

Lausunto

15.04.2024

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Kiitämme lausuntomahdollisuudesta. Tarkastelemme lausunnossamme asiaa yksityiskohtiin menemättä ja lähinnä yksityisen sektorin näkökulmasta. Toteamme esitettyjen kysymysten mukaisesti asiasta seuraavaa:

On varmasti järkevää yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten myötä tarkastella asiaa. Kuitenkaan siitä, että muutoksia on tapahtunut esimerkiksi siinä, millaisia julkisia hallintotehtäviä yksityiset toimijat hoitavat, ei automaattisesti seuraa muutostarpeita rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Jokainen muutostarve on harkittava erikseen ja myös perusteltava.

Esimerkiksi nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021) koskevassa esityksessä katsottiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tyhjentävä erittely sen suhteen, mikä yksittäinen palvelu tai tehtävä olisi kulloinkin katsottava selkeästi julkiseksi hallintotehtäväksi tai julkisen vallan käytöksi, ei ole lainsäädännön keinoin mahdollista. Koska erittelyä ei katsottu mahdolliseksi, päädyttiin esittämään, että kaikki yksityiselle palveluntuottajalle siirretyt, asiakkaille annettavat palvelut ja tehtävät katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi. Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulottaminen näin laajalle ilman kunnollisia perusteita ei kuitenkaan ole perusteltua, oikeudellisesti kestävää tai edes välttämätöntä. Virkavastuun ulottuvuus rakentuu kuitenkin tämän ajattelun pohjalle, ja tällainen ajattelumalli johtaa myös virkavastuun perustelemattoman laajaan tulkintaan. Tarpeettoman laaja määritelmä julkisen hallintotehtävän käsitteelle voi johtaa myös siihen, että palveluntuottajille syntyy yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn vaatimuksia, jotka eivät ole tosiasiallisesti tarpeen palvelujen laadun tai asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi, vaan johtavat tavoitellun lopputuloksen varmistamisen kannalta merkityksettömään tai korkeintaan vähämerkityksiseen hallinnollisen taakan perusteettomaan kasvuun.

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

Saman tehtävän osalta on perusteltu pääsääntö, että virkavastuun laajuus ja sisältö on sama henkilöstä riippumatta. Virkavastuun laajuuden osalta on luonnollisesti huomioitava kyseessä oleva tehtävä; on tarpeen, että julkista valtaa käytettäessä vastuu on jatkossakin laajempi ja ankarampi kuin julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa, koska julkista valtaa käytettäessä puututaan julkisia hallintotehtäviä laajemmin yksityisten henkilöiden oikeuksiin ja myös voidaan aiheuttaa vakavampaa vahinkoa väärin toimittaessa.

Asiasta keskusteltaessa tyypillisesti korostuu virkavastuun ankaruus virkamiehelle suhteessa työsuhteiseen työntekijään, mutta on huomattava, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on tällä hetkellä niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 3 luvun 20 §:n nojalla hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä 13 §:ssä tarkoitettuun hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikoslain rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Vastaavaa virkavastuuta ei kuitenkaan sovelleta vastaavia julkisia hallintotehtäviä suorittaviin julkisen toimijan palveluksessa oleviin työsuhteisiin työntekijöihin. Kyseessä on selvä epäkohta, joka tulee korjata.

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

Katsomme, että jatkossakin julkisen vallan käyttäminen ja julkisen hallintotehtävän / julkisen tehtävän hoitaminen on virkavastuun aineellisina perusteina syytä pitää erillään. Kuten edellä olemme todenneet, julkista valtaa käytettäessä voidaan puuttua laajemmin ja syvemmin yksityisten henkilöiden oikeuksiin kuin julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Sen vuoksi myös vastuun laajuuden ja ankaruuden on jatkossakin heijastettava tätä jakoa.

Tältä osin huomionarvoista on, että nykyisen tilanteen ei kummassakaan selvityksessä tai arviomuistiossa katsota johtaneen konkreettisiin, yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa näyttäytyviin oikeusturvaongelmiin, vaan kyse on ensisijaisesti oikeustieteen piirissä paikannetusta systematiikka- ja johdonmukaisuushaasteesta. Tällaisen haasteen ratkaisemisessa tärkeää on, että ratkaisut harkitaan myös käytännöllisestä näkökulmasta mahdollisimman kattavasti, eikä valmistelua tehdä vain oikeusjärjestyksen sisäisistä näkökohdista käsin tai näitä syitä liaksi painottaen.

Muukkosen selvityksen oikeuskäytäntöä koskevassa tarkastelussa julkista valtaa käyttävät yksityiset eivät korostu, vaan selvityksen johtopäätöksissä (s. 198) todetaan, että ”harvoin tuomioistuimissa on ollut julkista valtaa käyttäviä henkilöitä ja vielä harvemmin on todettu, että ei tätä henkilöä voi tuomita teosta, koska hän ei ole rikoslain määritelmäsäännösten piirissä”. Selvityksestä muutoinkaan ole havaittavissa mainittavaa käytännöllistä, eli muusta kuin oikeusjärjestelmän systematiikassa ja johdonmukaisuudessa koetuista puutteista, johtuvaa syytä rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalan laajentamiseen ainakaan julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten piirissä. Muukkonen toteaa myös yhtenä oikeuskäytännöstä tehdyn tarkastelun havaintona, että ongelmia henkilöllisen soveltamisalan kanssa ei juuri ole. Selvityksessä esitetty suositus soveltamisalan laajentamisesta vaikuttaa olevan jossain määrin epäyhtenäinen näiden aiempien havaintojen kanssa.

Branderin arviomuistiossa (s. 82–83) todetaan, että julkisen sekä julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen ”Epäsymmetrian purkamiseksi voidaan virkavastuun muodollisen perusteen osalta hahmottaa kaksi suoraviivaista ratkaisuvaihtoehtoa. Ensimmäinen olisi luopua kokonaan erottelusta laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen laajentamalla julkisyhteisön työntekijän virkarikosvastuu virkamiehen kaltaiseksi. Toinen olisi säilyttää erottelu laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen kaventamalla julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla hoitavien yksityisten tahojen virkavastuu julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi. Virkavastuun aineellisen perusteen kannalta taas on arvioitava julkisen hallintotehtävän merkitystä.”

EK:n näkökulmasta näistä jälkimmäinen ratkaisu soveltuu paremmin jatkovalmistelun pohjaksi, mikäli tällaista valmistelua päätetään käynnistää.

Kysymys rikosoikeudellisesta virkavastuusta kytkeytyy myös laajempaan perustuslain 124 §:ä koskevaan keskusteluun. Kuten arviomuistiossa tuodaan esille, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö asettaa rajoja sille, miten rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan tavallisen lainsäädännön tasalla säätää. Tämänhetkisessä perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin epäjohdonmukaisuutta, eikä valiokuntien lausunnoista tule tehdä tarpeettoman tiukkoja tulkintoja,

jotka merkittävästi rajaavat lainsäätäjän toimintamahdollisuuksia. Arviomuistiossa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tulkintaan sinänsä laadukkaasti, mutta samalla tavoin mahdollista olisi päätyä myös lainsäätäjän laajempia toimintamahdollisuuksia korostaviin johtopäätöksiin sekä hahmottaa, miltä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tukee mahdollisuuksia kaventaa julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla hoitavien yksityisten tahojen virkavastuuta julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi. Kyse on Branderin kuvaamaa ensimmäistä vaihtoehtoa oikeudellisesti monimutkaisemmasta, mutta käytännöllisten näkökohtien ja myös hallitusohjelman norminpurkua sekä hallinnollista taakkaa koskevien kirjausten näkökulmasta huomattavasti perustellummasta vaihtoehdosta.

Julkisen vallan käytön käsitteen korvaaminen julkisen hallintotehtävän tai jopa julkisen tehtävän käsitteellä laajentaisi merkittävästi rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalaa. Käsitteet ovat julkisen vallan käytön tavoin luonteeltaan epätäsmällisiä ja vaikeaselkoisia eivätkä siten olennaisesti lisäisi oikeusvarmuutta tai sääntelyn selkeyttä suhteessa nykyiseen. Koska kyse on ainakin julkisen hallintotehtävän kohdalla kiinteästi perustuslakiin kytkeytyvistä käsitteistä, näiden täsmentäminen tavallisen lainsäädännön tasolla on vaikeaa, ja oikeusvarmuuden puutteita ei lainsäädäntötoimin kyettäisi riittävästi paikkaamaan.

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

Svaran

-

Huomioita rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä?

Vastaus

Ei huomioita edellä kerrotun lisäksi.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

Ei huomioita edellä kerrotun lisäksi.

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

Svaran

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Vastaus

Vaikka ajatus siitä, että blankorangaistussäännöksiä tulisi kehittää yksityiskohtaisempaan ja tarkkarajaisempaan suuntaan on ymmärrettävä, lienee mahdotonta, että kaikki tilanteet kyettäisiin kuvaamaan rikoslaissa. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista rikoslain ulkopuolisista säännöksistä tuskin on mahdollista päästä eroon. On kuitenkin tärkeää kiinnittää kaikessa rikosoikeudellisessa sääntelyssä huomiota tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

Emme koe tarpeelliseksi tässä kohden ottaa yksityiskohtaisesti asiaan kantaa. Yleisesti toteamme, että mahdollisesti olisi tarpeellista tarkemmin pohtia, asettuuko nykyisten rikossäännösten soveltamiskynnys oikealle tasolle. Brander on arviomuistiossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kun tunnusmerkistöissä vähäiset teon on, nähdäksemme aivan oikein, rajattu rangaistusvastuun ulkopuolelle, käytännössä KKO on viime vuosina ennakkopäätöksissään päätenyt lähes aina siihen, ettei teko ole ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Brander katsoo, että ”tällaisen pintapuolisen tarkastelun perusteella ei siten vaikuta siltä, että virkarikossäännösten nykyiset tunnusmerkistöt voisivat olla virkavastuun toteuttamisen esteinä. Pikemminkin tunnusmerkistöt saattavat olla epäiltyjen tekijöiden oikeusturvan kannalta liian avoimia.”

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

Muukkonen on selvityksessään katsonut, että virkarikossääntely ja hallinnolliset seuraamukset ja niiden harkintaan liittyvät prosessit eivät muodosta keskenään riittävän selkeää hierarkkista rakennetta. Näistä Muukkosen mukaan rikosprosessi on ensisijainen ja jos syytetä ei nosteta tai se hylätään, vasta tämän jälkeen harkitaan mahdolliset hallinto-oikeudelliset seuraamukset. Suomalaisessa kulttuurissa tällöin ei kuitenkaan yleensä katsota, että asiasta tulisi määrätä jokin hallinto-oikeudellinen seuraamus ja vaikka katsottaisiinkin, ei hallinto-oikeudellinen sääntely useinkaan anna mahdollisuutta tällaiseen omien reagointi-aikojensa takia.

Tämä on mahdollisesti epäkohta, jota on syytä pohtia tarkemmin. Mikäli hallinnollinen prosessi ei ole kunnossa, se lisää painetta rikosprosessin suuntaan, mikä ei ole oikein, kun ajatellaan, että vähäiset teot on perustellusti haluttu jättää rangaistusvastuun ulkopuolelle.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, onko kyseessä juridinen vai enemmänkin käytännön kulttuurista johtuva ongelma Muukkosen kertomassa esimerkissä; sen sijaan, että hallinnollista prosessia pohdittaisiin vasta rikosprosessin tultua päätökseensä, eikö hallinnollinen prosessi tulisi aloittaa rikosprosessin rinnalla ja sen lopputulos tulisi jättää odottamaan rikosprosessin lopputulosta.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Emme koe tässä vaiheessa tarpeelliseksi ottaa asiaa edellä todettua tarkemmin kantaa.

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Emme koe tässä vaiheessa tarpeelliseksi ottaa asiaa edellä todettua tarkemmin kantaa.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Ei muita huomioita.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Övriga synpunkter

Svaran

-

Rajamäki Markku

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto