

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Lausuntopyyntöä koskevissa arviomuistiossa ja selvityksessä on varsin seikkaperäisesti kuvattu vuosien 1989 ja 2002 virkarikosuudistuksia sekä niiden taustalla vaikuttaneita kehityssuuntauksia. Oikeuskanslerin suorittamassa laillisuusvalvonnassa on selkeästi havaittu jo vuoden 1989 virkarikosuudistuksen taustalla vaikuttaneiden kehityssuuntausten - etenkin julkishallinnon tehtävien laajentuminen ja monipuolistuminen sekä julkisten tehtävien ja julkisen vallan käytön uskomisen enenevässä määrin muiden kuin julkisyhteisöjen hoidettavaksi - jatkuneen ja vuosien saatossa entisestään voimistuneen.

Arviomuistiossa (s. 8) todetaan muun ohella, että vuoden 2002 virkarikosuudistuksen jälkeen digitalisaatio ja automatisoitu päätöksenteko ovat muuttaneet hallintopäätösten tekemistä, mikä on vaikuttanut virkavastuun kohdentamiseen ja toteuttamiseen. Voin yhtyä arviomuistiossa lausuttuun. Olen esimerkiksi julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista laaditusta arviomuistiosta antamassani lausunnossa (OKV/2005/21/2021) korostanut pitäväni virkavastuun toteuttamiseen ja kohdistamiseen liittyvien kysymysten ja lainsäädännön selkiyttämistä ensiarvoisen tärkeänä. Olen tuonut selvitystarpeen esille muun muassa Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussani OKV/131/70/2020 sekä useissa muissakin lausunnoissani, kuten lausunnossani koskien hallinnon automaattisen päätöksenteon sääntelyalaa (OKV/1698/21/2021) sekä arviomuistiota hallinnon automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntötarpeista (OKV/1348/21/2020).

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

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa rikosoikeudellisen virkavastuun osalta varsin tiukkoja vaatimuksia rikosoikeudellisen vastuun perustavan normikokonaisuuden selkeydelle, ymmärrettävyydelle, veloitteiden ennakoitavuudelle sekä tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle. Mainitun perusteella virkarikossääntelyn henkilöllinen soveltamisala tulisi lainsäädännössä lähtökohtaisesti olla määriteltyinä siten, että kunkin henkilöryhmän vastuun laajuus on selkeästi säädetty ja säännösten soveltaminen on ennakoitavaa ja yhdenmukaista.

Kuten arviomuistiossa ja selvityksessä todetaan, rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset ja perustuslain 124 §:n sääntely julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuvat osin erilaisille lähtökohdille. Tämä ja arviomuistiossa tarkemmin esitetyt seikat ovat johtaneet siihen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvään epäsymmetriaan, että julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon rikosoikeudellinen virkavastuu on muodostunut käytännössä laajemmaksi kuin julkisyhteisön työntekijän virkavastuu. Voin yhtyä arviomuistiossa näiltä osin esitettyyn.

Minulla ei ole huomauttamista arviomuistiossa (s. 102) esitettyyn näkemykseen siitä, että asetelma, jossa yksityisen yhteisön työntekijään sovelletaan useampia virkarikossäännöksiä kuin julkisyhteisön työntekijään, on kestävä ja jatkossa kaikkia julkista tehtävää hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta. Minulla ei myöskään ole perusteita kyseenalaistaa arviomuistiossa (s. 86) esitettyä, että julkisyhteisön työntekijän suppeasta virkavastuusta luopuminen vaikuttaisi perustellummalta tavalta ratkaista julkisiin hallintotehtäviin liittyvää rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva epäsymmetriaongelma kuin yksityisten yhteisöjen työntekijöiden virkavastuun kaventaminen.

Suppeasta virkavastuusta luopumista puoltaa nähdäkseni arviomuistiossa mainituin tavoin perustuslaissa säädetty oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sitä puoltaa niin ikään perustuslaissa säädetty jokaisen oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi kärsineen oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Myös yhteiskunnassa tapahtunut kehitys, kuten julkishallinnon tehtävien laajentuminen ja monipuolistuminen sekä julkisten tehtävien uskomisen enenevässä määrin muiden kuin julkisyhteisöjen hoidettaviksi, puoltaa nähdäkseni suppeasta virkavastuusta luopumista.

Suppeasta virkavastuusta luopuminen ja siten julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun laajennus olisi lisäksi selkeä ratkaisu, koska yleisten virkarikossäännösten aineellinen soveltaminen ei julkisyhteisön työntekijöiden osalta enää riippuisi siitä, onko yksittäisessä tehtävässä kyse julkisen

vallan käytöstä. Tämän voidaan muun ohella katsoa edistävän julkisyhteisön työntekijöiden oikeusturvaa, koska tehtävän kuuluminen julkisen vallan käytön piiriin ei aina ole yksiselitteistä. Arviomuistiossa (s. 85) mainitaan tässä yhteydessä esimerkkinä automaattinen päätöksenteko, kun vuonna 2023 uudistetun julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaan viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen kyseisen lain 6 a luvussa tarkoitettuja tehtäviään hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Mainitussa luvussa säädettyjen automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa ja käyttöä koskevien tehtävien suhteen on siten poikettu rikoslain 40 luvun perusratkaisusta siten, että julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehellä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi antamassani lausunnossa (OKV/984/21/2022) totesin, että täsmällisesti toimintaprosessien eri vaiheisiin ja tehtäviin sekä niiden toteuttamisesta vastaaviin virkamiehiin / nimettyihin henkilöihin kohdistettu säännöstö selkiyttää ja täsmentää virkavastuun kohdentumista automaattisessa päätöksenteossa ja luo myös perustan virkavastuun tosiasialliselle toteutumiselle. Toin lausunnossani lisäksi muun ohella esille, että virkavastuusääntelyn tarkoituksena on viime kädessä suojata ja edistää luottamusta hallintoa kohtaan sekä osoittaa toimijat, joiden tulee omilla toimenpiteillään rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausvastuun sekä hallinto-oikeudellisen vastuun ja velvollisuuksien alaisena huolehtia hallinnon asianmukaisesta ja riittävän virheettömästä toiminnasta. Kyse ei näin ollen ole vain muodollisista seikoista vaan luottamuksesta sekä sen edellytyksenä olevasta asianmukaisuudesta ja oikeusvarmuudesta huolehtimisesta.

Julkisyhteisön työntekijöiden suppeasta virkarikosvastuusta luopuminen merkitsisi myös sitä, että kyseisiin henkilöihin sovellettaisiin jatkossa täysimääräisesti virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomisia koskevia säännöksiä. Arviomuistiossa (s. 103-104) tuodaan esille, että selkein muutos julkisyhteisön työntekijöiden asemassa olisi virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltuminen.

Ratkaisu, jonka mukaan samojen virkavastuusäännösten tulisi koskea kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä, ei toisaalta tarkoittaisi, että virkavastuun sisältö ja laajuus olisi kaikissa näissä tehtävissä yhdenmukainen. Velvollisuudet ja niiden rikkomisesta seuraava vastuu riippuisivat jatkossakin väistämättä kyseessä olevasta tehtävästä. Arviomuistion (s. 104) mukaan esimerkiksi lahjuksen ottamista voidaan arvioida virkamiestenkin osalta eri tavoin riippuen siitä, onko kyse tuomarista vai virkamiehestä, jonka tehtäviin kuuluu yhteiskuntasuhteiden hoitamista.

Pidän mainittuja seikkoja huomionarvoisina. Esimerkiksi kansalaisten luottamus tuomioistuinten toimintaan syntyy henkilökohtaisten kokemusten ja yleisemmän tuomioistuimista välittyvän julkisuuskuvan perusteella. Tähän tuomioistuinten toimintaan vaikuttaa olennaisesti muun ohella tuomarin käyttäytyminen muutoinkin kuin oikeuden istunnossa. Tuomarin arvovaltainen ja vastuullinen asema edellyttää sen mukaista käyttäytymistä. Osa tuomarin keskeistä ammattitaitoa on käyttäytyä tavalla, joka ei vaaranna luottamusta oikeuslaitoksen tuomareiden harkintakykyyn tai

vahingoita tuomioistuimen arvoa. Kuten arviomuistiossa todetaan: mitä merkittävämmässä asemassa tekijä on, sitä tärkeämpää on noudattaa korkeita moraali- ja laillisuusvaatimuksia.

Korostan lisäksi arviomuistiossakin esille tuotua seikkaa, että teko, joka olisi rangaistava virkamiehen tekemänä, ei välttämättä jatkossakaan olisi sitä muutoinkaan julkisyhteisön työntekijän tekemänä. Yleisten virkarikosten rangaistavuuden rajan tietty epämääräisyys siltä osin kuin tunnusmerkistöissä edellytetään, että tekijä rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, koskee ennen kaikkea virkamiehiä (ks. HE 58/1988 vp, s. 65). Sen sijaan erityisesti muiden kuin virkamiesten osalta voitaisiin edellyttää, että tehtävään kuuluvat velvollisuudet ovat selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä. Erot virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden asemassa voidaan siten ottaa huomioon käytännön lainsoveltamisessa, ilman että julkisyhteisön työntekijät rajataan yleisten virkarikosten aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

Ei lausuttavaa.

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

Svaran

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Vastaus

Ei lausuttavaa.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

Virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9) ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:10) ovat blankosäännöksiä, joissa rangaistavaa toimintaa ei tunnusmerkistöissä ole määritelty tyhjentävästi. Selvää mielestäni on, kuten jo vuoden 1989 uudistuksen esitöissä todettiin, että rangaistavan toiminnan alaa ei ole mahdollista näissä säännöksissä tyhjentävästi määritellä, vaan niissä joudutaan viittaamaan muuhun lainsäädäntöön ja myös lainsäädännön ulkopuolelle. Arviomuistiossa tuodaan kuitenkin esille eräitä sinällään pohdinnan arvoisia näkökohtia näiden säännösten mahdolliseksi kehittämiseksi.

Arviomuistiossa (s. 61) tuodaan muun ohella esille, että virkarikoksiin liittyvää vähäisyysarviointia koskevien korkeimman oikeuden ennakkopäätösten määrä näyttää selvästi lisääntyneen 2010-luvun jälkipuoliskolla ja vähäisyysarviointia on näissä ennakkopäätöksissä perusteltu varsin seikkaperäisesti. Myös selvityksessä (s. 103) todetaan, että merkittävin anti korkeimman oikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä näyttäisi liittyvän juuri vähäisyysrajan määrittelyyn. Vähäisyysarviointiin liittyvien ennakkopäätöstä määrä viittaa arviomuistion mukaan siihen, että vähäisyysarviointia on pidetty merkittävänä ja toisaalta myös hankalana kysymyksenä, jonka osalta on nähty tarvetta oikeuskäytännön ohjaamiselle. Tämä herättää arviomuistion mukaan kysymyksen

siitä, tulisiko kyseistä tunnusmerkistötekijää pyrkiä lain tasolla tarkentamaan nykyisestä. Selvityksessä (s. 203) todetaan puolestaan muun muassa, että virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiin sisältyvää vähäisyyden rajaa olisi syytä tarkentaa ilmaisemaan sitä, mitkä teot kuuluvat rikosoikeudellisen vastuun piiriin ja miten taas rajan alle jäävät tapaukset ratkaistaan.

Arviomuistiossa (s. 108) todetaan toisaalta, että yksi vaihtoehto rangaistavuuden alarajan selventämiseksi olisi vuoden 1989 uudistuksessa kaavailusti luopua kokonaan tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta. Tämä tarkoittaisi arviomuistion mukaan sitä, että merkittävätkin huolimattomuusvirheet (esim. tahaton tuomitseminen vanhentuneesta rikoksesta) jäisivät kokonaan rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle.

