

Asia: VN/30101/2021

Lausuntopyyntö virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

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

Vastaus

Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten suojeluobjektina on viime kädessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Laaja rikosoikeudellinen virkavastuu on siten perusteltua myös tulevaisuudessa.

Kuten lausuttavana olevissa arviomuistiossa ja selvityksessä käy ilmi, yhteiskunnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia, josta syystä virkarikossäännöksiä on aihetta tarkastella ja tarvittaessa uudistaa. Merkittävänä muutoksina on nostettu esille julkisten tehtävien ulkoistaminen ja julkishallinnon henkilöstön palvelussuhteen muodossa tapahtuneet muutokset; julkishallinnon henkilöstöstä työsopimussuhteisten osuus kasvaa.

Rikosoikeudellista virkavastuuta arvioitaessa merkityksellistä onkin suojeluobjekti ja sitä kautta toiminnan laatu eikä se, kenen toimesta virkavastuun alaista tehtävää/toimintaa suoritetaan.

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

Kuten edellä todettiin, laaja rikosoikeudellinen virkavastuu on perusteltua myös tulevaisuudessa.

Virkavastuun tulee ehdottomasti myös olla eri henkilöryhmissä sekä saman sisältöinen että yhtä laajaa. Ratkaisevaa tulee olla tehtävien/toiminnan luonne ja sisältö eikä tekijän muodollinen asema kuten hänen palvelussuhteensa muoto.

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

-

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

Virkavastuun tulee ehdottomasti olla eri henkilöryhmille sama. Ratkaisevaa tulee olla tehtävien/toiminnan luonne ja sisältö eikä tekijän muodollinen asema kuten hänen palvelussuhteensa muoto.

Kun tarkastellaan virkavastuusäntelyn sisältöä ja sen kohdentumista eri henkilöryhmien välillä, tulee samalla tarkastella myös saman henkilöryhmän sisällä olevia eroavaisuuksia virkavastuussa sekä arvioida näiden erojen perusteiden ajantasaisuus sekä kohtuullisuus.

Joihinkin virkamiesryhmiin – kuten poliisimiehiin, ammattisotilaisiin sekä rajavartiomiehiin – kohdistuu hyvin pitkälle menevä luottamus- ja arvostusvaatimus, jonka kautta virkavelvollisuuden ja virkavastuun perusteet voi ulottua myös virkamiehen yksityiselämään.

Tässä yhteydessä ei voi myöskään sivuuttaa sitä, että tämän erityisen virkamiesaseman vuoksi tämän ryhmän virkavastuu voi tosiasiallisesti toteutua muita virkamiesryhmiä herkemmin ja seuraamuksiltaan ankarammin.

Siten heidän kohdallaan myös oikeusturvanäkökohdat korostuvat: tältä osin viitataan tarkemmin kohdissa

- Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?
- Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä?
- Muita huomioita

lausuttuun.

Observationer gällande persongrupperna av straffrättsligt tjänsteansvar?

Vastaus

-

Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Vastaus

Laillisuusperiaate on rikosoikeudellisen vastuun keskeinen osa ja siten sen asettamat vaatimukset tulee ehdottomasti ottaa kaikessa rikoslainsäädännössä huomioon. Lausuttavana olevissa arviomuistiossa ja selvityksessä on tuotu esille yksityiskohtaiseen sääntelyyn liittyviä ongelmia. Tunnusmerkistöjen tietyn asteisesta avoimuudesta/yleisluonteisuudesta tuskin voidaan täysin luopua, mutta tunnusmerkistöjen täsmällisyydestä ei kuitenkaan saisi perusteettomasti loitontua. Jokaisen rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevan tulee olla selvillä, mitkä ovat häntä koskevien virkavelvollisuuksien sisältö ja laajuus sekä mihin ne perustuvat. Samoin hänen tulee vaivatta pystyä saamaan selville, mikä on rangaistavaa ja mikä ei ja millä perusteella. Viimeistään syytteessä ja mahdollisessa tuomioissa tulee konkreettisesti perustella, mikä on se velvollisuus, jota on rikottu ja miten sitä on rikottu. Yleisluonteiset viittaukset velvollisuuksiin eivät voi olla vastuun perusteena. Selvityksessä nostettiin esille ongelmat tuomioiden perusteluiden laadussa ja sitä kautta ongelmat virkamiesten oikeusturvassa.

Virkatoiminnassa noudatettavien säännösten ja määräysten/muiden työnantajan normien yleisluonteisuus yhdistettynä virkasäännösten yleisluonteisuuteen sekä tuomioiden perusteluiden laadussa oleviin ongelmiin korostaa oikeusturvan vajetta tiettyjen virkamiesryhmien – kuten poliisimiesten – virkamiesaseman erityispiirteissä.

Tältä osin viitataan kohdassa kohdassa Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä? lausuttuun.

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

Virkatoiminnassa noudatettavat säännökset ja määräykset ovat osittain sillä tavalla yleisluontoisia, että niiden tulkinnassa esiintyy tiettyjen virkamiesryhmien – kuten poliisimiesten – oikeusturvan kannalta merkittäviäkin ongelmia. Keskeinen problematiikka liittyy varsinkin yleisten virkarikosten tunnusmerkistöjen avoimuuteen sekä poliisimiesten virkamiesaseman erityispiirteisiin. Virkarikoksista varsinkin virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on ongelmallinen rikosoikeudellisille säännöksille asetettavien vaatimusten näkökulmasta.

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen yhteisiä tunnusmerkistökijöitä ovat teon tapahtuminen virkaa toimitettaessa, virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen ja se, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Tunnusmerkistön avoimuus ja ilmaisujen määrittelemättömyys aiheuttavat rangaistavuuden rajan epämääräisyyden; virkavelvollisuuksien rikkomista voidaan perustellusti pitää rikosoikeudellisen virkavastuun ”kaatopykälänä”. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta tätä voi pitää hyvin ongelmallisena.

Poliisimiehillä tämä korostuu erityisen luottamus- ja arvostusvaatimuksen kautta myös poliisimiehen yksityiselämäänsä kohdistuvilla vaatimuksilla. Lähtökohtaisesti virkavelvollisuuden rikkomisen täytyy tapahtua virkaansa toimittaessaan. Ilmaisua ei ole kuitenkaan tarkkaan määritelty ja tämä määrittelemättömyys aiheuttaa tulkintaongelmia sellaisten virkavelvollisuuksien pohjana olevien säännösten osalta, jotka kytkeytyvät vapaa-ajalla tehtyihin tekoihin. Poliisimiesten osalta näitä ovat vapaa-ajan käyttäytymistä sekä sivutoimilupaa koskevat säännökset. Virkamiehen on virkamieslain 14.2 §:n perusteella velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisimiehillä käyttäytymisvelvoite viedään tätä pidemmälle; heillä käyttäytymisvelvoite ulotetaan

yleisen luottamus- ja arvostuselementin kautta myös yksityiselämään. Poliisimies on virassa ja yksityiselämässään velvollinen käyttäytymään siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon (laki poliisin hallinnosta 15 f §). Lain mukaista vapaa-ajan käyttäytymisvelvoitetta ei ole lain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa kuitenkaan tarkemmin avattu. Laissa todetaan vain, että arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymistä otetaan huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa. Epäselväksi jää, minkälaisen käyttäytymisen on arvioitu olleen konkreettisesti omiaan vaarantamaan luottamusta poliisiin ja sen tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia tulkintakäytännölle sekä seuraamusratkaisujen perusteluille: miten käyttäytyminen konkreettisesti vaarantaa luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Poliisimiehen yksityiselämään kohdistuvaan sääntelyyn kuuluvat myös muihin virkamiehiin verrattuna ankarammat sivutoimia koskevat rajoitukset. Poliisimiehen tulee aina saada sivutoimelleen lupa eikä hän ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa (laki poliisin hallinnosta 15 g §). Myös sivutoimiin liittyvissä seuraamusratkaisuissa tulisi konkreettisesti avata ristiriita poliisimiehen sivutoimen ja poliisin tehtävien kanssa.

Tämä käy ilmi myös selvityksessä, jossa on analysoitu tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä virkarikosasioissa ja todettu tuomioiden laadussa olevan kehittämistarpeita. Selvityksessä todetaan tuomiolauselmassa nimetty virkavelvollisuuden rikkomisen perusteeksi poliisivirkamiehen käyttäytymistä ohjaavat valtion virkamieslain 14 § ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 § näitä sen kummemmin analysoimatta.

Näyttää siltä, että virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus ei tosiasiaassa olisi sidottu yksinomaan virantoimittamiseen, vaan myös yksityiselämän teot, joilla voi olla abstrakti yhteys virkaan, voi olla rangaistavuuden perusteena.

Eventuella utvecklingsbehov beträffande strafflagens enskilda bestämmelser om tjänstebrott?

Svaran

-

Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Vastaus

Asian jatkovalmistelussa tulee arvioida selvityksessä esitetty ehdotus arvioida kokonaisuudessaan virkavastuun vastuujärjestelmää rikosoikeudellisesta, yksityisoikeudellisesta ja hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ja sisällyttää lakiin säännökset, jotka turvaisivat ne bis in idem -periaatteen toteutumisen nykyistä paremmin.

Eventuella utvecklingsbehov i fråga om påföljderna för tjänstebrott?

Svaran

-

Arvionne arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Tältä osin viitataan edellä lausuttuun.

Er bedömning om förslagen i promemorian?

Svaran

-

Arvionne selvityksessä esitetyistä ehdotuksista?

Vastaus

Tältä osin viitataan edellä lausuttuun.

Er bedömning om förslagen i utredningen?

Svaran

-

Muita huomioita

Vastaus

1. Lain eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista (269/1974) sekä muiden oikeudenkäyntikuluja koskevien säännösten ajantasaistaminen virkarikossäännösten uudistamisen ja kehittämisen yhteydessä.

Valtion palveluksessa oleviin sovelletaan eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua lakia (269/1974). Vastaavan sääntelyn sisältää laki eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntainliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnan tai kuntainliiton varoista (21/1984).

Valtion palveluksessa olevien oikeussuoja tältä osin on perusteltua, koska tehtäviä ei voi valita, eikä niitä voi jättää suorittamatta, vaikka niihin liittyy korostunut oikeudenkäynnin uhka.

Kun valtion palveluksessa oleva joutuu oikeudenkäynnin kohteeksi tehtäviensä suorittamisen takia, on kohtuutonta, että kuluriski jäisi hänen kannettavakseen tai että kuluriskin pelossa hän ei voisi turvautua asianmukaiseen oikeudelliseen apuun. Valtion palveluksessa olevalle ei saa aiheutua vahinkoa palvelussuhteesta johtuvien tehtävien suorittamisesta. Oikeudenkäynnin kuluriski tulee kohdistua työantajatahoon, jonka määräyksestä tehtäviä suoritetaan. Tämä periaate on tunnustettu jo kyseessä olevaa lakia säädettäessä. Tältä osin tilanne ei ole muuttunut.

Tällä hetkellä laki antaa kuitenkin vain rajoitettua suojaa. Samoin kun virkarikossäännökset, on oikeudenkäyntikuluja koskeva lainsäädäntö päivitettävä vastaamaan tämän hetken tarpeita. Myös lain menettelytapoja tulisi tarkastella uudelleen.

2. Maalittamisen tai muun tarkoituksellisen haitanteon mahdollisuuden huomiointi.

Virkarikossäännösten ja sitä kautta virkavastuun sisällön ja laajuuden muutoksissa tulee ehdottomasti huomioida myös se, miten muutokset mahdollistaisivat maalittamisen tai muun tarkoituksellisen haitanteon.

Vaikka mallittamiselle ei ole annettu juridista merkityssisältöä, tulee se ilmiönä huomioida lainsäädäntöä kehitettäessä. Maalittamisella pyritään epäasiallisesti vaikuttamaan paitsi yksittäisen henkilön toimintaan, myös tämän kautta henkilön taustaorganisaation tai -yhteisön toimintaan. Maalittaminen on siten erittäin vakava uhka demokraattiselle oikeusvaltiolle. Se kohdistuu laajasti oikeusvaltion keskeisiin toimijoihin ja oikeusjärjestelmän ytimeen; poliisitoimintaan, syyteharkintaan ja lainkäyttöön.

3. Termin ”valtion väkivaltakoneisto” käyttäminen

Muukoksen selvityksessä käytetään termiä ”valtion väkivaltakoneisto” viitattaessa poliisiin, rajavartiolaitokseen sekä puolustusvoimiin. SPJL pitää termiä Suomen kaltaisessa demokraattisessa oikeusvaltiossa harhaanjohtavana, asenteellisena ja asiattomana. Tätä ei lievennä valtioneuvoston julkaisut sivustolla - <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165382> - oleva huomautus, että julkaisun sisällöstä vastaa tekijä, eikä tekstisisältö välttämättä edusta oikeusministeriön näkemystä. Oikeusministeriö on kuitenkin rahoittanut selvityksen ja se julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa.

Termin käyttö luo väärää mielikuvaa kyseisistä viranomaisista. Valtion väkivaltakoneisto – termi luo kuvaa diktatuurisesta valtiosta. Suomi on demokraattinen oikeusvaltio, jonka sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat koulutetut viranomaiset. Peruskoulutuksen jälkeen virkamiesten voimakeinojen ja voimankäyttövälineiden käyttötaitoa ylläpidetään säännöllisellä koulutuksella. Viranomaisten toiminta on lisäksi tarkkaan säänneltyä sekä lainsäädännöllä että organisaatioiden omilla määräyksillä ja ohjeilla. Viranomaiset ja yksittäiset virkamiehet tosiasiallisesti myös vastaavat mahdollisista rikkomuksistaan.

Viranomaistoiminta vastoin lakia ja lain rajat ylittäen on kiellettyä. Laillisuuden vaatimus takaa yksityisille suojatun vapauspiirin. Laillisuus sisältää mielivallan käyttämisen kiellon julkisessa toiminnassa. Kyseiset viranomaiset eivät siis käytä mielivaltaisesti väkivaltaa, vaan viranomaiset voivat lainsäädännön perusteella käyttää tarvittaessa tarpeellisia ja puolustettavia voimakeinoja virkatehtäviensä asianmukaiseksi suorittamiseksi.

Kyse on siis viranomaisille myönnettyjen laillisten toimivaltuuksien käytöstä. Oikeus voimakeinojen käyttöön on sisällytetty rikoslain vastuuvapausperusteita käsittelevään 4 lukuun: rikoslain oikeuttamisperusteen soveltua teon todetaan olevan sallittu ja oikeusjärjestyksen hyväksymä. Kyseiset viranomaiset eivät ole olemassa itseänsä varten, vaan ovat koko yhteiskuntaa ja sen kansalaisia varten. Nykyään yleiset intressit kuten oikeudenhoidon puolueettomuus sekä valtion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kuuluvat rikosoikeudella suojattavien oikeushyvien joukkoon. On sekä yhteiskunnan että sen kansalaisten etu, että viranomaisten toiminta turvataan kaikissa tilanteissa. Kyse on myös kyseisten virkamiesten työturvallisuudesta.

Viranomaisten voimankäyttö liittyy siis virkatehtävien suorittamiseen eikä niiden kohteena olevan henkilön tarkoitukselliseen vahingoittamiseen taikka aiheuttamaan tarkoituksellisesti kipua. Väkivalta termillä sen sijaan tarkoitetaan vakiintuneesti tahallista toisen vahingoittamista. Termiä käytetään rikoslaissa useissa kohdin tunnusmerkistönä eli tekoa kuvaavana tekijänä ja edellytyksenä teon rangaistavuudelle. Rikoslain näkökulmasta väkivalta on siis rangaistava teko.

Övriga synpunkter

Svaran

-

Ridanpää Rita
Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry