

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Erityisesti uuden sote-lainsäädännön myötä on tullut ilmeiseksi julkisyhteisön työntekijöiden ja yksityisten palveluntuottajien palveluksessa työsopimussuhteessa olevien työntekijöiden rikosoikeudellisen vastuun erilaisuus tietyissä tilanteissa. Tämä edellyttää korjausta.

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

Virkavastuun tulee olla lainsäädännön tasolla yhtä laajaa eri henkilöryhmissä. Näin voitaisiin vähentää tulkinnanvaraisia tilanteita. Ratkaisevaksi muodostuu kuitenkin lopulta se, mitkä ovat kunkin henkilön velvollisuudet ja kuinka selkeästi ne on määritelty. Tätä kautta virkavastuu muodostuu tosiasiallisesti eri laajuiseksi eri henkilöiden osalta, vaikka toivomani lainmuutos toteutettaisiinkin.

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

Kaikissa kysymyksessä mainituissa käsitteissä on ongelmana niiden viimekätinen tulkinnanvaraisuus, vaikka on tietysti runsaasti myös tapauksia, jotka kiistattomasti kuuluvat ao. käsitteiden piiriin. Lainsäädännössä olisi pyrittävä siihen, ettei käytettävällä käsitteellä rajata perusteettomasti virkavastuun alaa.

Esimerkiksi julkisen hallintotehtävän käsite on epämääräinen, ja olen vakuuttunut siitä, että erityisesti ns. tavallisten kansalaisten käsitys siitä on paljon suppeampi kuin lainsäätäjän. Erityisesti hallinto-etuliite aiheuttaa väärinkäsityksiä. Voidaan perustellusti kysyä esimerkiksi, moniko sairaanhoitaja tiedostaa tavanomaisia hoitotoimenpiteitä suorittaessaan hoitavansa hallintotehtävää. Ei monikaan!

Siksi kysymyksessä mainituista käsitteistä olisi suositeltavinta käyttää julkisen tehtävän hoitamista. Se olisi kuitenkin määriteltävä lainsäädännössä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Kannattamaani vaihtoehtoa puoltaa myös perustuslain 2.3 §:ssä säädetty oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan (julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja) kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sitä puoltaa myös perustuslain 118.3 §:ssä säädetty: Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa (virkamiehen tai muun) julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai luvattomien vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta... Noissa säännöksissä ei siis puhuta julkisesta hallintotehtävästä, toisin kuin perustuslain 124 §:ssä.

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

Vaikka olen sillä kannalla, että virkavastuun tulee olla eri henkilöryhmissä yhtä laajaa, erot henkilöiden palvelussuhteen laadussa ym. säilyvät. Siksi on tarpeen edelleen määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti ne henkilöryhmät, joihin virkavastuu halutaan ulottaa.

Kuten selvityksessä (OM 2024:1) on (s. 27) todettu, selvennettävää olisi muun muassa yliopistojen toimielinten jäsenten asemassa. Jos virkavastuun perusteeksi otetaan yleisesti julkisen tehtävän hoitaminen, epäselvyys poistunee. Julkisen tehtävän käsite olisi määriteltävä laissa. On kuitenkin myönnettävä, että yksitelitteisen määritelmän laatiminen on vaikeaa.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

Laillisuusperiaatteeseen liittyvät ongelmat aktualisoituvat erityisesti hyödynnettäessä blankosäntelytekniikkaa. Pidän selvänä, että blankorangaistussäännöksistä ei ole mahdollista päästä eroon. Nykyisessä rikoslain 40 luvussa sellaisia ovat erityisesti virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat RL 40:7 ja 8 sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskeva RL 40:9 ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva RL 40:10. Kaikissa niissä edellytetään, että asianomainen rikkoo "säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa" virkavelvollisuuttaan. Syytteitä on oikeuskäytännössä silloin tällöin hylätty sillä perusteella, että säännökset tai määräykset eivät tuomioistuimen käsityksen mukaan ole olleet rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisiä. Siksi ehdotan harkittavaksi, että mainittuuhin rikoslain säännöksiin lisättäisiin Ruotsin BrB 20:1:ssä käytettyä muotoilua ("åsidosätter vad som gäller för uppgiften") vastaava ilmaisu. Sillä osoitettaisiin, että huomioon voidaan ottaa muutkin kuin nimenomaiset säädetyt normit, kunhan ne ovat itsestään selviä. Kaikkea ei ole mahdollista eikä toivottavaakaan säätää nimenomaisesti, eikä rangaistusvastuu saa estyä vain sen takia, että jotakin erityistilannetta ei ole huomattu säännöksiä valmisteltaessa. Ratkaisevaa tulisi olla sen, onko rikosoikeudellinen vastuu asianomaisen kohtuudella ennakoitavissa.

Ehdottamani muutos olisi kieltämättä ongelmallinen tiukasti tulkitun laillisuusperiaatteen kannalta, mutta toisaalta: Ruotsissa on em. säännös katsottu mahdolliseksi ja kuitenkin myös siellä pidetään laillisuusperiaatetta keskeisenä.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta sisällytti mietintöönsä (PeVM 15/1994, s. 8) blankorangaistussäännöksille asetettavat tavoitteet: 1) niiden edellyttämien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä, 2) rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset (blankettinormit) tulee kirjoittaa rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella, 3) blankettinormeista tulee ilmetä myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä 4) kriminalisoinnin sisältävässä blankorangaistussäännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdista kriminalisoitavaksi tarkoitettu teosta. Oikeuskäytännössä näistä tavoitteista on pidetty kiinni vaihtelevasti. Tällaisesta käytännön horjuvuudesta pitäisi päästä eroon. Erityisen ongelmallisena pidän kohtaa 3 (ns. takaisinkytkentävaatimus). Vain harvoissa blankettinormeissa on mainittu tuo takaisinkytkentä. En pidä sen puuttumista ongelmallisena ja siksi syytteitä ei pitäisi hylätä yksinomaan takaisinkytkennän puuttumisen perusteella. On ilmeisen mahdotonta liittää kaikkiin virkavelvollisuusnormeihin maininta niiden rikkomisen rangaistavuudesta. Koska virkavelvollisuuksien rikkominen on lain mukaan rangaistavaa ja silloin kun asianomaisella on tieto virkavelvollisuuksistaan, ei hänen itsensäkkään kannalta ole tarpeen liittää jokaiseen velvollisuuteen erikseen mainintaa sen rikkomisen rangaistavuudesta.

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

Svaran

-

Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Vastaus

Jos säädettäisiin selvityksessä (OM 2024:1) ehdotettu laki julkisesta hallinnosta, tarve säätää rikoslain ulkopuolella virkavastuun luovia säännöksiä arvattavasti vähenisi, mutta tuskin poistuisi kokonaan. Jatkossakin olisi lisäksi tarpeen sisällyttää rikoslain ulkopuolisiin lakeihin informatiivisia viittaussäännöksiä virkavastuusta.

Er åsikt om de straffrättsliga tjänsteansvarsreglerna utanför strafflagen?

Vastaus

-

Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?

Vastaus

Virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomissäännösten muutostarpeesta olen lausunut osaksi jo edellä.

Arviomuistion (OM 2024:2) sivulla 47 on nostettu esille ajatus, voitaisiinko virka-aseman väärinkäyttämissäännöksessä (RL 40:7) luopua päätöksenteon ja sen valmistelun erillisestä mainitsemisesta ja siirtyä puhumaan vain julkisen vallan käytöstä. En kannata ajatusta. Julkisen vallan käytön käsite aiheuttaa tapauksesta riippuen tulkintaongelmia ja se on sitä paitsi liian rajoittava. Onko esimerkiksi julkisten varojen käyttämisestä päättäminen julkisen vallan käyttämistä - ja varojen käytön valmisteluun osallistuminen RL 40:11:n 5 b kohdassa tarkoitettua, julkisen vallan käytöksi katsottavaa toimintaa? Oma ehdotukseni onkin, että luovutaan kyllä päätöksenteon ja sen valmistelun mainitsemisesta RL 40:7:ssä, mutta ei korvata niitä julkisen vallan käytöllä, vaan yksinkertaistetaan tunnusmerkistö koskemaan kaikkea hyödyn, haitan tai vahingon aiheuttamistarkoituksessa tehtyä virkavelvollisuuksien rikkomista. - Lisäksi huomautan siitä jo edellä esittämästäni kannasta, että virkavastuu tulisi ulottaa koskemaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamista. Näin ratkeaisi positiivisesti myös julkisten varojen käyttämiseen liittyvä ongelma: siihen osallistuminen esim. valmistelun muodossa olisi virkavastuun alaista toimintaa.

Lahjusrikosten osalta lainsäätäjän olisi syytä ottaa selkeä kanta jälkikäteisen lahjomisen rangaistavuuteen. Oma kantani on ollut ja on, että jälkikäteinen lahjominen, sekä antaminen että ottaminen, on nykyisten säännösten mukaan rangaistavaa (Viljanen/Keskeiset rikokset 2023, s. 921–

922). Näin tulisi olla jatkossakin. On kuitenkin esitetty sellainenkin kanta, että kyse olisi vain lahjusrikkomuksesta tai virkavelvollisuuden rikkomisesta (Rikosoikeus/Rautio 2022, s. 1381).

Ajateltakoon kärjistettynä esimerkkinä vaikkapa tapausta, että tuomari ottaisi vastaan 50 000 euron lahjan ratkaisemansa tärkeän riita-asian voittaneelta asianosaiselta. Teko horjuttaisi vakavasti luottamusta tuomioistuimen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Ei ole kerrassaan mitään syytä, miksi tuollaiseen tekoon pitäisi suhtautua lievästi eli katsoa se vain lahjusrikkomukseksi. Todettakoon, että elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännökset (RL 30:7 ja 7 a sekä 30:8 ja 8 a) ulottuvat sanamuotonsa mukaan kiistattomasti myös jälkikäiteiseen lahjomiseen, sekä antamiseen että ottamiseen. Ei ole kerrassaan mitään syytä siihen, että virkamieheen kohdistuvat ja virkamiehen tekemät lahjusteot olisivat lievemmin arvosteltavia.

Lahjusrikkomuksen (RL 40:3) osalta on epäselvää, onko antajapuolen teko rankaisematon vai olisiko mahdollista katsoa se avunannoksi ottajapuolen lahjusrikkomukseen. Asia olisi syytä selventää. En näe perustetta sille, että antajapuolen teko olisi rankaisematon.

Lahjusrikossääntelyn selventämiseksi on selvityksessä (OM 2024:1) ehdotettu (s. 200), että lakiin kirjattaisiin ehdoton kielto tai euromääräinen raja. Suhtaudun euromääräiseen rajaan kielteisesti. Sellaisesta muodostuisi helposti virkatointen hinta: kun olisi sallittua ottaa vastaan tietynsuuruinen etu, sitä helposti myös edellytettäisiin. Sellaiseen järjestelmään ei ole missään nimessä syytä mennä.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

Luottamushenkilö on voitava erottaa luottamustoimestaan myös virkarikostuomion perusteella. Esimerkiksi kuntalain 86.2 §:n mukaa valtuusto voi erottaa luottamushenkilön luottamustoimestaan, jos tämä on vaalin toimittamisen jälkeen tuomittu lainvoimaisella tuomiolla vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi, mutta tämä säännös koskee vain tapauksia, joissa rikollinen menettely on tapahtunut luottamustoimen ulkopuolella. Tällaisen sääntelyn taustalla on ollut ajatus, että kun kyse on luottamustoimessa tehdystä rikoksesta - siis virkarikoksesta - tuomioistuimien harkitsee, onko viraltapanon tuomitsemiseen aihetta. Toasiaasia kuitenkin on, ottaen huomioon RL 2:7 ja siitä omaksuttu tulkinta, että viraltapano ei aina ole mahdollinen. Jos esimerkiksi kunnanvaltuutettu on syylistynyt virkarikokseen edellisellä vaalikaudella ja tuomio annetaan uudella vaalikaudella, joksi hän on uusissa vaaleissa tullut valituksi, hänen ei katsota olevan samassa julkisessa tehtävässä kuin edellisellä kaudella eikä viraltapano näin ollen voi koskea hänen uusissa vaaleissa saamaansa valtuutetun tointa.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Arviomuistiossa on käsitelty perusteellisesti nykyisiä virkarikostunnusmerkistöjä ja nostettu esille tulkinnanvaraisuuksia ja epäkohtia, joihin on oikeuskirjallisuudessa kiinnitetty huomiota. Monet niistä ovat sellaisia, joita olen itse nostanut esille Keskeiset rikokset -teoksessa. Arviomuistion laatijalla on ollut käytössään teoksen 4. painos vuodelta 2018. Teoksesta on ilmestynyt uusi, 5. painos vuonna 2023.

Arviomuistion sivulla 22 on esitetty näkemys, jonka mukaan sen taustalla, että etujen vastaanottaminen voi tulla rangaistavaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, olisi valtion virkamieslain 15 §. Sen mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Olen kuitenkin sitä mieltä, että tuo lopputulos johtuu suoraan RL 40:10:n muotoilusta ilman, että siinä tarvitaan apuna valtion virkamieslain 15 §:ää. Pidän kyseenalaisena myös sitä, onko viimeksi mainitulla mitään rikoslain lahjusrikossäännösten yli ulottuvaa asiallista sisältöä (ks. Keskeiset rikokset/Viljanen 2023, s. 986–987).

Arviomuistion sivulla 47 on nostettu esille ajatus, voitaisiinko virka-aseman väärinkäyttämissäännöksessä (RL 40:7) luopua päätöksenteon ja sen valmistelun erillisestä mainitsemisesta ja siirtyä puhumaan vain julkisen vallan käytöstä. Oman kantani tähän kysymykseen olen esittänyt edellä kohdassa "Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä."

Kannatan arviomuistiossa (s. 82-88) puollettua ratkaisua, jonka mukaan olisi syytä laajentaa julkisyhteisön työntekijöiden vastuu virkamiesten vastuuta vastaavaksi.

Arviomuistiossa on esitetty, että rikosoikeudellinen virkavastuu kytkettäisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Ehdotus ei mielestäni ole onnistunut. Kantaani olen perustellut edellä kohdassa "Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen sijaan ..."

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Selvityksessä on katsottu (s. 194), että virkavastuusääntelyä kehitettäessä on syytä ensimmäiseksi päättää, olemmeko yhteiskuntana edelleen sitä mieltä, että julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja tuleeko toisintoimimiselle olla seuraamusjärjestelmä. Vastaukseni näihin kysymyksiin on myöntävä.

Selvityksessä on esitetty (s. 197) säädettäväksi laki julkisesta hallinnosta, jossa voitaisiin määritellä muun muassa viranomainen, virkatoiminta ja virkatoimi sekä säätää siitä, millaisia statuksia eri toimijoilla voi olla. Selvityksen mukaan (s. 198) tarvittaisiin myös sääntelyä siitä, miten virkavelvollisuudet asetetaan. Nämä ajatukset ovat periaatteessa kannatettavia, mutta asian edistämiseksi olisi kaivattu konkreettisia ehdotuksia kaavaillun lain säännöksiksi.

Selvityksessä on myös (s. 202) kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi kuntalain 85 §:ssä on korkea kynnyksellä velvollisuudelle tehdä rikosilmoitus luottamushenkilön virheellisestä menettelystä luottamustoimessaan: kun kyseessä on ilmeinen virkarikos. Tässä on merkittävä ero verrattuna esitutinnan aloittamiskynnykseen: kun on syytä epäillä, että rikos on tapahtunut. On aihetta korostaa, että johdonmukaisuuden vuoksi oikeus tehdä rikosilmoitus on aina silloin, kun syytä epäillä -kynnyksellä ylittynyt.

Lisäksi kuntalain 85 §:n ongelmana on se, että kunnanhallituksen edellytetään olevan rikosilmoituksen tekijänä. Tosiasiassa ilmoituksen tekemiseen sekoittuu käytännössä kovin usein poliittista harkintaa, vaikka ei pitäisi. Ongelman poistamiseksi olisi syytä säätää kunnan (ja hyvinvointialueen) tilintarkastajalle velvollisuus tehdä rikosilmoitus havaitsemistaan väärinkäytöksistä syytä epäillä -kynnyksen ylittyessä.

Virka-aseman väärinkäyttämiskosten ja virkavelvollisuuden rikkomiskosten osalta selvityksessä on aiheellisesti kysytty (s. 203), miksi säännöksiä ei sovellettaisi julkisyhteisöjen työntekijöihin, kun kuitenkin on edellytetty niitä sovellettavan ulkoistettuun toimintaan, jossa virkasuhde ei ole käytettävissä. Sote-alalla ongelmaksi näen erityisesti sen, että virkavastuu ei ulotu palveluseteliä hyödyntäen tuotettuihin palveluihin (ks. Keskeiset rikokset/Viljanen 2023, s. 907–908), mikä seikka on tiedostettu selvityksessäkin.

Selvityksessä on ehdotettu tuomioistuinten virkarikostuomioiden rakenteen standardoimista tuomioiden laadun parantamiseksi ja virkamiesten oikeusturvan parantamiseksi. Valitettavasti selvityksessä ei ole luonnosteltu sellaista rakennetta. Oma ehdotukseni on jäljempänä kohdassa "Muita huomioita".

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Ehdotukseni virkarikostuomioiden rakenteeksi: Siinä voitaisiin hyödyntää mallina korkeimman oikeuden ratkaisua KKO 2020:13. Selvitetään siis ensin, mitkä ovat virkamiehen virkavelvollisuudet. Toiseksi arvioidaan, onko niitä rikottu. Mikäli syyte koskee virka-aseman väärinkäyttämisen- tai virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia, arvioidaan tarvittaessa – ja erityisesti vastaajan tehdessä asiaa koskevan väitteen – täyttävätkö säännökset tai määräykset, joihin rikotun virkavelvollisuuden väitetään perustuvan, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Jos vastaus on myöntävä, arvioidaan, onko virkavelvollisuuden rikkominen ollut tahallista tai vähintään tuottamuksellista. Lopuksi arvioidaan vielä tarvittaessa RL 40:9–10:n soveltumisen varalta, onko tekoa pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Toivottavaa olisi myös, että tahallisuuden sisältöä yleisluonteisten virkarikosten yhteydessä saataisiin selvennetyksi. Usein ohjeena käytetyssä ratkaisussa KKO 2008:90 korkein oikeus katsoi tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellyttävän, että (tuomari) on arvioitavana olevassa tilanteessa tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti. (Ks. tarkemmin Keskeiset rikokset/Viljanen 2023, s. 992–997). Jossakin määrin epäselväksi jää, miten tämä KKO:n käyttämä ilmaisutapa suhtautuu RL 3:6:ssä säädettyyn tahallisuuden alarajaan eli todennäköisyystahallisuuteen: tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan (myös), jos hän on pitänyt seurauksen aiheutumista varsin todennäköisenä. Tätä samaa alarajaa on viime vuosien oikeuskäytännössä vakiintuneesti sovellettu myös kysymyksen ollessa ns. olosuhdetahallisuudesta eli tahallisuudesta suhteessa muihin tunnusmerkistötekijöihin kuin seuraukseen. Mainitsemani epäselvyys olisi poistettava, mikä voisi tapahtua lähinnä uudella prejudikaatilla tarvitsematta säätää asiasta laissa.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Pekka Olavi Viljanen

Rikos- ja prosessioikeuden professori emeritus