on edelleen tarvetta. Julkisen vallan käyttäminen ei täytä kaikkia tarvittavia tilanteita. Ainoastaan julkisen vallan käyttäminen edellytyksenä aiheuttaisi lisäksi hankalia näyttö ja soveltamistilanteita mm. tietoisuuden osalta valmistelussa. Muistiossa todetaan, päätöksentekoon tai valmisteluun osallistumisesta, että myös teknisen avun antaminen täyttäisi valmisteluun osallistumisen. Näkemyksemme mukaan asiaa ei ole näin käytännössä tulkittu. Säännös edellyttää mukanaoloa varsinaisen päätöksen valmistelemistoimissa, ei teknistä apua esim. tietokoneen käyttöön. Esittelijöillä ja asian valmistelijoilla on tosiasiallisesti usein suuri vaikutus lopulliseen päätöksentekoon, joten on tärkeää varmistaa, että virkavastuu kohdistuu myös valmisteluun. Muistiossa todetaan, että valmistelu on terminä epämääräinen ja voi ulottaa virkavastuun hyvinkin pitkälle ja aiheuttaa tulkintaongelmia. Toteamme, että tiedossamme ei ole, että tältä osin olisi aiheutunut suuria tulkintaongelmia. Mikäli valmistelun käsitettä halutaan täsmentää, niin termi voitaisiin pyrkiä määrittelemään esitöissä. Esitöihin voitaisiin esim. ottaa maininta siitä, ettei valmistelu tässä yhteydessä tarkoita täysin teknisluonteisia toimia.

Mikäli päätöksentekoon osallistuminen ja sen valmistelu poistetaan tekoavoista, se kaventaa rangaistavuutta, koska kaikki päätöksenteko ja sen valmistelu ei ole julkisen vallan käyttämistä. Ainoastaan julkisen vallan käyttäminen edellytyksenä aiheuttaisi hankalia näyttö ja soveltamistilanteita mm. tietoisuuden osalta valmistelussa.

Etelä-Suomen syyttäjäalue toteaa lisäksi, että mikäli virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistöstä 1 kohdasta poistetaan tekoavana päätöksentekoon osallistuminen ja sen valmistelu, ei sanamuoto vaikuttaisi pitävän sisällään julkisen vallan käyttämisen laiminlyöntiä. Mikäli lainsäätävä haluaa tällaisen väärinkäyttämisenä rangaistavaksi, tulee tunnusmerkistö muotoilla toisin. Käyttäminen tekoavana viittaa aktiiviseen tekemiseen.

Muistion sivulla 48 on esitetty, että RL 40:7, 1:n 2-kohdan osalta, että siihen lisättäisiin säännökset ja määräykset. Tämä ei ole suotavaa, koska aina ei ole erikseen olemassa säännöstä tai määräystä missä toiminta kielletään, vaan kyse on teosta johon ei ole oikeutta. Esim. tilanne, että henkilö teettää omia töitään, vaikka rakentamista.

Muistion sivulla 102 on virka-aseman väärinkäyttämisen 2-kohdan osalta (käskyvalta ja välitön valvonta) esitetty, ettei siinä yhteydessä olisi vastuuta kuin julkisen vallan käyttämisen yhteydessä. Tämä ei ole kannatettavaa. Esim. sairaaloissa, hoitokodeissa, koulukodeissa yms. voivat tekijät yhä useammin kohdella väärin potilaita/asiakkaita ilman, että kyse on julkisen vallan käyttämisestä, vaan pikemmin hoitotoimenpiteistä tai niiden laiminlyönneistä.

## Virkavelvollisuuden rikkominen

Oikeuskäytännössä on katsottu, että virkaa toimittaessa ovat myös sellaisia vapaa-aikana tapahtuneita asioita, joilla on asiallinen yhteys virka-asioden hoitamiseen. Sotilasrikoksissa yhteys on useammin katsottu olleen. KKO 2019:104 33-35, KKO 2020:80, Hgin HO 15.06.2023 nro 124899 s. 19. Selkeyden vuoksi olisi asia hyvä joko mainita säännöksessä taikka selkeästi lain esitöissä.

Tunnusmerkistössä mainittua teon vähäisyyden sisältöä ei tule tunnusmerkistötasolla täsmentää, vaan se tulee jättää oikeuskäytännön kehittymisen varaan. Esitöissä voitaisiin kuitenkin täsmentää sitä, mitä teon vähäisyydellä halutaan tässä yhteydessä tarkoittaa. Selkeintä olisi tuoda esiin se, että teon vähäisyys ja tekijän syyllisyyden vähäisyys ovat eri asioita. Muutoin tulee ristiriitaisia tilanteita, jos ensin katsotaan, että tekijän syyllisyys on niin ei-vähäistä, että rikos täyttyy ja sitten katsotaan syyllisyyden olevan niin vähäistä, ettei tuomita tai syytettä nosteta. Oikeuskäytännössä on rangaistavuuden rajaa arvioitu ensisijaisesti teon vähäisyyden kannalta.

Säännöksissä on siis tarkoituksella mainittu vain teko, ei syyllisyys. Tämä pitäisi selkeästi tuoda esiin esitöissä. Esimerkkinä on mm. asia, jossa henkilö on kiinniotettuna ylitse sallittujen aikojen. Kun kyse on vapautteen kohdistuvasta asiasta ei tekoa varmasti voi pitää vähäisenä ja rikos täyttyy. Mutta syy voi olla usean henkilön tiedonvaihtojen ongelmat ja jokaisen syyllisyys on pientä eli tekijä voidaan jättää rangaistukseen tuomitsematta tai syyte nostamatta. Tällä arvioinnilla on merkitystä jopa vahingonkorvausvelvollisuuteen.

## Er bedömning om förslagen i promemorian?

### Svaran

-

## Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

### Vastaus

Toteamme, ettei lajusrikosten tunnusmerkistöihin tule lisätä mitään euromääräisiä rajoja siitä, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Tällä hetkellä lahjusten osalta on voimassa periaatteessa 0- raja. Virkamiesten ei ole hyväksyttävää ottaa vastaan mitään etuutta, joka voidaan tulkita lahjukseksi. Lisäksi tietyn euromäärän mainitseminen johtaisi jatkuvaan säännösten päivittämisen tarpeeseen. Tämä olisi myös rikoslain systematiikan vastaista, koska muissakin tunnusmerkistöissä sinänsä rahassa mitattavissa olevat tunnusmerkistökäsitteet kuvataan ja arvioidaan ilman euromääräisiä rajoja. Lisäksi olisi vaarana, että asettamalla rangaistavuudelle jokin euromääräinen raja hyväksyttäisiin ajatus, että virkamies voisi laillisesti vaatia sen rajan alle menevän summan, jotta hän tekee työnsä.

Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän mahdollisen kehittämisen ei tule johtaa tuottamuksellisten virkarikosten dekriminointiin. Sellaista ratkaisua ei voida pitää kriminaalipoliittisesti perusteltuna ottaen huomioon virkarikossäännösten suojeluobjektit ja nykyisessä oikeuskäytännössä esille tulevat

haasteet virkarikoksiin liittyvän tahallisuuden arvioimisessa. Teon vähäisyys-kynnyksellä pystytään jo nyt jättämään suuri osa virheistä rangaistavuuden ulkopuolelle. Lisäksi hallinnollisten seuraamusjärjestelmien täytäntöönpano riippuu täytäntöönpanosta vastaavista organisaatioista ja täytäntöönpanon tehokkuudessa on varmasti paljon eroja organisaatiosta riippuen. Myöskään kaikissa tilanteissa ei muuta puuttumismahdollisuutta edes ole kuin rikosoikeus.

Viraltapanojen osalta toteamme, ettei kyse ole lisärangaistuksesta, vaan turvallisuus ja turvaamistoimenpiteestä yhteiskunnan kannalta.

Vastustamisrikosten/suojelu osalta toteamme, että suojelun tulee olla samanlaista kaikille henkilöille, jotka käyttävät julkista valtaa. Vartijoiden kohdalla ei RL 17:6 saisi syrjäyttää ankarampia, mutta yleisempiä rangaistussäännöksiä. Edelleen voisi kuitenkin pohtia olisi suoja mm virkamiehen väkivaltaisessa vastustamisessa vain silloin, kun käytetään julkista valtaa. Samassa yhteydessä olisi järkevää säätää virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevan rikoslain 16 luvun 1 § 3-kohdan myös väkivallalla uhkaaminen. Nykymaailmassa ei ole mitään perustetta, ettei kostamista jälkikäteen voi tehdä myös väkivallalla uhkaamisella. Näin pystyttäisiin puuttumaan myös siihen, että julkisia tehtäviä hoitavat eivät halua tehdä enää määrättyjä töitä tällaisten jälkikäteisten uhkausten takia.

Toimivaltuudet, s. 108. Asetus on edelleen tarpeellista säilyttää sääntönä, jota virkatoiminnassa rangaistuksen uhalla tulee noudattaa. Asetus annetaan aina laissa olevan valtuutuksen nojalla ja siinä on tarkemmin määritelty miten pitää toimia. Pikemmin se kertoo täsmällisemmin oikean menettelytavan toimia.

Rikosilmoituksen tekemisen velvollisuuden raja ei saa olla erilainen ja toisaalta kun on kyse julkisista varoista ja tehtävistä ei viranhaltijoilla pitäisi olla oikeutta olla tekemättä rikosilmoituksia. Kysehän ei ole ilmoituksen tekijöiden omista varoista. Esitutkintaviranomainen on oikea taho arvioimaan, onko asiassa syytä epäillä rikosta. On yhteiskuntamoraalille vahingollista, jos ilmenee rikosten tai taloudellisten väärinkäytösten peittelyä. Tämän velvollisuuden pitäisi koskea myös hallinto-oikeusmenettelyä. Joka tapauksessa oikeus tehdä tutkintapyyntö pitäisi olla. Edelleen liian usein salassapitosäännökset estävät sen.

Luottamishenkilöiden erottaminen pitäisi olla samalla tavalla mahdollista ns. työnantajan kohdalla missä se on mahdollista työntekijöiden osalta. Määräenemmistö yms säännökset suojaavat poliittisilta ratkaisuilta sekä valitusoikeus.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran



-

Muita huomioita

**Vastaus**

-

Övriga synpunkter

**Svaran**

-

Haavisto Jukka  
Etelä-Suomen syyttäjäalue