Nähdäkseni esimerkiksi edellä mainitut haasteet vähäisyydskriteerin arvioinnissa tai mahdolliset muutokset virkarikosten rangaistavuuden alarajan selventämistä koskevat tarpeet eivät edellytä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden luopumista kokonaan. Tällainen muutos edellyttäisi vähintäänkin arviomuistiossa (s. 108) mainittua perusteellisempaa arviointia virkavastuun muiden ilmenemistapojen kuten hallinnollisessa menettelyssä toteutettavan vastuun ja vahingonkorvausvastuun riittävydestä tällaisten tekojen osalta.

Selvyyden vuoksi korostan, että tahaton vanhentuneesta rikoksesta tuomitseminen ei suinkaan aina johda tuomion antaneelle tuomarille määrättävään rangaistukseen eikä edes tuomarin menettelyä koskevan esitutkinnan toimittamiseen. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä syytteen nostamiseen ovat kuvatun kaltaisissa tilanteissa johtaneet vain varsin harvat tapaukset, jolloin tuomari on laiminlyönyt antaa haasteen rikosasiassa joutuisasti, minkä vuoksi rikoksen tai rikosten syyteoikeus on vanhentunut ennen haasteen antamista, minkä jälkeen tuomari on vielä tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen kaikista käsiteltävänä olleista yhdestä tai useammasta syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (ks. esim. arviomuistiossa mainittu korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2022:31). Lisäksi syytteen nostamiseen ovat johtaneet tapaukset, joissa kärjätuomari on tuominnut vastaajan ehdottomaan vankeusrangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta ja tämä lainvastainen menettely on johtanut aiheettomaan vapaudenriistoon vastaajan suoritetusta vankilassa kyseisestä syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta määrättyä vankeusrangaistusta vastaavan ajan. Hovioikeudet eivät näissä tapauksissa ole pitäneet kärjätuomareiden tekoja vähäisinä. Tällaisesta tapauksesta oli kyse myös sekä arviomuistiossa että selvityksessä mainitussa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2020:78.

Mainitussa tapauksessa kärjätuomari oli tuominnut vastaajan muun ohella syyteoikeudeltaan vanhentuneesta vahingonteosta ja korkein oikeus oli purkaessaan kyseisen syyksi luetun rikoksen alentanut tuomittua yhteistä rangaistusta kymmenellä päivällä, josta ajasta vastaaja oli jälkikäteen arvioiden aiheettomasti suorittanut vankilassa seitsemän päivää. Korkein oikeus hylkäsi asiassa kärjätuomaria koskeneen syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta pitäen tekoa vähäisenä. Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluista päätellen korkein oikeus antoi merkitystä etenkin kärjätuomarin ilmoitukselle siitä, että hän ei ollut rangaistuksen mittaamista koskevassa harkinnassa antanut painoarvoa virheellisesti syyksi luetulle vahingonteolle. Korkein oikeus totesi, että tätä kärjätuomarin ilmoitusta ei ollut aihetta epäillä, joten virheellisesti syyksi

luettu rikos ei korkeimman oikeuden mukaan ollut vaikuttanut tuomittuun yhteiseen rangaistukseen.

Arviomuistiossa (s. 60) selvennetään lisäksi, että oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on pidetty vähäisenä tapauksissa, joissa rangaistukseen tuomitseminen vanhentuneesta rikoksesta ei ole aiheuttanut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia eikä vanhentuminen ole aiheutunut tuomarin omasta menettelystä. Arviomuistiossa viitatuissa tapauksissa (OKV/87/31/2020 ja OKV/97/31/2020) käräjätuomarille on annettu huomautus. Korostan, että molemmissa mainituissa tapauksissa yhtenä vähäisyyden puolesta puhuvana seikkana on lisäksi ollut se, että syyteoikeudeltaan vanhentuneessa rikoksessa on ollut kyse käsiteltävänä olleen rikoskokonaisuuden yksittäisestä syytekohtasta ja oikeudenkäynti on siten ollut muiden syytekohtien käsittelemiseksi tarpeellinen.

En myöskään näe mitään välitöntä tarvetta virkarikoksiin liittyvän vähäisyyskriteerin jonkinlaiseen tarkentamiseen lain tasolla. Jo vuoden 1989 uudistuksen yhteydessä todettiin, että vähäisyyden arviointi jää viime kädessä tuomioistuimen harkittavaksi, koska asiaa ei ole mahdollista määrittää tarkasti säännöksillä. Kuten arviomuistiosta ilmenee, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien tunnusmerkistöjen vähäisyyskynnyksen arvioimisesta on runsaasti varsin tuorettakin oikeuskäytäntöä, minkä lisäksi asiaa on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojien, etenkin oikeuskanslerin, ratkaisuihin. Mielestäni mainitun oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön perusteella vähäisyyskynnyksen arvioinnille on nykyisin löydettävissä varsin selkeät oikeudelliset perusraamit.

Arviomuistiossa (s. 61) mainitaan, että korkeimman oikeuden ratkaisuihin käsiteltyjen virkarikosten eräänlaisia tyyppitapauksia ovat lainsoveltajien, erityisesti tuomareiden tekemät lainsoveltamisvirheet, jotka on lähes aina katsottu muiksi kuin vähäisiksi, ja että tätä voidaan pitää perusteltuna, koska tällaiset virheet lähtökohtaisesti vaarantavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen ja ovat omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. Yksinomaan tämän perusteella ei sinällään voi tehdä johtopäätöstä, että vähäisyyskynnyksen arviointiin ei ylipäätään liittyisi haasteita, koska oikeuskanslerin laillisuusvalvonta- ja syytekäytäntö on näissä asioissa etenkin tyyppitapausten varsin suuren lukumäärän vuoksi hyvin vakiintunutta (ks. oikeuskanslerin syytekäytännöstä myös jäljempänä kohdassa ”Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?”). Tapauskohtaisia haasteita vähäisyyskynnyksen arvioinnissa yksittäisissä asioissa tulee luonnollisesti jatkossakin olemaan.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

Ei lausuttavaa.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Edellä muiden kysymysten kohdalla esitetyn lisäksi ei muuta lausuttavaa.

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Selvityksessä (s. 205) lausutaan, että laillisuusvalvonnassa on suhtauduttu hyvin nihkeästi syyteoikeuden käyttämiseen tai edes esitutkintojen käynnistämiseen, minkä lisäksi näiden käytössä oleva nykyinen seuraamusjärjestelmä on jotakuinkin hampaaton. Selvityksen mukaan (s. 206) voitaisiin harkita, että laillisuusvalvontaviranomaisille annettaisiin itsenäinen mahdollisuus määrätä nykyistä tehokkaampia seuraamuksia. Selvityksessä (s. 195) tuodaan myös esille, että vähäiset teot on rikossäännöksissä rajattu rangaistusvastuun ulkopuolelle, ja pohditaan sitä, että Suomessa ei ole järjestelmää, jolla vähäisistä teoista tulisi jokin hallinto-oikeudellinen seuraamus.

Oikeuskansleri on oikeusasiamiehen ohella yksinomainen syyttäjä tuomareiden ja syyttäjien virkarikosasioissa, mutta oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat perustuslain 110 §:n mukaan ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Pitää sinällään paikkansa, että oikeuskansleri määrää varsin harvoin syytteitä nostettavaksi sekä tuomareiden ja syyttäjien virkarikosten erityissyyttäjänä että muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Keskimäärin oikeuskansleri (tai apulaisoikeuskansleri, jolle virkarikosasiat oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen mukaan pääsääntöisesti kuuluvat) määrää vuosittain muutaman syytteen nostettavaksi. Esitutkinnan toimittamiseen johtaa vuosittain luonnollisesti selvästi useampi tapaus, koska kaikki syyteharkinnat eivät johda syytteen nostamiseen. Syyteharkinnan päättyessä syytteen nostamatta jättämiseen ja huomautuksen antamiseen oikeuskanslerin ratkaisu voi toisaalta sisältää rikoksen syyksilukemisen, jolloin huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttään koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 4 momentti). Oikeuskansleri on viimeisen vuosikymmenen aikana antanut muutamia tällaisia ratkaisuja.

Tunnusomaista syytteeseen johtaneille tapauksille on, että ne ovat koskeneet käräjäoikeuksien toimintaa. Rikoksesta epäiltyinä ovat useimmiten olleet käräjätuomarit, mutta syytteitä on parin edellisen vuosikymmenen aikana nostettu myös esimerkiksi lautamiesten, käräjäsihteerien ja haastemiesten menettelystä. Lisäksi mainittuna ajanjaksona on nostettu syytteet yhtä poliisia ja yhtä syyttäjää vastaan. Käräjäoikeuden toiminnan suuri osuus nostetuissa syytteissä on varsin luonnollinen. Virkatoimintaan liittyy tyypillisesti harkintavallan käyttöä, jolloin esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisrikosten (RL 40:9 ja RL 40:10) tunnusmerkistöihin sisältyvä edellytys säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta ei ole usein selkeästi todennettavissa. Aina ei siis ole osoitettavissa jotain selkeää säännöstä tai määräystä, jonka rikkomisesta olisi kyse. Tässä etenkin tuomarit ovat usein eri asemassa, koska oikeudenkäyntiin ja lain soveltamiseen liittyy harkintavallan lisäksi myös useita ehdottomasti noudatettavia sääntöjä, kuten rangaistusasteikot ja erilaiset määräajat, joiden noudattamatta jättäminen on selkeästi lainvastaista.

Huomion arvoista syytteeseen johtaneissa tapauksissa on, että ne ovat tulleet oikeuskanslerin tietoon monella eri tavalla oikeuskanslerin valvontatoiminnan ollessa hyvin monipuolista. Useimmiten tapaukset ovat ilmenneet hovioikeuden oikeuskanslerille tekemistä ilmoituksista ja oikeuskanslerin suorittamasta rangaistustuomioiden tarkastamisesta. Useita tapauksia on myös tullut ilmi muun ohella kanteluista sekä asianomistajien tekemistä tutkintapyyntöistä, joista poliisi on ilmoittanut oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on oikeuskanslerin vuoden 2022 kertomuksen (s. 18-23) puheenvuorossaan ”Pitäisikö virkamiehiä panna syytteeseen enemmän?” käsitellyt muun ohella odotuksia siitä, että oikeuskanslerin tulisi määrätä enemmän virkamiehiä koskevia asioita tutkittavaksi esitutkinnassa ja ennen kaikkea määrätä syytteistä nostettavaksi. Kuten apulaisoikeuskansleri puheenvuorossaan toteaa, huomion kiinnittäminen pelkästään nostettujen syytteiden vähäiseen määrään antaa väärän kuvan rikosoikeudellisen arvioinnin asemasta oikeuskanslerin ratkaisutoiminnassa. Rikosoikeudellinen arvio ei koske vain esitutkintaan määräämistä tai syytteiden nostamista, vaan liittyy myös huomautusten antamiseen. Oikeuskansleri antaa vuosittain useita kymmeniä huomautuksia, jotka laillisuusvalvonnallisina seuraamuksina ovat vakavia. Huomion arvoista myös on, että oikeuskansleri ottaa toisinaan kantaa yksittäiseen oikeuskanslerille osoitettuun kirjoitukseen tuomareiden ja syyttäjien virkarikosten erityissyyttäjänä arvioiden asiaa rikosoikeudellisesti silloin, kun kirjoitus on osoitettu oikeuskanslerille selkeästi siinä tarkoituksessa, että kirjoituksen laatija toivoo asiaan syyttäjän ratkaisun voidakseen käyttää asianomistajan syyteoikeutta.

Rikosprosessin kohteena on tyypillisesti yksittäinen tapahtuma ja virkamiehen menettely siinä. Kuten apulaisoikeuskansleri mainitussa puheenvuorossaan tuo esille, laillisuusvalvonnassa pyritään puolestaan yksittäisen tapahtuman selvittämisen ohella yhä useammin kiinnittämään huomiota myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuuden laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Katse on siis sekä tapahtuneessa että tulevassa. Yhteistä molemmille prosesseille on kuitenkin muun ohella se, että tavoitteena on puuttua lainvastaisuuksiin. Suurin osa viranomaisten virheistä ei siis kuitenkaan päädy esitutkintaan tai syytteeseen. Tämä on yhteensopivaa modernin laillisuusvalvonnan laajemman tehtävän kanssa. Sen mukaan laillisuusvalvonta puuttuu

monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatoimintaan eikä yksistään pyri olemaan rankaisevaa. Tavoitteena on saattaa viranomaisten toimintatavat turvaamaan paremmin hyvää hallintoa ja perus- ja ihmisoikeuksia.

Kaiken kaikkiaan oikeuskanslerin toiminta virkarikosasioiden syyttäjänä ja ylimpänä laillisuusvalvojana on nykyisellään koherentti kokonaisuus, joka vakiintuneine menettelytapoineen on virkarikossäännösten näkökulmasta nähdäkseni hyvin toimiva. Selvityksessä ehdotettu mahdollisuus osoittaa laillisuusvalvontaviranomaisille itsenäinen mahdollisuus määrätä muita kuin laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia (ilmeisesti mahdollisine muutoksenhakumahdollisuuksineen) havaitsemistaan lainvastaisuuksista ei sinällään liene poissuljettu vaihtoehto, mutta edellyttäisi hyvin perusteellista pohdintaa ylimpien laillisuusvalvojien roolista viranomaistoiminnan valvonnassa.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Selvityksessä (s. 204) tuodaan esille, että eräissä rikoslain ulkopuolisissa säännöksissä (kuntalaki 85 §, laki hyvinvointialueesta 90 § ja laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 47 §) on säädetty esitutkintalaissa säädettyä esitutkinnan aloittamiskynnystä korkeampi kynnys (kysymyksessä tulee olla ”ilmeinen virkarikos”) rikosilmoituksen tekemiselle luottamushenkilön tai viranhaltijan menettelystä. Selvityksessä todetaan jäävän jossain määrin epäselväksi, mikä lainsäätäjän ajatus menettelyn suhteen on ollut. Selvityksessä arvellaan, että kunnan tai hyvinvointialueen pitäisi nähtävästi selvittää asiaa ensin itse ja ilman sille säädettyä toimivaltaa varmistua virkarikoksen käsillä olosta vielä selvemmin kuin milloin poliisin tulisi aloittaa esitutkinta. Käytännössä tämä on mahdotonta ja johtanee selvityksen mukaan siihen, että merkittävä osa mahdollisista tunnusmerkistöt täyttävistä teoista jää kokonaan käsittelemättä. Voin näiltä osin yhtyä selvityksessä lausuttuun sekä siinä todettuun päätelmään, että loogisempaa olisi, että kunnissa ja hyvinvointialueilla ei tehtäisi itse tällaista harkintaa, vaan ojennettaisiin tutkintavastuu varhaisessa vaiheessa siihen erikoistuneille viranomaisille. Tämä olisi niin rikosprosessijärjestelmän johdonmukaisuuden kuin asianosaisten oikeusturvankin kannalta perusteltua.

Vastaavan kaltaisia epäloogisia tai ainakin kielelliseltä ilmaisultaan kysymyksiä herättäviä kynnyksiä suhteessa esitutkinnan toimittamiskynnykseen ”on syytä epäillä, että on tehty rikos” löytyy sinällään myös muualta lainsäädännöstä. Esimerkkinä mainittakoon työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annetun lain 50 §:n 1 momentti, jossa säädetään, että työsuojeluviranomaisen on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, jos on ”todennäköisiä perusteita epäillä”, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai momentissa mainituissa rikoslain säännöksissä rangaistavaksi säädetty teko. Ilmoitus voidaan

kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Löfman Markus

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti