



Lausunto

15.4.2024

VN/30101/2021
VN/30101/2021-VNK-14

Valtioneuvoston kanslian lausunto virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä

Johdanto

Oikeusministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 15.4.2024 mennessä lausuntoa rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2) sekä virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1). Arviomuistion tarkastelun kohteena ovat rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset, rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset, rikoslaissa säädetty korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja ja eräät rikoslain yleisen osan säännökset. Selvityksessä tarkastellaan virkavastuujärjestelmää ja erityisesti virkarikoksia koskevaa sääntelyä.

Valtioneuvoston kanslia suhtautuu myönteisesti virkarikossäännösten ajantasaistamiseen yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten ja perustuslakivaliokunnan lausumien huomioon ottamiseksi. Valtioneuvoston kanslia esittää eräitä yleisiä huomioita asiakokonaisuudesta toimialansa näkökulmasta.

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, jäljempänä VNOS) mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät (VNOS 11 §:n 1 momentti). Toimiala käsittää muun muassa talous- ja henkilöstöhallinnon sekä henkilöstön kehittämisen (VNOS 12 §:n 8 kohta), valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset sisäiset palvelut (VNOS 12 §:n 12 kohta) sekä ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja erityisavustajien sihteeripalvelut ja muut vastaavat hallinnolliset avustajapalvelut (VNOS 12 §:n 13 kohta). Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviä ovat muun muassa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen henkilöstösuunnittelun ja henkilöstön haku- ja nimittämismenettelyjen ohjaus ja yhteensovittaminen sekä muut yhteisen henkilöstöhallinnon tehtävät (asetuksen 1 §:n 27 kohta), valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen henkilöstön kehittäminen ja sen ohjaus ja yhteensovittaminen sekä yhteisten koulutusten järjestäminen (asetuksen 1 §:n 28 kohta) sekä ministereiden, ministerin toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteereiden ja erityisavustajien sihteeripalvelut ja muut vastaavat hallinnolliset avustajapalvelut (asetuksen 1 §:n 37 kohta). Valtioneuvoston kanslian asetuksessa valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä (162/2015) säädetään muun muassa valtioneuvoston kanslian henkilöstöyksikön tehtävistä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma (VNT 1/2023 vp) sisältää kirjauksia, jotka tähtäävät valtioneuvoston toiminnan, palvelujen ja resurssien tehostamiseen sekä joustavoittamiseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus laatii vuoden 2024 loppuun mennessä selvityksen valtioneuvoston yhteisiin virkoihin siirtymisestä ja valtioneuvoston henkilöstöhallinnon kokoamisesta valtioneuvoston kansliaan. Tavoitteena on mahdollistaa tehokas henkilöstövoimavarojen kohdentaminen sekä resurssien joustava käyttö. Vuoden 2023 lopussa toteutettu ministereiden, valtiosihteereiden ja erityisavustajien sihteerien kokoaminen valtioneuvoston kansliaan liittyy tähän asiakokonaisuuteen.

Merkityksellisiä ovat myös valtioneuvoston toimialaa ja tehtäviä koskevat säännökset, jotka liittyvät valtioneuvoston päätöksentekomenettelyihin ja käytäntöihin (VNOS 12 §, asetuksen 1 §:n 16 kohta ja työjärjestyksen 13 §:n 3 momentin 4 kohta).

Valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (353/2019) 2 §:n 3 momentin mukaan neuvottelukunnalla on kaksi sihteerä, joista yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden valtioneuvoston kanslia.

Rikosoikeudellisen vastuun henkilöryhmät

Arviomuistiossa kuvataan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaista virkavastuuta sekä 2 momentin mukaista esittelijän vastuuta. Esittelijän tehtävät ja vastuu muodostavat tärkeän perustan valtioneuvoston päätöksenteolle. Esittelijä vastaa asiasta esivalmistelusta toimeenpanoon asti. Esittelijän vastuu rinnastetaan päätöksentekijän vastuuseen. Aihetta sivutaan myös valtioneuvoston kanslian antamissa ministerin käsikirjassa 2023 (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47) ja valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa 2024 (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:9). Esittelijän vastuun ja virkavastuun välinen suhde ei ole kaikilta osin selvä.

Kansainvälistyminen ja EU-yhteistyö voivat nostaa esiin rikosoikeudellisen vastuun henkilöryhmiin liittyviä kysymyksiä. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota ministereiden ja kansanedustajien rikosoikeudellisesta vastuusta käytyyn keskusteluun erityisesti osana EU:n korruptiontorjuntadirektiiviehdotuksen (COM(2023)234 lopullinen) kansallista käsittelyä. Kuten oikeusministeriön arviomuistiossa todetaan, kansanedustajat eivät ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja heitä koskevat säännökset sijaitsevat rikoslain 40 luvussa lähinnä lakiteknisistä syistä. Ministerit eivät ole virkamiesasemassa. Heidän osaltaan oikeudellinen vastuu rajoittuu perustuslain 116 §:ssä mainittuihin ns. ministeririkoksiin (ks. lähemmin U 48/2023 vp sekä PeVL 8/2023 vp, LaVL 13/2023 vp, HaVL 19/2023 vp ja SuVL 11/2023 vp).

Rikosoikeudellinen virkavastuu ja laillisuusperiaate

Kuten arviomuistiossa todetaan, perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkavastuu turvaa virkatoiminnan lainmukaisuutta ja on siten tärkeä oikeusvaltion tae. Virkavastuu toteuttaa hyvän hallinnon vaatimuksia ja ylläpitää kansalaisten luottamusta julkisen vallan käyttämiseen. Valtioneuvoston kanslia korostaa, että samalla on varmistettava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutuminen. Virkamiesten oikeusturvan kannalta on olennaista, että säännökset, joista rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia voidaan johtaa, ovat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Oikeusturvan riittävyys voidaan arvioida vaikuttavan myös virkauran houkuttelevuuteen.

Sovellettavien säännösten ja määräysten määrä on kasvanut. Virkamiehen tulee usein hallita erityisosaamisalansa lisäksi joukko hallinnollisia ja teknisiä säännöksiä ja määräyksiä esimerkiksi tietoturvaan ja tietosuojaan liittyen. Tietoteknisten järjestelmien ja suojattujen tilojen käyttäminen vaikuttavat virkamiehen toimintaympäristöön. Tietoteknisissä järjestelmissä käyttäjän tulee osata tehdä usein teknisesti monimutkaisia rajauksia ja valintoja tietojen suojaamiseksi ulkopuolisilta. Järjestelmien käyttämiseen voi liittyä myös uudentyypisiä vastuunjakokysymyksiä suhteessa järjestelmän suunnitelleen tai toteuttaneen tahon vastuuseen esimerkiksi henkilötietojen paljastuessa.

Myös EU-oikeus ja kansainvälistyminen vaikuttavat virkamiesten työtehtävien määrään ja luonteeseen. Virkamiehen oikeusturvan kannalta olisi EU-oikeuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön kytkeytyvissä tilanteissa tärkeää, että toimiessaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti hänellä ei olisi tarvetta arvioida mahdollisen rikosoikeudellisen vastuun riskiä.

Olennainen toimintaympäristömuutos liittyy niin ikään paikkariippumattoman työn ja etätöiden lisääntymiseen. Rajanvetokysymyksiä saattaa nousta esiin myös rikoslain 40 luvun 9 (virkavelvollisuuden rikkominen) ja 10 §:n (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen) mukaisen käsitteen ”virkaansa toimittaessaan” tulkittamisessa suhteessa eräisiin vapaa-aikana tehtyihin tekoihin. Voidaan esimerkiksi joutua pohtimaan, millaista asiallista yhteyttä virka-asioiden hoitamiseen vapaa-ajan tapahtumien osalta edellytetään, jotta tunnusmerkistön mukainen edellytys ”virkaansa toimittaessaan” täyttyy (esimerkiksi työnantajan maksuvälineen käyttö matkustamiseen).

Toimintaympäristömuutokset voivat aiheuttaa myös esimiehen ja johdon valvontavelvollisuuden toteuttamiselle haasteita. Esimiehen voi olla esimerkiksi vaikeaa arvioida, noudattaako etättyötä tekevä virkamies säännöksiä tietoturvasta tai työaikalainsäädäntöä (ks. edellä mainittu selvitys).

Virkamiesten toimintaympäristön ja työtehtävien monimutkaistuminen korostavat tarvetta huolehtia osaamisen kehittamisestä ja esimiesten osaamisen johtamiseen liittyvien valmiuksien kehittamisestä. Myös työnantajan virkamiehille antaman ohjeistuksen selkeys, ajankohtaisuus ja saatavuus ovat olennaisia. Toimintaympäristön monimutkaistumisen myötä virkamiehen ymmärryksen merkitys virkatoiminnassa noudatettavien erilaisten säännösten, määräysten ja ohjeistusten olemassaolosta sekä sovellettavuudesta korostuu.

Rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset

Eduskunta on edellyttänyt rikoslain ulkopuolisten virkavastuusäännösten kokonaisarviointia (EV 111/2021 vp, s. 1–2). Valtioneuvoston kanslia pitää tällaista arviointia aiheellisena. Perustuslain 124 §, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, ja sitä koskeva tulkintakäytäntö ovat tältä osin keskeisiä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla. Säännöksessä viitataan sellaisiin rikoslain ulkopuolella oleviin säännöksiin, joissa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan säännöksissä tarkoitettuja tehtäviä suorittaviin henkilöihin (HE 77/2001 vp). Esimerkiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015) 20 §:ssä säädetään virkavastuusta ja henkilöturvallisuudesta turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamisen osalta koskien muita kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevia. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjauksesta.

Rikosoikeudellista virkavastuuta tilanteessa, jossa julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi, on arvioitu osana julkisuuslain ajantasaistamisen valmistelua. Valtioneuvoston kanslia esitti julkisuuslakityöryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32) antamassaan lausunnossa (VN/27452/2020-VNK316) pohdittavaksi, olisiko tietyissä tilanteissa yhteisöosakon käyttäminen mahdollinen ja perustellumpi toimenpide kuin yrityksen yksittäisen, työsuhteessa olevan työntekijän saattaminen virkavastuuseen tilanteessa, jossa julkisuuslain soveltamista lukuun ottamatta työtehtäviä ei miltei osin hoideta virkavastuulla. Työsuhteeseen ei muutoin liity virkavastuuseen liittyviä piirteitä, kuten mahdollisuutta eriyvän mielipiteen jättämiseen.

Alivaltiosihteerin sijaisena, osastopäällikkö Janne Kerkelä

Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Jakelu

OM Oikeusministeriö

VN/30101/2021-VNK-14

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: