

Asia: VN/30101/2021

## **Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä**

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

**Vastaus**

-

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**

Lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi kannatettavaa, ettei rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuus riipu henkilön muodollisesta palvelussuhteen laadusta tai työnantajaorganisaatiosta. Kunnallishallinnossa ja kuntaomisteisissa yhteisöissä (kuntayhtymät, säätiöt, osakeyhtiöt) on selvästi enemmän työsopimussuhteisia työntekijöitä kuin virkasuhteessa olevia. Osittain työtehtäviin saattaa kuitenkin kuulua samankaltaisia osioita. Lisäksi kuntien palveluita on ulkoistettu, ja joidenkin palveluiden hankintaan voi saada palvelusetelin (esim. päivähoito).

Esimerkkinä monenlaisten palvelussuhteiden toimialasta voidaan mainita sivistystoimi ja opetushenkilöstö, jonka tehtäviin kuuluu mm. oppilaiden ja opiskelijoiden suoritusten arviointi. Opetushenkilöstöä on sekä virka- että työsopimussuhteessa, sekä kokoaikaisia että tuntiopettajia. Opetuksen järjestäjänä voi olla ja usein onkin mm. ammatillisessa koulutuksessa muu kuin julkishallintoon kuuluva taho. Rikosoikeudellisen virkavastuun sovellettavuudessa lähtökohtana tulisi

siten ensisijaisesti pitää tehtävien sisältöä, ei muodollista palvelussuhteen laatua tai työnantajaorganisaatiota.

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**

Monissa kunnissa ja kaupungeissa tehtäviä hoidetaan hyvin merkittävässä määrin työsuhteessa. Erityisesti sote-uudistuksen myötä vuoden 2023 alusta lukien kuntien virkasuhteisten määrä on merkittävästi vähentynyt. Tällä hetkellä arviolta ainakin yli 60 % kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä on työsopimussuhteista. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajien KT:n tietojen mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden työntekijöistä noin 73 % on työsopimussuhteisia ja vain vajaat 30 % virkasuhteista.

Kuntalain 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka.

Kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoiden virkavastuu on jo nyt laaja. Kunnat hoitavat kuitenkin merkittävän osan lakisääteisistä ja muistakin tehtävistään työsopimussuhteisten henkilöiden toimesta. Määrittelytavasta riippuen kaikkia näitä tehtäviä voitaneen pitää ”julkisina tehtävinä”, vaikka ne eivät olisikaan ”julkisia hallintotehtäviä”. Myös julkisen hallintotehtävän määritelmä on jossain määrin epätarkka. Voidaan joka tapauksessa arvioida, että mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin, käytännössä ainakin lähes kaikki kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien palveluksessa olevat tulisivat soveltamisalan piiriin. Laajennus koskisi erittäin merkittävää henkilökuntaa, jonka koko tulisi valmistelussa mahdollisimman tarkasti arvioida. On syytä tarkoin punnita muutoksen haitat ja hyödyt sekä tämän jälkeen harkita, olisiko tämä tarkoituksenmukaista.

Mikäli rikosoikeudellisen virkavastuun perusteeksi otettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitaminen, ongelmalliseksi voi muodostua sen määrittelemisen, mitkä työtehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista ja mitkä eivät. Selvyyden, lainsäädännön johdonmukaisuuden ja työsopimussuhteisten työntekijöiden oikeusturvan kannalta olisi pystyttävä tarkasti määrittelemään, mikä tarkalleen on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin rikosoikeudellista virkavastuuta

sovelletaan. Kunkin työtehtävän ”virkavelvollisuudet” tulisi kyetä tarkoin määrittelemään ja osoittamaan, mihin ne perustuvat. Tämä edellyttäisi kunkin työtehtävän tarkkaa analysointia, velvollisuuksien määrittelyä ja sen arvioimista, sisältyykö niihin julkisen hallintotehtävän hoitamista ja siten rikosoikeudellista virkavastuuta. Jotta virkavelvollisuuden rikkominen tai sen tuottamuksellinen tekemuoto voisi tulla kyseeseen, pitää itse virkavelvollisuus kyetä varsin tarkasti johtamaan lainsäädännöstä ja sitä täydentävistä riittävän täsmällisistä ohjeistuksista ja sen jälkeen osoittamaan, että henkilö on menetellyt näiden vastaisella tavalla ja siten, ettei rikkomista voida pitää vähäisenä.

Kunnallishallinnossa on lukuisa määrä erilaisia tehtäviä esimerkiksi teknisessä toimessa, opetus- ja sivistystoimessa, varhaiskasvatuksessa, puhtaanapidossa, suurtalouskeittiöissä ja liikuntatoimessa, joissa työskentelevä henkilöstö ei välttämättä miellä hoitavansa julkista tehtävää tai ainakaan julkista hallintotehtävää miltään osin. Kaikki nämä työtehtävät tulisi määritellä ja arvioida, sisältyykö niihin sellaisia osia, joita voidaan pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisenä.

Yleisesti on tiedossa, että kunnilla on suuria haasteita saada rekrytoitua pätevää henkilöstöä esimerkiksi varhaiskasvatukseen, sivistystoimeen ja mm. it-tehtäviin. Kuntaliitto pitää tärkeänä selvittää ja arvioida, miten rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen erityisen pahasta työvoimapulasta kärsiville toimialoille vaikuttaisi näiden työtehtävien ja kuntatyönantajien houkuttelevuuteen.

**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**

Kunnissa, kuntayhtymissä, kuntakonserniin kuuluvissa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on paitsi viranhaltijoita, myös luottamushenkilöitä ja kuten edellä on todettu, runsaasti työsopimussuhteisia henkilöitä erilaisissa työtehtävissä, joista osa sisältää julkisia hallintotehtäviä. Kunnan tehtävistä saattaa olla yhtiöitettyä toimintaa merkittävä osa. Ei ole perusteltua soveltaa virkavastuusäännöksiä eri laajuudessa sen mukaan, työskenteleekö henkilö esimerkiksi kuntaomisteisen yhtiön vai suoraan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa työsuhteisena.

Jotta rikosoikeudellisen virkavastuun sovellettavuus ei olisi riippuvainen toimintojen organisoimisen muodosta, tulisi määritellä kaikki ne tehtävät, joissa virkavastuun alaista toimintaa (esimerkiksi julkisen hallintotehtävän hoitamista) tapahtuu.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn 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

Kuntaliitto katsoo, että arviomuistion keskeinen johtopäätös siitä, ettei julkisyhteisön työntekijän suppealle rikosoikeudelliselle virkavastuulle ole nykyisin enää perusteita, on sinänsä perusteltu. Rikosoikeudellisen virkavastuun keskeisen aineellisen perusteen tulisi olla yhdenmukainen, ennakoitava ja selkeä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti peruste olisi julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että julkisen hallintotehtävän määritelmä tulee selkeästi avattua, ja muutoksen vaikutukset tulee arvioida erilaisiin kunnissa, kuntayhtymissä, kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä ja ostopalveluyhteisöissä työskenteleviin henkilöryhmiin. Kun kunnan toimintaa lain mahdollistamalla tavalla ulkoistetaan, rikosoikeudellinen virkavastuu seuraa siirrettäviä julkisia hallintotehtäviä.

Virkavastuun ehdotetun laajentumisen vastapainoksi tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan varmistaa, ettei julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudelliseen suojaan (esim. ”virkamiehen vastustaminen” - ”julkista hallintotehtävää hoitavan vastustaminen”) jää perusteettomia, henkilöryhmästä riippuvia eroja. On tärkeää varmistaa myös, että työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntö sekä vahingonkorvausta koskevat säännökset ovat linjassa suunniteltujen muutosten kanssa.

Kuntaliitto tunnistaa arviomuistion johtopäätelmän siitä, että virkarikosten tunnusmerkistöt saattavat olla liian avoimia, ja että ongelmallista on määritellä virkavelvollisuus täsmällisesti. Virkavastuun soveltaminen ja lakisidonnaisuus kuitenkin edellyttävät sitä, että virkavelvollisuus voidaan johtaa laista ja selvistä virkavelvollisuuden tarkemmin määrittelevistä alemman tasoista säännöksistä ja ohjeista.

Julkisen hallintotehtävän säätäminen virkavastuun aineelliseksi perusteeksi vähentäisi tarvetta säätää erikseen virkavastuusta yksityistämistilanteiden yhteydessä. Tämä selkiyttäisi ja yhdenmukaistaisi lainsäädäntöä.

Mikäli lähtökohdaksi rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisessa otetaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen riippumatta tehtävien järjestämistavasta, herää uusia kysymyksiä virkasuhteen merkityksestä ja niiden tehtäväkokonaisuuksien kaventumisesta, joita on perustuslain

ja kuntalain mukaan hoidettava viranomaisessa (PL 124 §) ja virkasuhteessa (KL 87,2 §). Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, selventää ja perustella kunnallisen viran ja viranhoidon alaa ja merkitystä tässä kuntien laajassa tehtäväkentässä.

## Er bedömning om förslagen i promemorian?

### Svaran

-

## Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

### Vastaus

Kuntaliitto kommentoi selvityksen ehdotuksesta seuraavia:

2. Laajennusta ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan ole perusteltua tehdä näin suurena. Kuten edellisissä kohdissa on todettu, kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden palveluksessa on henkilöitä, jotka eivät hoida julkisia tehtäviä ja tehtäviä, joita ei voida pitää julkisina muutoin kuin mahdollisesti sitä kautta, että niitä tehdään tietynlaisessa organisaatiossa.

5.-6. Seuraamusvastuun kattavuus on perusteltua selvittää. Selvittäminen edellyttää virka- ja työsuhdelainsäädännön läpikäymistä ja myös luottamushenkilöiden aseman arviointia. Säännösten pirstaloitumista on kuitenkin syytä välttää. Hallinto-oikeudellisten seuraamusten kehittäminen ja käyttöönotto voisi merkitä varsin suuren ja erittäin paljon oikeudellista osaamista vaativan rakennelman luomista. Miten tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa, kun hallinnon rakenteita tulisi nykyisten tavoitteiden mukaisesti pikemminkin pyrkiä keventämään, herättää kysymyksiä.

Viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden oikeusturva edellyttää, että he ymmärtävät ja saavat selkeät ohjeistukset velvollisuuksistaan ja vastuistaan.

8. Syytä epäillä -kynnyksen käyttöön ottaminen edellyttäisi tarkkaa punnintaa sen tarkoituksenmukaisuudesta. On syytä pohtia, minkälaiset edellytykset esimerkiksi kunnissa on tehdä tällaista juridista osaamista edellyttävää arviointia. Tulkinnanvaraisiin säännöksiin ja niiden soveltamiseen kunnallisissa toimielimissä saattaa jo järjestelmän luonteen vuoksi sekoittua poliittista harkintaa. Toisaalta poliisiviranomaisten heikko resurssitilanne on ajankohtainen vuodesta toiseen. Kysymystä voidaan pohtia myös kuntaorganisaatioiden rekrytointihaasteiden ja demokraattisen päätöksenteon turvaamisen näkökulmasta. Miten tiukennus vaikuttaisi halukkuuteen hakeutua näihin tehtäviin?

Rikosilmoituksen tekeminen alemmalla, ns. syytä epäillä -kynnyksellä on mahdollista nykyisenkin sääntelyn perusteella. Velvollisuus rikosilmoituksen tekemiseen on, mikäli kysymyksessä on ”ilmeinen virkarikos”.

10. Kysymys on syytä selvittää.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

**Svaran**

-

Muita huomioita

**Vastaus**

-

Övriga synpunkter

**Svaran**

-

Räty Anu  
Suomen Kuntaliitto ry