

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Syyttäjälaitos hyväksyy arviomuistiossa esitetyt näkemykset siitä, mitä muutoksia yhteiskunnassa on tapahtunut ja miksi niiden vuoksi on perusteltua arvioida sitä, missä laajuudessa rikosoikeudellinen virkavastuu on katsottava tarpeelliseksi. Arviomuistion ja selvityksen lähtökohta siitä, että nykytilanteessa muodostunut epäsymmetria julkisyhteisön työntekijän ja yksityisen tahon julkista tehtävää hoitavan työntekijän vastuun välillä on ratkaistava. Syyttäjälaitos pitää perusteltuna ratkaisuna sitä, että julkisyhteisön työntekijän vastuu laajennetaan vastaamaan muiden rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevien vastuuta.

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

Ottaen huomioon arviomuistiossa kuvatut yhteiskunnalliset muutokset eli julkisyhteisöjen laajentuneet tehtävät, työsuhteiden lisääntyminen, julkisyhteisöjen tehtävien siirtyminen yksityiselle, digitalisaatio ja kv-säännökset on perusteltua, että kaikki rikoslain virkarikossäännökset koskevat samalla tavalla sekä julkista tehtävää hoitavaa yksityistä tahoa kuin julkisyhteisön työntekijää. Näin ollen laajan virkavastuun tulisi koskea kaikkia niitä henkilöryhmiä, joihin rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu.

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

Arviomuistiossa esitetyin perustein tätä voidaan pitää kannatettavana. Syyttäjälaitos pitää kannatettavampana käyttää aineellisena perusteena julkisen tehtävän hoitamista julkisen hallintotehtävän sijaan. 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.

Ensisijaisena sääntelyratkaisuna tulisi olla julkisen tehtävän määrittelemisen rikoslaissa. Tämä olisi nykyisen systematiikan mukaista. On kuitenkin ilmeistä, että määritelmän laatiminen siten, että laillisuusperiaatteen asettamat edellytykset täyttyvät ja siten, että käytännön soveltaminen ei muodostu liian mutkikkaaksi, on haastava tehtävä.

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

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

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

Käytössä olevaa blankorangaistussäätelytekniikkaa voidaan pitää edelleen perusteltuna ratkaisuna. Vaatimus säännöksiin ja määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuudesta yhdessä laillisuusperiaatteen kanssa asettaa selkeän edellytyksen säännösten ja määräysten täsmällisyydelle. Rikosprosessissa tulee perustella, mikä on se velvollisuus, jota on rikottu, ja onko ollut vastaajan ennakoitavissa, että menettely tai laiminlyönti on hänen velvolluuksiensa vastaista. Nykyinen blankosäätelytapa on siten avoimuudestaan huolimatta vahvan oikeudellisen kontrollin alainen eikä arviomuistion tai selvityksen perusteella ole arvioitavissa, että säätelytapa olisi johtanut siihen, että rangaistavuuden ala olisi muodostunut liian laajaksi tai liian kapeaksi. Säätelytavan muuttamiselle ei siis ole perusteita. Yksityiskohtaisen säätelytavan ongelmat lienevät arviomuistion perusteella lainsäätäjän tiedossa.

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 blankorangaistussäätelyn ja laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Näin ollen voi olla jatkossakin selvyiden vuoksi tarpeen lisätä rikoslain ulkopuolisiin lakeihin rikosvastuuta koskevia säännöksiä.

Muilta osin ei ole arviomuistiossa esitettyyn lisättävää tai kommentoitavaa.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

Syyttäjälaitos viittaa alla arviomuistion ja selvityksen sisällöstä lausumaansa.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

Muukoksen selvityksessä on tuotu esiin hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän epäsymmetria. Syyttäjälaitos viittaa alla Muukoksen selvityksestä lausumaansa.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Yleisesti ottaen voisi lainsoveltajan näkökulmasta todeta, ettei yksittäisten sanojen, virkkeiden, tekotapojen tai momenttien poistaminen tunnusmerkistöistä siksi, että se oletettavasti tai mahdollisesti parantaa johdonmukaisuutta tarkoittamatta kuitenkaan rangaistavuuden alan kaventamista, ole kovin toivottavaa. Tällainen lähtökohtaisesti lisää erilaisten väitteiden määrää siitä, mikä on rangaistavaa, ja saattaa lopulta todellisuudessa johtaa rangaistavuuden alan kaventumiseen.

Lahjusrikokset

Edellä todettuun viitaten lahjuksen ottamista koskevasta tunnusmerkistöstä (1 momentti) ei tule poistaa tekotapoja eikä myöskään 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 voisi selvennyksen vuoksi tulla vastaavan momentin lisääminen. Vaikka säännösten suojeluobjektit ovat erilaiset, on selvää että suoraan esimerkiksi virkamiehen läheiselle annettu lahja tai oikeudetön etu voi olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaisen toiminnan tasapuolisuuteen.

Jälkikäteinen palkitseminen vaikuttaisi olevan rangaistavaa arviomuistiossa todetuin tavoin.

Pohdittavaksi voisi sen sijaan tulla lahjusrikkomuksen vastinparin kriminalisoiminen ja sen osoittaminen, ette yhteiskunta hyväksy viranomaisen toiminnan uskottavuutta horjuttavaa toimintaa. Samalla voisi tulla arvioitavaksi, pitäisikö tällaiset teot (ottaminen ja antaminen) rubrisoida jotenkin muuten kuin rikkomukseksi.

Virkasalaisuusrikkokset

Virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä ei tule poistaa, mikäli lainsäätäjällä edelleen katsoo, että se on tekona moitittavampi kuin virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön tällä hetkellä mahtuvat teot. Tuottamuksellinen tekemuoto olisi selvyuden vuoksi perusteltua siirtää omaksi pykäläkseen.

Virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön olisi perusteltua lisätä "paljastaa tai muuten ilmaisee", jos tarkoitus on, että jo paljastetun tiedon ilmaiseminen on rangaistavaa. 2 kohdan tekotavan voisi muotoilla siten, että siitä käy ilmi, että hyödyn tavoittelu tai vahingoittamistarkoitus riittää. Nykyinen sanamuoto antaa mahdollisuuden ymmärtää asian toisinkin.

Virka-aseman väärinkäyttäminen

Lienee selvää, että mikäli päätöksentekoon osallistuminen ja sen valmistelu poistetaan tekotavoista, se kaventaa rangaistavuutta, koska kaikki päätöksenteko ja sen valmistelu ei ole julkisen vallan käyttämistä. Arviomuistiossa on todettu, että ehdotettu muutos olisi jonkinlainen kompensatio siitä, että julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuu laajenee kattamaan myös muun kuin julkisen vallan käytön. Tätä ei voi pitää perusteltuna ratkaisuna eikä arviomuistiosta käy ilmi, miksi tällainen kompensatio olisi tarpeen. Enemminkin esitetty muutos olisi arviomuistion keskeisimmän ehdotuksen vastainen (eli epäsymmetrian poistaminen ja laajan rikosvastuun alan laajentaminen).

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

2 kohtaan ei ole tarpeen tehdä muutoksia.

Virkavelvollisuuden rikkominen

Syyttäjälaitos kannattaa arviomuistiossa ehdotettua lisäystä "tai muuten virantoimituksen välittömässä yhteydessä" arviomuistiossa esitetyn perustein tai muuta vastaavaa lisäystä, jolla riittävän selvästi ilmaistaan se, että rikokset, jotka virkamies itse omalla toiminnallaan liittävät omaan virka-asemaansa (ei välttämättä tiettyyn virkatehtävään) tulisivat virkarikoksina rangaistaviksi. Tältä osin viitataan arviomuistiossa mainittuihin korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO:2017:67 ja 2013:6

Tunnusmerkistössä mainittua vähäisyyttä ei tule tunnusmerkistötasolla täsmentää, vaan se tulee jättää oikeuskäytännön kehittymisen varaan. Kysymyksessä on aina kokonaisarvio ja se tehdään yksittäisen tapauksen olosuhteiden ja tosiseikkojen perusteella. Vähäisyyden tarkempi määrittely saattaisi johtaa kokonaisarviossa huomioon otettavien seikkojen kaventumiseen tai siihen, että tiettyjen seikkojen painoarvo kasvaa muiden kustannuksella, vaikka se ei yksittäistapauksissa olisi ollenkaan perusteltua.

Viranomaisiin kohdistuvien rikosten osalta ei ole epäsymmetrian korjaamiseksi arviomuistiossa esitettyyn kommentoitavaa.

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Tunnusmerkistöihin liittyen Syyttäjälaitos toteaa, ettei lahjusrikosten tunnusmerkistöihin tule lisätä mitään euromääräisiä rajoja siitä, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Tämä johtaisi jatkuvaan säännösten päivittämisen tarpeeseen, olisi äärimmäisen tulkinnanvaraista (onko esimerkiksi sama asia antaa 20 euron arvoinen kukkakimppu tai 20 euron seteli) ja rikoslain systematiikan vastaista, koska muissakin tunnusmerkistöissä sinänsä rahassa mitattavissa olevat tunnusmerkistökijät kuvataan ja arvioidaan ilman euromääräisiä rajoja.

Muukoksen selvityksessä on tuotu esiin hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän epäsymmetria ja se, että mikäli rikoksesta ei ole lopulta kyse, saattaa virkamies jäädä seurauksitta. Tältä osin jää epäselväksi, johtuuko tämä keinojen puutteellisuudesta vai olemassa olevien keinojen käyttämättä jättämisestä. Lähtökohtaisesti virkamiesten osalta virkamieslain säännökset tarjoavat riittävät keinot. Mikäli keinovalikoimaa halutaan laajentaa, voisi virkamieslakiin otettava virkamiehen määräaikainen erottaminen olla yksi mahdollisuus. Se muodostaisi luontevan "väliseuraamuksen" varoituksen ja irtisanomisen väliin. Tällainen mahdollisuus on jo esimerkiksi poliisin ja rajavartijan kohdalla. Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehittämisen ei kuitenkaan tule johtaa tuottamuksellisten virkarikosten dekriminisointiin. Sellaista ratkaisua ei voida pitää kriminaalipoliittisesti perusteltuna ottaen huomioon virkarikossäännösten suojeluobjektit ja nykyisessä oikeuskäytännössä esille tulevat haasteet virkarikoksiin liittyvän tahallisuuden arvioimisessa.

Esihenkilöiden valvontavastuun kirjaaminen virkamieslakeihin ei oletettavasti johtaisi suoraan selvityksessä kuvattuihin seurauksiin. Esihenkilön johto- ja valvontavastuu on olennainen osa sekä työ- ja virkasuhdetta ilman ehdotettua säännöstäkin ja sen rikkominen voi johtaa virkarikosvastuuseen, mikäli muut rangaistusvastuun edellytykset täyttyvät ja asiassa on riittävä näyttö.

Hallintotuomioistuimille annettava oikeus päättää kumottujen lainvastaisten päätösten seuraamuksista tai niille asetettava velvollisuus ilmoittaa asiasta poliisille on ehdotus, jossa yksittäisen päätöksen laittomuus ja toisaalta päätöksentekijän menettelyn rangaistavuus limittyvät samaksi asiaksi, vaikka on ilmeistä, että päätöksen lainvastaisuus ei suoraan tarkoita päätöksen tekijän syyllistymistä rikokseen eikä itse asiassa edes rikosepäilyn syntymistä.

Muilta osin Syyttäjälaitos ei katso tarpeelliseksi lausua selvityksessä todetusta. Siltä osin kuin selvityksessä on esitetty samoja asioita kuin arviomuistiossa Syyttäjälaitos viittaa arviomuistiosta lausuttuun.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Syyttäjälaitoksella ei ole muita huomioita.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Koivisto Ari-Pekka
Syyttäjälaitos

Mattila Mari
Syyttäjälaitos