

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Julkisia tehtäviä hoidetaan yhä enemmän yksityisten toimijoiden toimesta ja yksityisen ja julkisen toiminnan raja on muutoinkin yhä häilyvämpi. Tämän kehityksen on arvioitava myös jatkuvan. Näin ollen on perusteltua myös täsmentää ja selkiyttää rikosoikeudellisen virkavastuun rajoja.

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

Olisi perusteltua, että julkisia tehtäviä hoitavien rikosoikeudellinen vastuu muodostuisi symmetrisesti samasta teosta samanlaiseksi riippumatta toiminnan järjestämisen muodosta tai siitä, onko henkilö virka- vai työsuhteessa. Tosin tässä asetelmassa on myös julkinen tehtävä määriteltävä selkeästi. Eri asia on, että eri virka-asemissa tai julkisissa tehtävissä toimivien toimenkuva huomioon ottaen rikosoikeudellinen vastuu, samoin kuin ne teot, jotka voivat sen aktualisoida, muodostuvat käytännössä varsin erilaisiksi. Esimerkiksi juuri korkeissa asemissa olevien virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu muodostuu jo toimenkuvasta sekä aseman tuomista eettisistä ja moraalisisista velvoitteista lähtien erilaiseksi kuin vaikkapa yksityisessä työsuhteessa olevan työntekijän, jonka tehtäväkuvaan kuuluu osittain julkisia tehtäviä. Jälkimmäisillä ei käytännössä usein ole edes teoriassa mahdollisuutta syllistyä tehtävää hoitaessaan samankaltaisiin rikoksiin, mitä ylemmät virkamiehet.

Niin ikään lainsäädäntöä muutettaessa tulisi tarkastella julkisen vallan käytön ja julkista tehtävää hoidettaessa tehtävän tosiasiallisen toiminnan rajaa. Hallintopäätöksiä tehtäessä puututaan henkilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen eli käytetään selkeästi julkista valtaa. Julkista valtaa voidaan käyttää muissakin laissa määritellyissä tilanteissa. Päätöksentekomenettely tapahtuu pääsääntöisesti aina esittelystä ja esittelijällä on virkavastuun lisäksi perustuslakiin perustuva esittelijän vastuu, eikä päätöksentekijän direktiovalta ulotu hallintopäätökseen. Hallintopäätöksiä tehtäessä vastuut ovat nykyisinkin virkasuhteisten osalta lähtökohtaisesti varsin selkeät. Sen sijaan lienee useinkin varsin vaikeaa päätellä, milloin hallintopäätös on sisällöllisesti lainvastainen, koska sekä lainsäädäntö, että päätöksen perusteena olevat seikat ja selvitykset voivat olla tulkinnanvaraisia, eikä hallintolainkäyttömenettelyssä käytetä lähtökohtaisesti preklusiota, vaan asiassa voidaan muutoksenhaussa esittää tietyin rajoituksin uutta selvitystä. Päätöksenteossa rikosoikeudellinen vastuu kytkeytyy kuitenkin esittelijän ja ratkaisijan omaan toimintaa eri tavoin kuin tosiasiallisessa toiminnassa, jossa esimiehen direktio-oikeuteen perustuva ohjeistus ja määräykset voivat osaltaan vaikuttaa tehtävän hoitoon. Hallinnon lainalaisuusperiaate (PL 2 § 3 mom) ulottuu kuitenkin kaikkeen julkiseen toimintaan. Kaiken kaikkiaan lainsäädännön tulisi mahdollisimman selkeästi määritellä julkiset tehtävät, joissa rikosoikeudellinen virkavastuu voi toteutua. Saattaa olla niin, että edes kaikilla virkamiehillä, puhumattakaan julkista tehtävää lain nojalla hoitavilla muilla henkilöillä ei ole nykyisin kovin selkeää kuvaa tästä. Selkeät säännökset ennaltaehkäisisivät tuottamuksellisia tekoja ja lisäisivät huolellisuutta julkisten tehtävien hoidossa. Sekin on kuitenkin huomattava, että julkisten tehtävien hoitaminen on niitä hoitaville myös tavanomaista työtä, jolta ei voi sen paremmin kuin miltään muultakaan työltä, edellyttää täydellistä suoritusta, vaikka siihen voidaan pyrkiä. Julkisia tehtäviä hoidetaan usein myös kovan työpaineen alla ja tehtävät ovat vaativia, eikä puutteellisia resursseja hyväksytty perusteeksi jättää virkatehtävät hoitamatta. Näistä syistä ei ole jatkossakaan perusteltua ryhtyä ainakaan laskemaan rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kynnyistä ja toisaalta voitaisiin harkita myös tuottamuksellisten virkavelvollisuuksien rikkomisen piiriin kuuluvien yksittäisten huolimattomuusvirheiden jättämistä rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle. Tosin tällöinkin luonnollisesti tuomioistuimien viime kädessä ratkaisee rajanvedon siitä, onko kyse tällaisesta vai rangaistavasta teosta. Rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle jäävistä teoista voidaan määrätä muita seuraamuksia, kuten esimerkiksi nykyisinkin laillisuusvalvojen kanteluratkaisut tai työnantajan määräämät hallinnolliset sanktiot.

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

Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yleensä puuttumista jonkun etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen. Tämä tapahtuu useimmiten, kun tehdään hallintopäätöksiä. Tämän lisäksi, kuten edellä on jo todettu, julkisten tehtävien hoitoon sisältyy paljon ns. tosiasiallista toimintaa, kuten esimerkiksi

hoitotoimenpiteet tai vaikkapa tietopyyntöihin vastaaminen tilanteessa, jossa asiassa ei tehdä hallintopäätöstä, vaan viranhaltija luovuttaa pyydetyt tiedon. On tärkeää, että lainsäädännössä on selkeästi määritelty, mihin rikosvastuu virkatoiminnassa ulottuu. Määritelläänkö vastuu julkisen hallintotehtävän vai julkisen tehtävän hoitamisen kautta, riippuu siitä, miten nämä tehtävät laissa määriteltäisiin. Käytännössä voidaan arvioida, että tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tehdyt toimet, esimerkiksi tilanne, jossa lääkäri hoitaa potilasta päihtyneenä, voivat aiheuttaa paljon suurempia vahinkoja kuin mitä voidaan aiheuttaa tehtäessä esimerkiksi hallintopäätöksiä, joihin on muutoksenhakuoikeus.

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

-

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäätelyn 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

On tärkeää, että viranhaltijoille ja muille julkista valtaa käyttäville rikosoikeudellisen vastuun piirissä oleville on selvää, mihin rikosoikeudellinen vastuu voi kohdistua. Selkeintä on säätää

rikosoikeudellisesta virkavastuusta keskitetysti rikoslaisissa, mutta joissakin tapauksissa viittaus rikoslakiin voi olla selvyyden vuoksi perusteltu muussakin laissa.

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

Selvityksessä esille tuotua virkarikostuomioiden standardisointia tulisi vielä tarkoin arvioida tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Niin ikään tuottamuksellisiksi virkarikoksiksi luokiteltavien huolimattomuusvirheiden seuraamuksia tulisi arvioida, kuten on edellä jo todettu kysymykseen 2 annetussa vastauksessa.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

-

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen lähtökohtaisesti kaikkiin niihin, jotka toimivat julkisissa tehtävissä, on perusteltua. Virkavastuun rajat määräytyvät käytännössä kuitenkin myös suhteessa henkilön toimenkuvaan.

Blankosääntelytekniikka on sinänsä perusteltua säilyttää, mutta tuomioiden standardisoinnin osalta on otettava huomioon myös tuomioistuiminnan riippumattomuudelle asetettavat vaatimukset.

Rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen vastuun rajan selkiyttämistä siten, että vähäiset teot jäisivät kokonaan rikosoikeudellisen seuraamusvastuun ulkopuolelle, voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Tämän toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin tarkempaa jatkovalmistelua, jotta kysymykseen voisi ottaa enemmän kantaa. Esimerkiksi valtion virkamieslaissa säädetyt kirjallinen varoitus (24 §) tai irtisanominen erityisen painavasta syystä (25 § 2 mom) voivat tulla kysymykseen sillä perusteella, että asianosainen on syyllistynyt virkarikokseen, mutta myös muista syistä. Rikoslaisissa puolestaan on erikseen säädetty, milloin viraltapano tulee kysymykseen osana rangaistusta. Mikäli säädettäisiin esimerkiksi vähäiset virkavelvollisuuksien rikkomiset sanktioiduksi hallinnollisella seuraamuksella, tulisi samalla arvioida asiaa myös kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta. Kaksoisrangaistavuuden ongelma on jouduttu ratkaisemaan ainakin verorikosten ja verovelvolliselle määrättävän sanktioluonteisen veronkorotuksen osalta siten, että vain jompi kumpi voi tulla kysymykseen. Edelleen jää epäselväksi, mikä taho tällaisen rikosseuraamuksen asemesta annettavan hallinnollisen sanktion ensi asteena antaisi, ilmeisesti virkamiehen työnantaja. Päätökseen liittyy joka tapauksessa lain rajoissa harkintaa, joten sanktiota ei voitane määrätä suoraan lain nojalla annettavaksi tilanteessa, jossa harkitaan teko niin vähäiseksi, että rikosoikeudellinen vastuu ei toteutuisi. Joka tapauksessa siirtymä rikosoikeudellisesta vastuusta hallinnollisten sanktioiden puolelle lisäisi muutoksenhakujen kautta myös hallintotuomioistuinten työmäärää.

Edelleen on ehdotettu, että esimiehiä veloitettaisiin tarkemmin valvomaan alaistensa toimintaa ja että esihenkilö voisi joutua jopa avunantajana rikosoikeudelliseen vastuuseen. Avunanto samoin kuin yllytyksin edellyttävät tahallisuutta. Virkavastuu sinänsä on viranhaltijan omaa vastuuta tehtäviensä lainmukaisesta hoitamisesta. Esihenkilöllä ei käytännössä ole mahdollisuutta jatkuvasti tarkkailla alaistensa työtehtävien suorittamista, eikä sellainen ole tarkoituksenmukaistakaan. Toki esihenkilön virkavastuu voi aktualisoitua, mikäli hän on laiminlyönyt alaisensa työskentelyn edellytykset esimerkiksi riittävän resurssoinnin tai selkeiden tehtävänantojen osalta. Edelleen on mahdollista, että esihenkilö direktiovallallaan ohjaisi virkamiestä toimimaan lainvastaisesti. Näissä tilanteissa olisi kuitenkin selkeämpää, että molempien rikosoikeudellista vastuuta käsitellään erillisenä sen mukaan, miten rikoksen tunnusmerkistö kummankin osalta täyttyy. Toki esimiehen toiminta saattaa osaltaan vaikuttaa esimerkiksi virkamiehen vastuuvapausperusteiden olemassaolon arviointiin.

Tuomioistuinten osalta on lisäksi otettava huomioon, että tuomareiden riippumattomuuden asettamista lähtökohdista esihenkilö ei voi puuttua lainkäyttöratkaisuihin.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

Asian jatkovalmistelussa voisi harkita, tulisiko riippumattomien tuomioistuinten erityisasema ottaa erikseen tarkasteltavaksi.

Esille otettujen tuomioistuinten pitkien käsittelyaikojen ongelmallisuuden osalta on todettava, että niihin vaikuttaa tuomioistuimien henkilöstöresurssien määrä sekä henkilöstön pysyvyys, joka luo parhaan pohjan korkean ammattitaidon kehittymiselle. Hallintolainkäytössä tuomioistuimiin ohjautuvien asioiden määrää voidaan vähentää muun ohella mahdollisimman selkeällä lainsäädännöllä sekä hallinnon hyvällä toimivuudella. Niin ikään kaikissa lainsäädäntöhankkeissa, kuten nyt puheena olevassakin, tulisi ottaa huomioon myös lainsäädäntömuutosten vaikutus hallintotuomioistuinten työmäärään.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus