

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

KT ei ole toimintansa yhteydessä havainnut tarpeita rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan lainsäädännön muuttamiseen.

KT pitää kannatettavana, että rikosoikeudellista virkavastuusääntelyä selvitetään ja arvioidaan muutostarpeita. Asiaa tarkasteltaessa on perusteltua arvioida virkavastuusääntelyn sisältöä ja sen kohdentumista eri henkilöstöryhmiin.

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

On tarpeen arvioida missä tilanteissa virkavastuun tulisi olla laaja ja missä tilanteissa suppea sekä arvioida myös sitä, minkä laajuinen virkavastuu on perusteltua ulottaa eri henkilöstöryhmiin.

Virkavastuulainsäädännön muuttaminen edellyttää muutostarpeen huolellista ja laaja-alaista arviointia. Mahdollisen muutoksen vaikutukset tulee myös selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään.

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

Tässä vaiheessa KT toteaa, että virkavastuun aineellisena keskeisperusteena tulisi olla jatkossakin vain julkisen vallan käyttäminen. Virkavastuun laajentaminen koskemaan julkisen vallan käytön sijasta myös julkista tehtävää tai julkisen hallintotehtävän hoitamista, olisi merkittävä laajennus. Mikäli laajentamista harkitaan, tulisi tarkoin arvioida laajentamisen vaikutukset sekä määritellä mitä julkisella hallintotehtävällä/julkisella tehtävällä tarkoitetaan. Tulisi myös arvioida se, miten laajentamista perustellaan ja mitä laajentamisella tavoitellaan.

Mikäli julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen asetetaan virkavastuun aineelliseksi keskeisperusteeksi, tulisi se pystyä määrittelemään riittävän tarkasti ja siten, että työntekijät ja viranhaltijat ymmärtävät, milloin heidän tekemänsä työ on virkavastuun alaista ja milloin ei. Mikäli vain osa jonkin henkilön tekemistä tehtävistä voidaan katsoa olevan julkista hallintotehtävää tai julkisen tehtävän hoitamista, tulee myös rajanvedon olla niin selkeä, että kukin yksittäinen työntekijä tai viranhaltija sekä työnantaja pystyy sen selkeästi hahmottamaan.

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

Kuntien ja hyvinvointialueiden palveluksessa on sekä virkasuhteisia että työsuhteisia työntekijöitä, joten on mahdollista ja myös perusteltua jatkossakin määritellä virkavastuun sisältö eri tavoin riippuen siitä, onko kyse virka- vai työsuhteisesta tehtävästä.

Kunnissa ja hyvinvointialueilla tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Työsuhteessa olevat eivät käytä julkista valtaa (Kuntalaki 87 §, Laki hyvinvointialueesta 92 §). Näin ollen kuntien ja hyvinvointialueiden työsuhteiset työntekijät eivät ole tällä hetkellä laajan rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien ja alihankkijoiden palveluksessa oleva sellaisen työsuhteisen henkilöstön määrä, jota nykyään koskee laaja rikosoikeudellinen virkavastuu, on merkittävästi pienempi verrattuna esimerkiksi jo pelkästään kunta- ja hyvinvointialalla olevien työsuhteisten lukumäärään.

Kuntien ja hyvinvointialueiden palveluksessa on yhteensä noin 444 000 työntekijää ja viranhaltijaa, joista 73 % on työsuhteisia. Näin ollen uudistus koskisi kunta- ja hyvinvointialalla lähes 325 000 työntekijää. Mahdollista lainsäädäntömuutosta valmisteltaessa tulisi tarkoin selvittää, mikä vaikutus muutoksella on näiden työntekijöiden halukkuuteen jatkaa kuntien ja hyvinvointialueiden palveluksessa. Virkavastuun laajentaminen huomattavasti nykyistä laajempaan henkilö- ja tehtäväpiiriin voi lisätä myös perusteettomien syytösten määrää, mikä voi aiheuttaa kohtuutonta painetta ja huolta julkisen organisaatioiden palveluksessa olevaan henkilöstöön. Laajennus voi vähentää halukkuutta hakeutua julkisen organisaation palvelukseen, kun tiedossa on, että kiusaamistarkoituksessa tehdyt, perusteettomat syytökset ovat mahdollisia, vaikka viranhaltijan tai työntekijän tavoitteena on toimia lain mukaisesti. Esimerkiksi lausuntopyyntöä kohteena olevassa selvityksessä todetaan, että yksityishenkilöt käyttävät melko paljon perustuslain 118 §:n 3 momentissa heille turvattua (toissijaista) syyteoikeutta. Nämä kanteet eivät kuitenkaan menesty ja jätetään pääsääntöisesti tutkimatta tai hylätään perusteettomina haastetta antamatta. Tämä huomioon ottaen on erittäin todennäköistä, että kiinnostus hakeutua työsuhteeseen kuntien tai hyvinvointialueiden palvelukseen vähenee, jos rikosoikeudellista virkavastuuta laajennetaan koskemaan nykyistä laajemmin myös työsuhteisia.

Ei ole perusteltua laajentaa rikosoikeudellista virkavastuuta näin suureen työntekijämäärään vain yksityisten palveluntuottajien ja alihankkijoiden palveluksessa olevien nykyisen vastuun vuoksi.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

-

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

Svaran

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Vastaus

-

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

-

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

-

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

KT pitää perusteltuna arvioida sitä, mihin henkilöstöryhmiin, miksi, missä laajuudessa ja minkä sisältöisenä rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi jatkossa ulottaa. Tulisi tarkkaan arvioida se, mikä on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista, sekä mitä seurauksia mahdollisella laajentamisella käytännössä olisi. Arviomuistiossa tuodaan esiin, että teko, joka on rangaistava virkamiehen tekemänä, ei jatkossakaan välttämättä olisi sitä jatkossakaan julkisyhteisön työntekijän tekemänä. Tämä voi olla perusteltua ottaen huomioon erilaiset työtehtävät ja vastuut. Se, miten tämä perusteltaisiin lainsäädännössä siten, että se on kunkin yksittäisen virkamiehen ja työntekijän sekä työnantajan ymmärrettävissä, tulisi olemaan haasteellista.

KT pitää tärkeänä, että rikosoikeudellinen virkavastuu ja sen laajuus ovat selkeästi ymmärrettävissä niin, että kaikki virkavastuun piirissä olevat ymmärtävät, mitä se tarkoittaa ja miltä osin heidän työtehtävänsä ovat virkavastuun piirissä. Myös esimerkiksi virkavelvollisuuden sisältö tulee olla riittävän tarkasti määritelty, jotta virkavelvollisuuden piirissä olevat tietävät sen, mitä heidän virkavelvollisuuteensa rikosoikeudellisesta näkökulmasta kuuluu.

Arviomuistiossa on tuotu esille, että tunnusmerkistöt saattavat olla epäiltyjen tekijöiden oikeusturvan kannalta liian avoimia. Arviomuistiossa todetaan, että olisi myös julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun laajentamiseen nähden perusteltua pyrkiä selvittämään tunnusmerkistöjen nykyisin herättämiä tulkintakysymyksiä. KT pitää tärkeänä rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena olevien oikeusturvan toteutumisen huomioimista.

Arviomuistion mukaan rikosoikeudellisen virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi olisi rikoslaisissa otettava julkisen vallan käytön sijaista julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Tämä olisi merkittävä laajennus. Mikäli näin tehtäisiin, niin lainsäädännössä tulisi selkeyttää mitä julkisella tehtävällä ja hallintotehtävällä tosiasiasa tarkoitetaan. Ottaen huomioon, kuinka monenlaisia tehtäviä rikosoikeudellinen virkavastuu tulisi tällöin eri organisaatioissa koskemaan, olisi näiden käsitteiden merkitys eri tehtävien hoidon kannalta vaikea ymmärtää.

Rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisen laajentamisen osalta viittaamme myös etenkin vastaukseen, jotka olemme antaneet tässä lausunnossamme kysymykseen ”Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan (RL 40:11 5 kohta) sijaan olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen?”.

Muutostarpeita arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että virkavastuun laajentaminen huomattavasti nykyistä laajempaan henkilö- ja tehtäväpiiriin voi lisätä myös perusteettomien syytösten määrää. Tämä voi aiheuttaa kohtuutonta painetta ja huolta julkisen organisaation palveluksessa olevaan henkilöstöön. Laajennus voi myös vähentää halukkuutta hakeutua julkisen organisaation palvelukseen, kun tiedossa on, että myös kiusaamistarkoituksessa tehdyt perusteettomat syytökset ovat mahdollisia, vaikka viranhaltijan tai työntekijän tavoitteena on toimia

lain mukaisesti. Esimerkiksi lausuntopyyntöön kohteena olevassa selvityksessä todetaan, että yksityishenkilöt käyttävät melko paljon perustuslain 118 §:n 3 momentissa heille turvattua (toissijaista) syyteoikeutta. Nämä kanteet eivät kuitenkaan menesty ja jätetään pääsääntöisesti tutkimatta tai hylätään perusteettomina haastetta antamatta.

Jokainen aiheetonkin syyte aiheuttaa sen kohteeksi joutuneelle merkittävää huolta ja epävarmuutta omasta asemastaan. On syytä huomioida, että käsittely voi olla kovinkin julkista.

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Selvityksen ehdotuksessa rikosoikeudellista virkavastuuta laajennettaisiin vielä laajempaan piiriin, kuin arviomuistiossa esitettiin, eli koskemaan kaikkia, jotka jollain tavoin ovat osa laajasti ymmärrettävää julkista hallintoa. Myös tämän käsitteen/henkilöpiirin määrittelyyn liittyy haasteita. Rikosoikeudellista virkavastuuta ei tulisi tarpeettomasti ulottaa koskemaan laajempaa piiriä kuin mikä katsotaan välttämättömäksi.

Rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisen laajentamisen osalta viittaamme myös etenkin vastauksiin, jotka olemme antaneet tässä lausunnossamme kysymyksiin ”Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan (RL 40:11 5 kohta) sijaan olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen?” ja ”Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?”.

Selvityksessä ehdotetaan muun muassa sitä, että standardisoidaan virkavelvollisuuksien esittämistä koskeva malli sen varmistamiseksi, että jokaisella rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevalla on tiedossa, mitkä ovat tätä koskevat virkavelvollisuudet. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä tällä käytännössä tarkoitettaisiin, eli esimerkiksi kuka määrittelisi virkavelvollisuuden tai missä ja miten se määriteltäisiin. On syytä huomioida, että virkavelvollisuuden sisältö määräytyy työnantajakohtaisesti. Mitä enemmän erilaisia organisaatioita ja tehtäviä kuuluu rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin, sitä enemmän näissä on vaihtelua. Mikäli tämän tyyppistä muutosta harkitaan, se vaatii valmistelua ja muutostarpeen huolellista ja laaja-alaista arviointia. Myös mahdollisten muutosten vaikutukset tulee selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään. Valmistelussa tulee arvioida asiaa myös työ- ja virkasuhdelainsäädännön näkökulmasta. Mahdollisella muutoksella ei pidä puuttua työnantajan työnjohto-oikeuteen eikä esimerkiksi mahdollisuuden muuttaa työntekijän tai viranhaltijan työtehtäviä.

Selvityksessä ehdotetaan, että täsmennetään rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun keskinäistä suhdetta siten, että rikosoikeudellisesti vähäiset teot eivät jää seuraamusvastuun ulkopuolelle hallinto-oikeudellisesti ja tässä tarkoituksessa muun muassa selvitetään tarkemmin kurinpitosäätelyn ja muun hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä ja laajamittaisempaa käyttöönottoa. Jos tällaista harkitaan, niin se vaatii erillistä valmistelua ja muutostarpeen huolellista arviointia. Myös mahdollisten muutosten vaikutukset tulee selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään.

Selvityksessä ehdotetaan, että tiukennettaisiin kunta-, alue- ja viranhaltijalaeissa rikosilmoituksentekovelvollisuutta vähintäänkin syytä epäillä -kynnykseen. Nykyään rikosilmoitusvelvollisuus koskee tilanteita, joissa on kysymyksessä ilmeinen virkarikos. Kynnystä ehdotetaan siten alennettavaksi huomattavasti. KT toteaa tässä vaiheessa, että ei kannata tällaista muutosta. Mikäli tämän suuntaista muutosta ruvettaisiin valmistelemaan, tulisi arvioida se, miten muutosta perustellaan ja mitä sillä tavoitellaan. Lisäksi tulisi arvioida tarkasti myös muutoksen vaikutukset esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöön.

Arviomuistiosta käy ilmi, että esimerkiksi etenkin työsuhteisten kohdalla virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltamisen kohdalla on vaikeitakin tulkintakysymyksiä. Arviomuistiossa todetaan myös, että ratkaisu, jonka mukaan samojen virkavastuusäännösten tulisi koskea kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä hoitavia, ei myöskään tarkoittaisi, että virkavastuun sisältö ja laajuus olisi kaikissa näissä tehtävissä yhdenmukainen. Velvollisuudet ja niiden rikkomisesta seuraava vastuu riippuisivat jatkossakin väistämättä kyseessä olevasta tehtävästä. Tämä aiheuttaa entisestään haasteita sen arvioimisessa, milloin jossakin yksittäisessä tilanteessa on kyse rikosoikeudellisen virkavastuun vastaisesta toiminnasta ja milloin ei.

KT ei ole toimintansa yhteydessä havainnut tarpeita rikosilmoituksentekovelvollisuuden kynnyksen alentamiseen. Kunta tai hyvinvointialue voi nykyäänkin tehdä rikosilmoituksen myös alemmalla kynnyksellä kuin silloin, kun kyseessä on ilmeinen virkarikos.

Selvityksessä ehdotetaan myös, että selvitetään, voidaanko virkarikollisuutta estää aiempaa paremmin velvoittamalla esimiehet aiempaa selkeämmin valvomaan vastuullaan olevaa kokonaisuutta, mukaan lukien alaisten toimet, jopa siinä määrin, että esimiesasema voisi johtaa rikosvastuuseen, jos alainen tekee virkarikoksen. Selvityksestä ei käy tarkemmin ilmi sitä, miten tällainen vastuu käytännössä toteutettaisiin, minkälainen valvontavastuu esimiehille tulisi eikä sitä, millaisissa tilanteissa esimies voisi joutua vastuuseen.

KT vastustaa tämänkaltaista muutosta. KT toteaa, että tämänkaltaisen lakimuutos vähentäisi halukkuutta hakeutua esihenkilötehtäviin.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Virkavastuusäntelyä kehitettäessä tulee ottaa huomioon myös rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvien oikeusturvanäkökohdat. Virkavastuuta koskevan sääntelyn tulisi olla riittävän yksiselitteistä, jotta sen perusteella jokainen pystyy arvioimaan sääntelyn kattamat henkilöryhmät ja minkä sisältöiseksi virkavastuu näiden henkilöryhmien osalta lainsäädännön perusteella muodostuu.

Lainvalmistelutyössä on perusteltua arvioida myös oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia lainsäädännön kehittämistarpeita. Työnantajilla tulisi olla mahdollisuus harkintansa mukaan korvata työntekijänsä tai viranhaltijansa maksettavaksi tulevia neuvonanto- ja oikeudenkäyntikuluja työstä johtuvissa virkarikosepäilytilanteissa siten, että ne eivät olisi veronalaista palkkaa kyseiselle työntekijälle tai viranhaltijalle.

Jos luovutaan suppeasta virkavastuusta ja asetetaan sääntelyn keskiöön julkisen hallintotehtävän hoitaminen, tulee arvioida vastavuoroisesti rikosoikeudellista virkamiessuojaa koskevien säännösten henkilöllisen soveltamisalan laajentamista.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Lehtinen Maarit
Kunnallinen työmarkkinalaitos