

Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi

Lausuntotiivistelmä



Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi

Lausuntotiivistelmä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-157-1

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:31	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t Kieli	Annika Hoffrén suomi	Sivumäärä 43

Tiivistelmä

Virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta ja erillisestä selvityksestä saatiin lausunto 45 taholta.

Lähtökohtaa siitä, että rikosoikeudellisen virkavastuun laajuus ei jatkossa riippuisi muodollisesta asemasta, vaan samat virkarikossäännökset koskisivat kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä suorittavia, kannatettiin laajasti. Ratkaisua, jonka mukaan luovuttaisiin erottelusta laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen laajentamalla julkisyhteisön työntekijän vastuu virkamiehen kaltaiseksi, kannatti merkittävä osa lausunnonantajista. Myös vaihtoehto, jonka mukaan säilytettäisiin erottelu laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen kaventamalla julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten tahojen vastuu julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi, sai osakseen kannatusta.

Ehdotusta siitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu kytkettäisiin julkisen vallan käyttämisen sijasta julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitamiseen kannatti noin puolet lausunnonantajista. Noin puolet suhtautui ehdotukseen kriittisemmin. Mainittujen käsitteiden määrittelyä lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti pidettiin tärkeänä.

Eryteisesti korostettiin tarvetta virkarikossääntelyn henkilöllisen soveltamisalan määrittelemiseen mahdollisimman tarkasti ja selvästi. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä.

Asiasanat virkavastuu, virkavelvollisuudet, virkarikokset, julkisyhteisöt, julkinen hallinto

ISBN PDF	978-952-400-157-1	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/30101/2021	Hankenumero	OM060:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-157-1>

Bedömning av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar Sammandrag av remissyttrandena

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:31		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Annika Hoffrén		
Språk	finska	Sidantal	43

Referat

Sammanlagt 45 remissinstanser yttrade sig om bedömningspromemorian och den separata utredningen om behovet att utveckla bestämmelserna om tjänstebrott.

Remissinstanserna understödde i stor utsträckning utgångspunkten att det straffrättsliga tjänsteansvarets omfattning i fortsättningen inte ska vara beroende av personens formella ställning, utan att samma bestämmelser om tjänstebrott ska gälla alla som sköter offentliga (förvaltnings)uppgifter. En betydande del av remissinstanserna understödde en lösning där skillnaden mellan omfattande och begränsat straffrättsligt tjänsteansvar slopas på så vis att offentligt anställda arbetstagares ansvar utvidgas så att det motsvarar tjänstemännens ansvar. Också alternativet att bevara skillnaden mellan omfattande och begränsat tjänsteansvar genom att minska ansvaret för privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter så att det motsvarar offentligt anställda arbetstagares ansvar fick understöd.

Ungefär hälften av remissinstanserna understödde förslaget om att det straffrättsliga tjänsteansvaret ska kopplas till skötseln av en viss offentlig (förvaltnings)uppgift i stället för till utövandet av offentlig makt. Ungefär hälften förhöll sig mer kritiska till detta förslag. Det ansågs viktigt att de nämnda begreppen är exakt definierade och noggrant avgränsade på lagnivå.

Särskilt framhölls vikten av att så exakt och tydligt som möjligt definiera den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om tjänstebrott. Dessutom lyfte remissinstanserna fram utvecklingsbehov som gäller vissa enskilda bestämmelser om tjänstebrott i strafflagen.

Nyckelord tjänsteplikter, tjänsteansvar, tjänstebrott, offentligrättsliga samfund, offentlig förvaltning

ISBN PDF 978-952-400-157-1 **ISSN PDF** 2490-1172
Ärendenummer VN/30101/2021 **Projektnummer** OM060:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-157-1>

Sisältö

1	Johdanto	6
2	Lausuntopalaute yleisesti	9
3	Lausuntopalaute asiakohtaisesti	11
3.1	Rikosoikeudellisen virkavastuun laajuus eri henkilöryhmissä	11
3.2	Julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena.....	15
3.3	Muut huomiot rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä.....	21
3.4	Rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakenteen kehittäminen huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.....	24
3.5	Rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuuta koskevat säännökset	26
3.6	Kehittämistarpeet rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä.....	28
3.7	Kehittämistarpeet virkarikosten seuraamuksissa.....	34
3.8	Muut huomiot.....	38

1 Johdanto

Oikeusministeriössä on laadittu virkatyönä rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskeva arviomuistio (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024: 2).¹ Tarkastelun kohteena ovat rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset, rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset, rikoslaissa säädetty korotettu rikosoikeudellinen virkamies-suoja ja eräät rikoslain yleisen osan säännökset, joita arvioidaan erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisujen, lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa.

Arvioinnin taustalla ovat virkavastuuseen vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset ja eduskunnan sote-uudistuksen yhteydessä hyväksymä lausuma, jossa edellytettiin, että hallitus käynnistää virkarikossäännösten kokonaisarvioinnin ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset (EV 111/2021 vp s. 1–2).

Arviomuistion johtopäätöksenä on, että virkarikossäännökset eivät täysin vastaa nykyhetken tarpeita. Keskeisin muutostarve koskee eri henkilöpiireihin sovellet-tavan rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta. Muistiossa katsotaan, että julkis-yhteisön työntekijöiden muita henkilöryhmiä suppeammalle rikosoikeudelliselle virkavastuulle ei ole enää perusteita, vaan heihin tulisi jatkossa soveltaa virka-miesten tavoin kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Lisäksi rikos-oikeudellisen virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi olisi rikoslaissa otettava julkisen vallan käytön sijasta julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Oikeusministeriö tilasi arvioinnin tueksi OTT, HTT, dosentti Matti Muukkoselta erillisen selvityksen virkarikossääntelyn kehittämistarpeista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1).² Selvityksessä tarkastellaan lainopillisesti

1 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165379/OM_2024_2_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165382/OM_2024_1_so.pdf?sequence=1&isAllowed=y

virkarikossääntelyn henkilöllistä soveltamisalaa ja virkarikosten tunnusmerkistöjä, virkavastuun toteutumista erityisesti alioikeuksien oikeuskäytännössä sekä verrokkimaiden virkarikoslainsäädäntöä.

Virkavastuuta koskevan sääntelyn kehittämiseksi selvityksessä ehdotetaan, että rikosoikeudellista virkavastuuta laajennetaan kaikkiin niihin, jotka jollain tavoin ovat osa laajasti ymmärrettävää julkista hallintoa. Virkavelvollisuuksien osoittamisen julkishallinnossa tulisi perustua yhtenäiseen sääntelytapaan, ja rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun keskinäistä suhdetta olisi täsmennettävä.

Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta sekä virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä pyydettiin lausuntoa 45 organisaatiolta tai taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi-sivustolla. Lausuntoaika oli 19.1.–15.4.2024. Lausunto saatiin 27 taholta. Lausunto pyydettiin seuraavilta tahoilta (tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon):

Akava ry *
Amnesty International Suomen osasto
Eduskunnan oikeusasiamies *
Elinkeinoelämän keskusliitto EK *
Etelä-Suomen syyttäjäalue *
Helsingin hallinto-oikeus *
Helsingin käräjäoikeus *
Helsingin poliisilaitos *
Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tdk
Ihmisoikeusliitto ry
Itä-Suomen hovioikeus *
Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos *
JHL *
JUKO
Keskusrikospoliisi *
Korkein hallinto-oikeus *
Korkein oikeus
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat ry *
Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tdk
Liikenne- ja viestintäministeriö *
Oikeuskanslerinvirasto *
Opetus- ja kulttuuriministeriö *
Oulun käräjäoikeus *
Poliisihallitus

Professori em. Olli Mäenpää
Professori em. Pekka Viljanen *
Professori em. Raimo Lahti
Puolustusministeriö *
SAK *
Sosiaali- ja terveysministeriö *
Suomen Kuntaliitto ry *
Tampereen yliopisto, johtamisen ja talouden tdk
Transparency International Suomi ry
Tuomariliitto *
Tuomioistuinvirasto
Turun hovioikeus *
Turun yliopisto, oikeustieteellinen tdk
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ulkoministeriö
Vaasan yliopisto, johtamisen yksikkö
Valtakunnansyyttäjän toimisto *
Valtioneuvoston kanslia *
Valtiovarainministeriö *
Ympäristöministeriö
Åbo Akademi, Yhtk, KT, OT tdk

Lisäksi lausunnon antoivat AKI-liitot ry, Eläketurvakeskus, Juristiliitto, Kirkkohallitus, Nuorten Lääkärien Yhdistys ry, Päälystöliitto ry, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Lääkäriliitto, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, STTK ry, Tapaturmavakuutuskeskus, Tehy ry, Työllisyysrahasto, Upseeriliitto ry, Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta, Vammaisfoorumi ry sekä kaksi yksityishenkilöä.

Annetut lausunnot löytyvät Hankeikkunasta
(<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM060:00/2021>).

Lausuntotiivistelmä sisältää koosteen lausuntojen sisällöstä. Kysymyksessä on tiivistelmä, eikä lausuntojen koko sisältöä ole toistettu yksityiskohtaisesti. Lausumia on tiivistelmää varten lyhennetty, niitä on ryhmitelty uudestaan ja niiden kieli-
asua on yhtenäistetty. Tiivistelmässä kutakin teemaa koskevat lausumat on pyritty
kokoamaan yhteen. Tiivistelmän rakenne noudattaa keskeisin osin lausunto-
pyynnössä omaksuttua kysymyksenasettelua.

2 Lausuntopalaute yleisesti

Rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn kokonaisarviointia ja erityisesti virkavastuun laajuuden uudelleenarviointia pidettiin lausunnoissa enimmäkseen aiheellisena. Lähtökohtaa siitä, että rikosoikeudellisen virkavastuun laajuus ei enää jatkossa riippuisi muodollisesta asemasta, vaan samat virkarikossäännökset koskisivat kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä suorittavia, kannatettiin laajasti. Tätä pidettiin yhdenvertaisuuden sekä lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi tarpeellisena.

Arviomuistiossa esitettyä ratkaisua, jonka mukaan luovuttaisiin kokonaan erottelusta laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen laajentamalla julkisyhteisön työntekijän virkarikosvastuu virkamiehen kaltaiseksi, kannatti merkittävä osa tältä osin kantansa ilmoittaneista lausunnonantajista. Myös vaihtoehto, jonka mukaan säilytettäisiin erottelu laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen kaventamalla julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla hoitavien yksityisten tahojen virkavastuu julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi, sai osakseen kannatusta.

Ehdotus siitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu kytkettäisiin julkisen vallan käyttämisen sijasta julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitamiseen jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Noin puolet lausunnonantajista katsoi, että rikosoikeudellisen virkavastuun keskeisenä aineellisena oikeusperusteena tulisi olla julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen. Noin puolet lausunnonantajista taas suhtautui ehdotukseen kriittisemmin vedoten näiden käsitteiden epäselvyyteen ja tulkinnanvaraisuuteen. Käsitteiden määrittelyä lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti pidettiin tärkeänä.

Lausunnoissa korostettiin yleisesti tarvetta virkarikossäntelyn henkilöllisen soveltamisalan määrittelyyn laissa mahdollisimman tarkasti ja selvästi, jotta säännösten soveltaminen on ennakoitavissa.

Rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn blankorangaistussäntelytekniikkaa pidettiin edelleen perusteltuna, mutta samaan aikaan pidettiin tärkeänä kiinnittää huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen. Rikoslain ulkopuolisille ns.

erityisille virkavastuusäännöksille katsottiin olevan tarve jatkossakin, vaikka rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset tulisikin lähtökohtaisesti keskittää rikoslakiin.

Useat lausunnonantajat toivat esiin kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä. Myös virkarikosten seuraamuksissa tuotiin esiin erilaisia kehittämistarpeita. Rikosoikeudellisten ja hallinto-oikeudellisten seuraamusten välisen suhteen perusteellisempaa arviointia pidettiin useissa lausunnoissa tarpeellisena.

3 Lausuntopalaute asiakohtaisesti

3.1 Rikosoikeudellisen virkavastuun laajuus eri henkilöryhmissä

Oikeuskanslerinvirasto yhtyy näkemykseen siitä, että asetelma, jossa yksityisen yhteisön työntekijään sovelletaan useampia virkarikossäännöksiä kuin julkisyhteisön työntekijään, on kestävä ja jatkossa kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta. Julkisyhteisön työntekijän suppeasta virkavastuusta luopuminen vaikuttaisi perustellummalta tavalla ratkaista julkisiin hallintotehtäviin liittyvää rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva epäsymmetriaongelma kuin yksityisten yhteisöjen työntekijöiden virkavastuun kaventaminen.

Puolustusministeriö toteaa, että virkavastuun eri henkilöryhmissä tulisi olla yhtä laaja, ja pitää arviomuistiossa kuvatuista vaihtoehdoista kokonaisuutena arvioiden perustellumpana ensimmäistä, suppeasta virkavastuusta luopumista koskevaa vaihtoehtoa.

Syyttäjälaitoksen (valtakunnansyyttäjän toimisto) näkemyksen mukaan on perusteltua, että kaikki rikoslain virkarikossäännökset koskevat samalla tavalla sekä julkista tehtävää hoitavaa yksityistä tahoja kuin julkisyhteisön työntekijää. Syyttäjälaitos kannattaa sitä, että julkisyhteisön työntekijän vastuu laajennetaan vastaamaan muiden rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevien vastuuta.

Etelä-Suomen syyttäjäläite katsoo, että virkavastuu tulee olla kaikille henkilöryhmille sama, ja pitää perusteltuna ratkaisuna sitä, että julkisyhteisön työntekijän vastuu laajennetaan vastaamaan muiden rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevien vastuuta. Nykyinen tilanne aiheuttaa ilman hyväksyttäviä perusteita erilaisia vastuita henkilöille, jotka hoitavat samanlaisia tehtäviä.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna, että kaikkiin julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin sovellettaisiin jatkossa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta. Lainsäädännöllisten ratkaisujen tulisi olla johdonmukaisia ja yhdenvertaisia henkilöryhmien välillä. Erityisen tärkeää yhdenvertainen sääntely on, kun kyseessä on käytännössä samankaltaisten tai samojen tehtävien hoitaminen.

Turun hovioikeus pitää arviomuistiossa selostetuista vaihtoehtoista kokonaisuutena arvioiden perustellumpana ensimmäistä, suppeasta virkavastuusta luopumista koskevaa vaihtoehtoa. Virkarikosvastuu on siten perusteltua säätää mahdollisimman yhteneväksi virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden osalta.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto toteaa, että virkavastuun tulee olla eri henkilöryhmissä samansisältöinen. Laaja rikosoikeudellinen virkavastuu on perusteltu myös tulevaisuudessa.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen toteaa, että virkavastuun tulee olla lainsäädännön tasolla yhtä laajaa eri henkilöryhmissä, ja kannattaa ratkaisua, jonka mukaan laajennettaisiin julkisyhteisön työntekijöiden vastuu virkamiesten vastuuta vastaavaksi.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) kannattavat arviomuistiossa esitettyä kantaa, jonka mukaan kaikki julkisyhteisöjen työntekijät siirrettäisiin rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että jatkossa kaikkia julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta, ja pitää tärkeänä, että julkisen vallan käyttämiseen kytketään laaja virkarikosoikeudellinen vastuu kaikissa käytännön soveltamistilanteissa.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta pitää kannatettavana, että rikosoikeudellista virkavastuusääntelyä kehitetään siten, ettei perusteettomia henkilöryhmäkohtaisia eroja virkavastuun laajuuden osalta olisi eikä jatkossakaan syntyisi. Lainsäädännöllisten ratkaisujen tulisi olla eri henkilöryhmien osalta johdonmukaisia ja yhdenvertaisia.

Suomen Erillisverkot Oy katsoo, että rikosoikeudellisen virkavastuun tulisi olla yhtä laaja riippumatta siitä, mihin henkilöryhmään kyseinen yksilö kuuluu. Yhdenvertaisuuden ja yksilön oikeusturvan kannalta voidaan pitää erittäin haastavana tilannetta, jossa samasta teosta tai laiminlyönnistä määrättävä seuraamus poikkeaa riippuen siitä, onko kyseinen työntekijä julkisyhteisön työntekijä vai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön työntekijä ja/tai alihankkijan työntekijä.

Helsingin poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että kaikkiin julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön virka- tai työsuhteen laadusta riippumatta. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalan supistamiselle ei ole havaittavaa tarvetta.

Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan rikosoikeudellisen virkavastuun sovellettavuudessa lähtökohtana tulisi ensisijaisesti pitää tehtävien sisältöä, ei muodollista palvelussuhteen laatua tai työnantajaorganisaatiota. Olisi lain-säädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi kannatettavaa, ettei rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuus riipu henkilön muodollisesta palvelussuhteen laadusta tai työnantajaorganisaatiosta.

Akava kannattaa sitä, että eri henkilöryhmissä virkavastuusäytäely on yhtenäistä. Ratkaisevaa tulee olla tehtävien/toiminnan luonne ja sisältö eikä muodollinen asema kuten palvelussuhteen muoto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että kaikkiin julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin sovellettaisiin samoja virkarikossääntöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta.

Itä-Suomen hovioikeuden näkemyksen mukaan virkavastuun tulee olla kaikissa henkilöryhmissä yhtä laajaa.

Juristiliitto kannattaa sitä, että eri henkilöryhmissä virkavastuusäytäely on yhtenäistä. Muunlaiset ratkaisut voivat johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin tai käytäntöihin, joilla vastuuta pyritään supistamaan.

Vammaisfoorumi katsoo, että virkavastuu tulee olla kaikissa eri henkilöryhmissä yhtä laajaa, koska yhdenvertaisuus sitä edellyttää. Asialla on myös merkitystä kaikkien asianosaisten oikeussuojan kannalta. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan säätelyn alaa ei tule ainakaan supistaa.

Helsingin käräjäoikeus tuo lausunnossaan esiin, että yhdenvertaisuuden kannalta olisi perustellumpaa, että virkavastuu olisi kaikissa henkilöryhmissä yhtä laaja.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että julkisia tehtäviä hoitavien rikosoikeudellinen vastuu muodostuisi symmetrisesti samasta teosta samanlaiseksi riippumatta toiminnan järjestämisen muodosta tai siitä, onko henkilö virka- vai työsuhteessa.

Valtiovarainministeriö yhtyy johtopäätökseen siltä osin kuin muistiossa todetaan olevan kestäväntä, että virkarikossääntöksiä sovelletaan laajemmin yksityisen yhteisön työntekijään kuin julkisyhteisön työntekijään, kun työntekijät työskentelevät samoissa tehtävissä, ja pitää tärkeänä, että rikosoikeudellista

virravastuusääntelyä kehitetään siten, ettei perusteettomia henkilöryhmäkohtaisia eroja virravastuun laajuuden osalta olisi. Lainsäädännöllisten ratkaisujen tulisi olla eri henkilöryhmien osalta johdonmukaisia ja yhdenvertaisia.

Kirkkohallituksen mielestä virravastuu tulee olla mahdollisimman yhteneväinen kaikissa henkilöryhmissä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä toivottavana asiantilana sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamista voi nykyisin koskea erilaajuinen rikosoikeudellinen virravastuu siitä riippuen, onko tehtävä annettu julkisyhteisön vai yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi, ja toteaa tilanteen kaipaavan muutosta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa, että saman tehtävän osalta on perusteltu pääsääntö, että virravastuun laajuus ja sisältö ovat samat henkilöstä riippumatta. Ratkaisuvaihtoehto, jonka mukaan säilytetään erottelu laajaan ja suppeaan virkarikosoikeuteen kaventamalla julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla hoitavien yksityisten tahojen virravastuu julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi, soveltuu EK:n näkemyksen mukaan paremmin jatkovalmistelun pohjaksi.

Nuorten Lääkärien Yhdistys näkee ongelmallisena epäsymmetrian rikosoikeudellisessa vastuussa virkasuhteessa toimivien ja muiden lääkäreiden välillä ja toteaa, että olisi syytä tarkastella virkasuhteessa toimivien lääkäreiden virkavelvollisuuden laajuutta.

Lääkäriliitto yhtyy siihen, että muun muassa terveyspalveluissa syntynyt epäsymmetria siitä, että samoja tehtäviä koskee erilaajuinen virravastuu sen mukaan, hoidetaanko niitä julkisyhteisön vai yksityisen yhteisön työntekijöiden toimesta, on kestävä ja edellyttää lainsäädäntötoimia. Virravastuusäännöksiä tulisi kuitenkin kehittää pikemminkin niitä supistamaan muotoon.

STTK ei pidä laajan virravastuun henkilöpiirin laajentamista kannatettavana ja katsoo, että esityksessä ei ole huomioitu riittävästi sitä, että laaja virravastuu perustuu virkamiesoikeudelliseen asemaan, joka on toimintaoikeuksien ja oikeudellisen aseman osalta olennaisesti toinen kuin työntekijöillä. Laajan ja suppean virravastuun säilyttäminen on STTK:n mielestä siis edelleen perusteltua. Suppeaa virravastuuta ja sen eroa suhteessa laajaan vastuuseen on perusteltu vuoden 1989 ja vuoden 2002 virkarikosoikeudistuksissa, eikä näissä tekijöissä ole tapahtunut olennaisia muutoksia vuoden 2002 jälkeen.

Tehy katsoo, että on perusteet säilyttää laaja ja suppea virkavastuu. Nykyisen laajan virkavastuun laajentaminen työntekijöihin ei ole loogista ja johtaisi työntekijöiden osalta kohtuuttomiin vastuisiin suhteissa heidän tosiasiallisiin toimintaedellytyksiinsä. Arviomuistiossa ja selvityksessä on *Tehyn* näkemyksen mukaan hahmotettu ja käsitelty vajaasti laajan virkavastuun perusteena olevaa viranhaltijan ja virkamiehen virkamiesoikeudellista asemaa, joka on olennaisesti erilainen työntekijän asemaan nähden. *Tehy* katsoo, että yksityisen yhteisön työntekijöihin sovellettavien virkarikosten soveltamisala tulee yhtenäistää kaikilta osin julkisyhteisöjen työntekijöiden nykyisen vastuuaseman eli suppean virkarikosvastuun kanssa.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT toteaa lausunnossaan, että on tarpeen arvioida sitä, minkä laajuinen virkavastuu on perusteltua ulottaa eri henkilöstöryhmiin. Virkavastuulainsäädännön muuttaminen edellyttää muutostarpeen huolellista ja laaja-alaista arviointia. Mahdollisen muutoksen vaikutukset tulee myös selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään. *KT* toteaa pitävänsä erittäin todennäköisenä, että kiinnostus hakeutua työsuhteeseen kuntien tai hyvinvointialueiden palvelukseen vähenee, jos rikosoikeudellista virkavastuuta laajennetaan koskemaan nykyistä laajemmin myös työsuhteisia.

3.2 Julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että mikäli virkavastuun tulee olla kaikissa henkilöryhmissä yhtä laaja, tulisi rikosoikeudellisen virkavastuun keskeisenä perusteena olla julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen.

Etelä-Suomen syyttäjälueen mielestä on kannatettavaa pitää julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamista virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen sijaan. Julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän sisältö tulisi kirjoittaa määritelmäsäännökseen, vaikka kattavan määritelmän muotoileminen on haasteellista. Julkinen tehtävä kuvannee paremmin kaikkea sitä toimintaa (sekä hallintotehtäviä että tosiasiallista hallintotoimintaa esim. hoitotoimia), joka määritelmän alle käytännössä kuuluu ja johon laaja rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuisi.

Keskusrikospoliisi toteaa, että virkavastuun keskeiseksi sisällölliseksi perusteeksi olisi otettava julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä ovat käsitteen tasolla riittävän tarkasti määritelty.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että virkavastuun aineellisena keskeisperusteena tulisi olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen eikä julkisen vallan käyttäminen.

SAK toteaa, että julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen on paremmin nykyaikaan sopiva ilmaisu. Muutos tarkoittaa myös tilanteita, joissa julkisen vallan käyttämistä on käytännössä siirretty ulkoistetuille toimijoille. Termimuutos selkeyttää ja lisää kansalaisten oikeusturvaa.

Vammaisfoorumi katsoo, että yhteiskunnan toimintaympäristön muutosten myötä on perusteltua painottaa julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitamista.

Itä-Suomen hovioikeus katsoo, että rikosoikeudellisen virkavastuun keskeisenä perusteena tulisi olla julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen. Kuten perustuslakivaliokuntakin on edellyttänyt, virkavastuun tulee kattaa kokonaisuudessaan se julkinen hallintotehtävä, joka PL 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle lailla tai sen nojalla annetaan.

Kirkkohallitus katsoo, että rikosoikeudellisen virkavastuun aineelliseksi keskeisperusteeksi olisi muutettava julkinen hallintotehtävä.

Puolustusministeriö pitää perusteltuna sitä, että rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen sijaan olisi julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tämä vastaisi paremmin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan virkavastuun tulisi kattaa kokonaisuudessaan se julkinen hallintotehtävä, joka annetaan perustuslain 124 §:n perusteella lailla tai sen nojalla muulle kuin viranomaiselle.

Turun hovioikeus toteaa, että perustuslakivaliokunnan laaja ja vakiintunut lausuntokäytäntö huomioon ottaen mahdollisessa jatkovalmistelussa aineelliseksi keskeisperusteeksi on perusteltua muuttaa julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) toteavat, että perusteltua olisi sitoa virkavastuu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta ongelmana on, että julkisen hallintotehtävän sisältö elää niin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön kuin perustuslakivaliokunnan lausuntojenkin perusteella. Julkinen tehtävä taas on liian laaja käsitteeltään ja merkitysisällöltään.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen tuo esiin, että kaikissa kysymyksessä mainituissa käsitteissä on ongelmana niiden viimekätinen tulkinnanvaraisuus. Esimerkiksi julkisen hallintotehtävän käsite on epämääräinen, ja ns. tavallisten kansalaisten käsitys siitä on paljon suppeampi kuin lainsäätäjän. Erityisesti hallinto -etuliite aiheuttaa väärinkäsityksiä. Emeritusprofessori Viljasen näkemyksen mukaan suositeltavinta olisi siksi käyttää mainituista käsitteistä julkisen tehtävän hoitamista. Se olisi kuitenkin määriteltävä lainsäädännössä mahdollisimman yksiselitteisesti. 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 ja perustuslain 118.3 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa (virkamiehen tai muun) julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Mainituissa säännöksissä ei puhuta julkisesta hallintotehtävästä, toisin kuin perustuslain 124 §:ssä.

Syyttäjälaitos (valtakunnansyyttäjän toimisto) 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. Ensijaisena 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.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toteaa, että kysymys siitä, tulisiko rikosoikeudellinen virkavastuu rikoslain 40 lukuun otettavalla nimenomaisella säännöksellä kytkeä suoraan julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän käsitteisiin, on vaikea. Rikosoikeudellisessa asiayhteydessä käsitteiden epäselvyyden ongelmallisuus korostuu. Lausunnossa tuodaan esiin, että perustuslain 124 §:ssä mainitun julkisen hallintotehtävän käsite poikkeaa perustuslain 109 §:ssä mainitusta julkisen tehtävän käsitteestä. Käsitteiden ero on kuitenkin epäselvä ja usein käsitteet virallisissakin asiayhteyksissä sotketaan toisiinsa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ei pidä ongelmattomana ratkaisuvaihtoehtona sitä, että rikosoikeudellisen vastuun ala kytkettäisiin julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Kyseessä on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi ja epämääräisempi käsite, jota ei ole lainsäädännössä täsmällisesti määritelty. On olemassa lukuisia toimijoita ja tehtäviä, joissa julkisen hallintotehtävän alaa on vaikea määritellä tarkkarajaisesti. Rikosoikeudellisessa sääntelyssä sääntelyn tarkkarajaisuus on erityisen tärkeässä asemassa.

Eläketurvakeskus ei kannata rikosoikeudellisen vastuun perustan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Julkisen vallan käytön käsite on siten vakiintunut, että jokainen tietää tai voi ainakin arvioida riittävästi, missä tehtävissä rikosoikeudellinen vastuu voi syntyä. Julkista hallintotehtävää ei sen sijaan ole tarkalla tasolla määritelty laissa tai esimerkiksi perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa, eikä rikosoikeudellisen vastuun perustamista hyvin laajaan, epämääräiseen tehtäväkenttään, voida pitää yksilön oikeusturvan näkökulmasta oikeudenmukaisena tai kohtuullisena. Siten julkisen hallintotehtävän määrittely lain tasolla olisi olennaisen tärkeää ja määritelmän tulisi olla selkeä ja tarkkarajainen.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan nykyinen sääntely ja viittaus julkisen vallan käyttämiseen on selkeää ja perusteltua. Rahasto kiinnittää huomiota siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on epäselvä, ja käsite tulisi vähintäänkin määritellä yksiselitteisesti.

Lääkäriliiton näkemyksen mukaan julkisen vallan käyttämisen tulisi olla rikosoikeudellisen virkavastuun keskeisperuste. Julkisen hallintotehtävän käsite eri ammattialoilla on monitulkintainen ja epäselvä. Ainakaan sote-palveluissa julkisen hallintotehtävän käsite ei ole käytännössä riittävän yksiselitteinen. Käsitteen epäselvää ja varsin laajaa tulkintaa on pidettävä ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta merkittävänä puutteena. Epäselvät ja laajat tulkinnat voivat johtaa myös keskenään erilaisiin ratkaisuihin, mikä johtaa eneneviin oikeusturvaongelmiin.

Tapaturmavakuutuskeskus toteaa, että julkinen hallintotehtävä on käsitteenä epämääräinen ja huomattavasti laajempi kuin julkisen vallan käyttö. Julkisen hallintotehtävän käsite jää väistämättä laajan avoimen tehtäväkokonaisuuden tasolle, ja sen rajat voivat selvitä vasta myöhemmin tuomioistuinten ratkaisujen kautta. Mikäli rikosoikeudellisen virkavastuun aineellinen säädösperuste olisi yleislaissa todettu yleinen julkinen hallintotehtävä, jättäisi se yksilön oikeusturvan kannalta avoimeksi sen, mistä kaikista tehtävistä henkilö viime kädessä vastaa.

Akava katsoo, että rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena tulisi olla julkisen vallan käyttäminen, mutta rikosoikeudellisen virkavastuun tulisi kattaa myös julkisen hallintotehtävän hoitamisessa tehdyt rikokset. Mikäli sääntelyn lähtökohdaksi otetaan julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen, tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota siihen, että tehtävien sisällöt ovat niitä hoitaville henkilöille selvillä.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK katsoo, että jatkossakin julkisen vallan käyttäminen ja julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen on virkavastuun aineellisina perusteina syytä pitää erillään. Julkista valtaa käytettäessä voidaan puuttua laajemmin ja syvemmin yksityisten henkilöiden oikeuksiin kuin julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa, minkä vuoksi myös vastuun laajuuden ja ankaruuden on jatkossakin heijastettava tätä jakoa. EK tuo myös esiin, että nykyisen tilanteen ei selvityksessä tai arviomuistiossa katsota johtaneen konkreettisiin, yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa näyttäytyviin oikeusturvaongelmiin, vaan kyse on ensisijaisesti oikeustieteen piirissä paikannetusta systematiikka- ja johdonmukaisuushaasteesta. Tällaisen haasteen ratkaisemisessa tärkeää on, että ratkaisut harkitaan myös käytännöllisestä näkökulmasta mahdollisimman kattavasti, eikä valmistelua tehdä vain oikeusjärjestyksen sisäisistä näkökohdista käsin tai näitä syitä liiaksi painottaen. Julkisen vallan käytön käsitteen korvaaminen julkisen hallintotehtävän tai jopa julkisen tehtävän käsitteellä laajentaisi merkittävästi rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalaa. Käsitteet ovat julkisen vallan käytön tavoin luonteeltaan epätäsmällisiä ja vaikeaselkoisia eivätkä siten olennaisesti lisäisi oikeusvarmuutta tai sääntelyn selkeyttä suhteessa nykyiseen.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT toteaa lausunnossaan, että virkavastuun aineellisena keskeisperusteena tulisi olla jatkossakin vain julkisen vallan käyttäminen. Virkavastuun laajentaminen koskemaan julkisen vallan käytön sijasta myös julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitamista, olisi merkittävä laajennus. Mikäli julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitaminen asetetaan virkavastuun aineelliseksi keskeisperusteeksi, tulisi se pystyä määrittelemään riittävän tarkasti ja siten, että työntekijät ja viranhaltijat ymmärtävät, milloin heidän tekemänsä työ on virkavastuun alaista ja milloin ei. Mikäli vain osa jonkin henkilön tekemistä tehtävistä voidaan katsoa olevan julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamista, tulee myös rajanvedon olla niin selkeä, että kukin yksittäinen työntekijä tai viranhaltija sekä työnantaja pystyy sen selkeästi hahmottamaan.

STTK katsoo, että henkilöpiirin rajausta julkisen vallan käyttöön on virkavastuun henkilöpiirin tunnistamista ja tulkintaa tehtäessä työnantajien ja työntekijöiden vastuu- ja oikeusasemaa turvaava seikka, joka tulee säilyttää. Vaikka julkisen vallan käyttämisen sääntelyyn saattaa liittyä tiettyä tulkinnanvaraisuutta, tekisivät

muutokset tilanteen vielä nykytilaakin tulkinnanvaraisemmaksi. On tärkeää, että työntekijä tietää työskennellessään, onko hän rikosoikeudellisen vastuun piirissä ja mikä tuon vastuun sisältö on. Rikosoikeudellisen vastuun laajentaminen koskemaan myös julkista hallintotehtävää suorittavia työntekijöitä aiheuttaa ongelmia, jos julkista hallintotehtävää ei ole riittävän tarkkarajaisesti määritelty tai jos määrittelyyn liittyy tulkinnanvaraisuutta.

Tehy vastustaa ehdotusta julkisen vallan käyttäminen -kriteerin korvaamista julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän hoitamisen kriteereillä. *Tehy* näkemyksen mukaan virkavastuiden henkilöpiiriin liittyy nykytilanteessa yksittäis-tilanteissa tiettyä tulkinnallisuutta, mutta tuo tulkinnallisuus on vähäisempää ja hallittavampaa kuin se olisi silloin, jos ehdotettu muutos toteutettaisiin. Julkinen hallintotehtävä tai julkinen tehtävä vastuuperusteina johtaisivat henkilöpiiri-määrittelyihin, jotka eivät tulkintatilanteissa saisi tukea muualta lainsäädännöstä nykyistä tilannetta vastaavalla tavalla. Olisi nykytilaan verrattuna enemmän epäselvää ja epävarmaa, mitä tehtäviä ja työntekijöitä vastuu koskisi.

JHL toteaa lausunnossaan, että virkavastuun aineellisena perusteena tulisi aina korostetusti olla virkavastuussa olevan henkilön asema ja rooli julkisen vallan käyttäjänä.

Suomen Kuntaliiton lausunnossa todetaan, että mikäli rikosoikeudellisen virkavastuun perusteeksi otettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitaminen, ongelmalliseksi voi muodostua sen määrittelyminen, mitkä työtehtävät ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista ja mitkä eivät. Selvyyden, lainsäädännön johdonmukaisuuden ja työsopimussuhteisten työntekijöiden oikeusturvan kannalta olisi pystyttävä tarkasti määrittelemään, mikä tarkalleen on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan. Lisäksi edellytettäisiin kunkin työtehtävän tarkkaa analysointia, velvollisuuksien määrittelyä ja sen arvioimista, sisältyykö niihin julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin. Lisäksi Kuntaliitto pitää tärkeänä selvittää ja arvioida, miten rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen erityisen pahasta työvoimapulasta kärsiville toimialoille vaikuttaisi näiden työtehtävien ja kuntatyöntekijöiden houkuttelevuuteen.

Valtion virkamiesettisen neuvottelukunnan täydentävässä lausunnossa tuodaan esiin, että lainsäädännössä tulisi selkeyttää, mitä julkisella tehtävällä ja julkisella hallintotehtävällä tosiasiallisesti tarkoitetaan. On tarkoin arvioitava, onko laajentaminen perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Muutostarpeita arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että virkavastuun laajentaminen huomattavasti nykyistä laajempaan henkilö- ja tehtäväpiiriin voi lisätä myös aiheettomien/perusteettomien

syttösten määrää, mikä taas voi aiheuttaa kohtuutonta painetta ja huolta julkisen organisaation palveluksessa olevaan henkilöstöön. Laajennus voi siten vähentää halukkuutta hakeutua julkisen organisaation palvelukseen.

Suomen Erillisverkot Oy pitää tärkeänä, että rikosoikeudellisen virkavastuun keskeinen peruste olisi riittävän yksiselitteisesti ja ymmärrettävästi määritelty. Yksilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö määrittelee riittävän selkeästi, millaisissa työtehtävissä ja missä laajuudessa rikosoikeudellinen virkavastuu tulee sovellettavaksi. Lainsäädännössä tulisikin määritellä tarkemmin millainen tekeminen kuuluu julkisen hallintotehtävän hoitaminen -määritelmän piiriin. Määritelmää laadittaessa pitäisi tarkastella julkisen hallintotehtävän hoitamista kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon teknologiset, juridiset, kaupalliset, turvallisuuden ja muuhun hallintoon liittyvät asiat.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että rikoslaissa ei käytetä tällä hetkellä julkisen tehtävän käsitettä, eikä rikoslaissa tunneta myöskään julkisen hallintotehtävän käsitettä. Kyseessä on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi ja epämääräisempi käsite, jota ei ole lainsäädännössä täsmällisesti määritelty. On epäselvää, miten julkisen hallintotehtävän käsitteen käyttäminen täyttäisi rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Kun rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista tältä osin harkitaan, tulisi siten tarkoin arvioida laajentamisen vaikutukset sekä määritellä, mitä julkisella hallintotehtävällä/julkisella tehtävällä tarkoitetaan.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa pitävänsä tärkeänä, että lainsäädännössä on selkeästi määritelty, mihin rikosvastuu virkatoiminnassa ulottuu. Se, tulisiko vastuu määritellä julkisen hallintotehtävän vai julkisen tehtävän hoitamisen kautta, riippuu siitä, miten nämä tehtävät laissa määriteltäisiin.

3.3 Muut huomiot rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä

Itä-Suomen hovioikeus tuo esiin, että rikosoikeudellinen virkavastuu koskee monenlaisia henkilöryhmiä. Tältä osin on tunnistettavissa tarve selkeyttää määritelmäsäännöksiä. Määritelmien on myös oltava saman sisältöisiä koko lainsäädännössä. Tärkeää on yhtäältä se, että kuhunkin henkilöryhmään kuuluva tietää vastuunsa laajuuden, ja toisaalta lainkäyttäjän näkökulmasta myös se, että kunkin henkilöryhmän vastuun laajuudesta on selkeästi säädetty.

Turun hovioikeus toteaa, että rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja siihen liittyvästä ennakoitavuuden vaatimuksesta johtuen virkarikossääntelyn henkilölinen soveltamisala on määriteltävä laissa siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa.

SAK toteaa, että virkavastuun henkilöryhmien soveltamisalan ja muiden vastuun määräytymiseen mahdollisesti vaikuttavien seikkojen on oltava etukäteen selkeästi lainsäädännöstä luettavissa ja niiden soveltamisen tulee olla selkeää ja ennakoitavaa. Säännösten kohteena olevien virkavastuulla toimivien tahojen tulee olla tietoisia heitä koskevan lainsäädännön soveltuvuudesta ja sen sisällöstä.

Valtiovarainministeriö ja *Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta* tuovat lausunnoissaan esiin, että virkavastuusääntelyä kehitettäessä tulee ottaa huomioon myös virkamiesten oikeusturvanäkökohdat. Virkavastuuta koskevan sääntelyn tulisi olla riittävän yksiselitteistä, jotta sen perusteella jokainen pystyy arvioimaan sääntelyn kattamat henkilöryhmät ja sen, minkä sisältöiseksi virkavastuu näiden henkilöryhmien osalta lainsäädännön perusteella muodostuu.

Keskusrikospoliisi toteaa, että virkarikossääntelyn kehittämisessä on otettava huomioon jokaisen virkamiehen ja työntekijän oikeusturva. Sääntelyn tulisi olla riittävän selkeää, jotta jokainen pystyy arvioimaan sääntelyn tarkoittaman henkilöryhmiä koskevan soveltamisalan sekä sääntelyn perusteella muodostuvan virkavastuun laajuuden.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja *professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto)* toteavat, että rikoslaissa määriteltävät henkilöryhmät tulisi määritellä siten, että henkilö pystyy tunnistamaan ennalta toimivansa jossakin tietyssä tehtävässä, jossa hän on rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Nyt julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä on esimerkiksi sellainen, että se aiheuttaa tulkinnallisuutta siitä, milloin julkisyhteisössä työskentelevä tekee sellaisia tehtäviä, että hänen asemansa on julkista valtaa käyttävä henkilö, ja milloin hän siten on laajemmassa rikosoikeudellisessa vastuussa toimistaan kuin muutoin.

JHL toteaa lausunnossaan pääasian olevan, että virkavastuun alaiset henkilöryhmät määritellään tarkasti ja selvästi.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen tuo lausunnossaan esiin tarpeen määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti ne henkilöryhmät, joihin virkavastuu halutaan ulottaa. Selvennettävää olisi muun muassa yliopistojen toimielinten jäsenten asemassa. Jos virkavastuun perusteeksi kuitenkin otetaan yleisesti julkisen tehtävän hoitaminen, epäselvyys poistunee.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että korkeakoulujen työntekijöiden ohella myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimielimissä toimivien luottamushenkilöiden rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset tulee lähtökohtaisesti yhdenmukaistaa ja selkeyttää.

Suomen Erillisverkot Oy tuo esiin, että rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmä voi ulottua myös julkista hallintotehtävää hoitavan yrityksen alihankkijoihin ja heidän alihankkijoihin. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta ja laajuutta olisi hyvä tarkastella tarkemmin tästä näkökulmasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa tuodaan esiin, että korruption torjuntaan liittyvien rikosvastuiden kentässä on ministereitä ja kansanedustajia koskeva aukko. Ministerivastuujärjestelmän kriittinen kokonaisarviointi samoin kuin kansanedustajien rikosvastuun ja syytteen nostamista koskevien menettelyjen kansallisen tason kokonaisarviointi olisi oikeusasiamiehen mukaan perusteltua. Lisäksi lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö antaa aiheen kiinnittää huomiota ulkomaisten virkamiesten, ja Nato-jäsenyyden myötä erityisesti myös ulkomaiseen joukkoon kuuluvien eri henkilöstöryhmien, rikosoikeudelliseen virkavastuuseen varsinkin tilanteissa, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Oikeusasiamies pitää nykyistä sääntelyä tältä osin jossain määrin tulkinnanvaraisena. Kun virkarikosoikeudellista järjestelmää tarkastellaan nyt kysymyksessä olevassa lainsäädäntöhankkeessa kokonaisuutena, ulkomaisia virkamiehiä koskevan sääntelyn epäjohtamukaisuusien korjaamiselle ja sääntelyn mahdollisten päällekkäisyyksien purkamiselle olisi oikeusasiamiehen mielestä oivallinen tilaisuus.

Upseeriliitto ja Päälystöliitto kiinnittävät lausunnoissaan huomiota ammattisotilaan, rajavartiomiehen ja poliisin velvollisuuteen käyttäytyä yksityiselämässään siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta viranomais-tehtäviin kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon, ja pitävät perusteltuna, että yksityiselämää koskevien virkavelvollisuuksien perusteita, kohtuullisuutta ja ajantasaisuutta arvioitaisiin. Käyttäytymisvelvoitteen osalta olisi erityisesti syytä selvittää, mitkä ja millaiset teot ovat omiaan heikentämään luottamusta näiden virkamiesten kykyyn hoitaa asianmukaisesti virkaansa. Lisäksi virkarikosten (RL 40 luku) ja sotilasrikosten (RL 45 luku) suhdetta toisiinsa on syytä selvittää, koska RL 40 luvun 13 §:n mukaan ammattisotilaiden virkarikoksia ovat myös RL 45 luvun rikokset.

Suomen Poliisijärjestöjen Liitto kiinnittää niin ikään huomiota joihinkin virkamiesryhmiin – kuten poliisimiehiin, ammattisotilaisiin sekä rajavartiomiehiin – kohdistuvaan hyvin pitkälle menevään luottamus- ja arvostusvaatimukseen, jonka kautta virkavelvollisuuden ja virkavastuun perusteet voivat ulottua myös virkamiehen

yksityiselämään. Liitto tuo esiin, että virkavastuu voi tällöin tosiasiallisesti toteutua muita virkamiesryhmiä herkemmin ja seuraamuksiltaan ankarammin, ja pitää siten tarpeellisenä tarkastella myös saman henkilöryhmän sisällä olevia eroavaisuuksia virkavastuussa sekä arvioida näiden erojen perusteiden ajantasaisuus sekä kohtuullisuus.

Juristiliitto tuo esiin, että virkavastuu korostuu tehtävissä, joissa tehdään yksittäisiä kansalaisia koskevia päätöksiä. Näiden henkilöryhmien toimintaan, kuten esimerkiksi tuomioistuinten lainkäyttöön, liittyy erittäin ankaran rikosoikeudellisen vastuun lisäksi huomattavan tarkka valvonnallinen elementti muun muassa laillisuusvalvojen toimesta. Seuraamusjärjestelmä on jo yksinomaan valvonnallisen elementin vuoksi tosiasiallisesti merkittävästi ankarampi kuin yhdelläkään muulla ammattiryhmällä. *Juristiliitto* toteaa, että tätä vastuun kohdentumista tulee selvittää tarkemmin asian jatkovalmistelussa.

3.4 Rikosoikeudellisen virkavastuusäntelyn rakenteen kehittäminen huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Syyttäjälaitos (valtakunnansyyttäjän toimisto) katsoo, että käytössä olevaa blankorangaistussäntelytekniikkaa 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 blankosäntelytapa on siten avoimuudesta huolimatta vahvan oikeudellisen kontrollin alainen, eikä arviomuistion tai selvityksen perusteella ole arvioitavissa, että säntelytapa olisi johtanut siihen, että rangaistavuuden ala olisi muodostunut liian laajaksi tai liian kapeaksi. *Syyttäjälaitos* ei siten näe säntelytavan muuttamiselle perusteita.

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset tulee ottaa kaikessa rikoslainsäädännössä huomioon. Tästä huolimatta blankosäntelytekniikkaa on edelleen mahdollista käyttää. Mikäli hallinto-oikeuden puolella säädettäisiin selkeästi virkavastuun toteuttamista koskevista määritelmä-säännöksistä, tämä voisi mahdollistaa rikosoikeudellisten normien yksinkertaistamista. Tällöinkin laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset tulee ottaa huomioon.

Helsingin kärjäoikeus katsoo, että virkavastuusääntelyssä lienee jatkossakin käytettävä ns. blankorangaistussääntelyä ottaen kuitenkin huomioon laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Turun hovioikeus toteaa, että virkarikossääntelyssä lienee jatkossakin käytettävä ns. blankorangaistussääntelyä. Perustuslakivaliokunta on esittänyt tavoitteiksi, että 1) rangaistusuhan sisältävästä laintasoisesta säännöksestä lähtevä niin sanottu valtuutusketju rangaistavan teon tunnusmerkistön sisältävään normiin on täsmällinen, 2) että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset kirjoitetaan rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella, 3) että nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja 4) että kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettu teosta. Myös rikosoikeudellisen virkavastuun osalta olisi syytä pyrkiä täyttämään mainitut tavoitteet ainakin uusia kriminalisointeja säädettäessä. Toisaalta esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:9) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltamiskäytännössä on vakiintunut lähtökohdaksi, että jonkin tavoitteen jääminen täyttymättä (esim. kohtien 3 ja 4 mukaisen ns. takaisinkytkennän puuttuminen) ei väistämättä muodosta estettä syyksilukemiselle. Huomioon ottaen lähtökohta, että virkavastuun on oltava varsinkin julkisen vallankäytön ydinalueella toimittaessa kattava, täsmällisyysvaatimuksen (kohta 1) ja takaisinkytkennän toteutumista ei välttämättä ole mahdollista asettaa virkavelvollisuuden rikkomisen syyksi lukemisen edellytykseksi myöskään jatkossa.

SAK toteaa, että blankosääntelyä joudutaan varmaan jatkossakin käyttämään jossakin määrin. Oikeusturvaa ei kuitenkaan tule vaarantaa blankosäännöksillä.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK toteaa, että vaikka ajatus siitä, että blankorangaistussäännöksiä tulisi kehittää yksityiskohtaisempaan ja tarkkarajaisempaan suuntaan on ymmärrettävä, lienee mahdotonta, että kaikki tilanteet kyettäisiin kuvaamaan rikoslaisissa. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista rikoslain ulkopuolisista säännöksistä tuskin on mahdollista päästä eroon. On kuitenkin tärkeää kiinnittää kaikessa rikosoikeudellisessa sääntelyssä huomiota tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen.

Etelä-Suomen syyttäjäläyde pitää nykyistä sääntelyä toimivana. Kaikkia elävän elämän tilanteita kattavaa yksityiskohtaista sääntelyä on mahdoton laatia. Vaarana olisi, että jotakin olennaista jäisi pois, ja toisaalta mahdollisuus uusiin asioihin puuttumiseen voisi hankaloitua.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) kiinnittävät huomiota siihen, että hallinnon yleislait on pääosiltaan jätetty niin yleiselle tasolle, ettei niistä voida kohdentaa konkreettisia virkamiehille kuuluvia virkavelvollisuuksia kuin ainoastaan muutaman säännöksen osalta. Virkarikos-sääntelyn lisäksi tulisikin analysoida jatkossa myös yleislakien aukkoisuus. Laillisuus-periaatteen kannalta hallinnon yleislakien väljyys ja tulkinnanvaraisuus ovat selviä ongelmia. Rikoslain ja keskeisen virkatoiminnassa noudatettavan sääntelyn välille tulisi löytää selkeämpi ja perustellumpi yhteys sekä huolehtia siitä, että virkavelvollisuudet voidaan todeta laista, asetuksista tai määräyksistä.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiinnittää lausunnossaan huomiota selvityksessä esiin tuotuun ehdotukseen siitä, että luotaisiin standardisoitua sääntelyä siitä, miten virkavelvollisuudet julkishallinnossa osoitetaan, jotta varmistettaisiin, että jokaisella rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevalla on tiedossa, mitkä ovat tätä koskevat virkavelvollisuudet. KT toteaa, että on syytä huomioida, että virkavelvollisuuden sisältö määräytyy työnantajakohtaisesti. Mitä enemmän erilaisia organisaatioita ja tehtäviä kuuluu rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin, sitä enemmän näissä on vaihtelua. Tämän tyyppinen muutos vaatisi siten huolellista ja laaja-alaista arviointia. Myös mahdollisten muutosten vaikutukset tulee selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään.

Juristiliitto toteaa standardoinnin osalta, että ajatus on sinällään puollettava, mutta vaikeasti toteutettava. Koska käytännössä julkisen tehtävän hoitaminen ja sen sisältö vaihtelee merkittävästi eri tehtäväalueilla, ja koska tehtävän hoitaminen on myös yhteiskunnan kehitykseen liittyvää, yksiselitteiseen standardoimiseen tuskin koskaan päästäisiin.

Lausunnon antanut yksityishenkilö korostaa yleisesti, että säännösten tulisi olla siten selkeitä ja yksiselitteisiä, että virkamiehet tietävät, mitkä toimet voivat johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

3.5 Rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuuta koskevat säännökset

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että selkeintä on säätää rikosoikeudellisesta virkavastuusta keskitetysti rikoslaisissa, mutta joissakin tapauksissa viittaus rikoslakiin voi olla selvyiden vuoksi perusteltu muussakin laissa.

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että lähtökohtaisesti rikosvastuusta tulisi säätää rikoslaissa. Mikäli julkinen hallintotehtävä tai julkinen tehtävä nostetaan lain tasolla virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi, vähentää tämä tarvetta säätää virkavastuusta erikseen yksityistämistilanteissa.

Helsingin poliisilaitos pitää rikoslain ulkopuolisia virkavastuuta määritteleviä säännöksiä jossakin määrin ongelmallisina rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Rikosoikeudellisen virkavastuun perustaminen julkisen tehtävän hoitamiseen saataisi kuitenkin vähentää erityisten virkavastuusäännösten tarvetta.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen tuo esiin, että jos säädettäisiin selvityksessä ehdotettu laki julkisesta hallinnosta, tarve säätää rikoslain ulkopuolella virkavastuun luovia säännöksiä arvattavasti vähenisi, mutta tuskin poistuisi kokonaan. Jatkossakin olisi tarpeen sisällyttää rikoslain ulkopuolisiin lakeihin informatiivisia viittaussäännöksiä virkavastuusta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan selkeintä on säätää rikosoikeudellisesta virkavastuusta keskitetysti rikoslaissa, mutta viittaus rikoslakiin voi olla selvyuden vuoksi perusteltu muussakin laissa.

Helsingin käräjäoikeus katsoo lausunnossaan, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset tulisi keskittää rikoslakiin. Virkarikoksena mahdollisesti rangaistavaksi tuleva menettely tulisi kuvata rikoslain ulkopuolisessa säännöksessä rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella ja ainakin niin, että niiden sisältö on ilmaistu riittävän täsmällisesti.

SAK toteaa, että rikosoikeudellisesta vastuusta tulisi lähtökohtaisesti säätää rikoslaissa. Mikäli rikosvastuusta on kuitenkin säädetty rikoslain ulkopuolella, tulee säädösten noudattaa vähintään samaa tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin rikoslain säännöstenkin.

Syyttäjälaitos (valtakunnansyyttäjän toimisto) ja *Etelä-Suomen syyttäjälue* katsovat lausunnoissaan, että 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.

Turun hovioikeus toteaa, että rangaistussäännösten keskittäminen rikoslakiin olisi johdonmukainen, virkarikossääntelyn piirissä olevien henkilöryhmien yhdenvertaisuuden kannalta perusteltu ratkaisu. Rikoslain ulkopuolisten sakonuhkaisten ns. erityisten virkarikossäännösten säilyttäminen ja jopa säätäminen saattaa

kuitenkin olla poikkeuksellisesti perusteltua, mikäli yksittäinen sääntelykokonaisuus on tällöin selkeämpi ja sen soveltamiskäytäntö ennakoitavampaa. Velvollisuudet, joiden rikkominen voi olla virkarikoksena rangaistavaa, tulisi lähtökohtaisesti olla kuvattu rikoslain ulkopuolisessa säännöksessä rikossäännöksiltä vaadittavalla tarkkuudella tai joka tapauksessa sillä tavoin selvästi, että niiden sisältö on selvä.

3.6 Kehittämistarpeet rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa tuodaan esiin, että rikoslain 40 luvussa käytetty ilmaisu ”säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus” ei sovi työntekijöihin, koska työntekijöillä ei ole virkavelvollisuutta. Työntekijöiden osalta parempi ilmaisu olisi ”työtehtävien sisältöä ja työhön liittyviä velvollisuuksia koskevien säännösten tai määräysten rikkominen”.

Lahjuksen ottamisen tunnusmerkistön (RL 40:1) osalta eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen arviomuistiossa esiin tuotuun näkemykseen, että tunnusmerkistössä olisi päällekkäisyyttä lahjan tai muun edun vastaanottamisen ja hyväksymisen osalta. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan päällekkäisyyttä ei kuitenkaan välttämättä ole, koska itselle tuleva lahja vastaanotetaan ja toiselle tuleva etu hyväksytään. Hyväksyminen voi tarkoittaa myös lahjaa tai etua, joka ei vielä ole valmis vastaanotettavaksi.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen ei kannata arviomuistiossa esille nostettua ajatusta siitä, että virka-aseman väärinkäyttämissäännöksessä (RL 40:7) luovuttaisiin päätöksenteon ja sen valmistelun erillisestä mainitsemisesta ja siirryttäisiin puhumaan vain julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käytön käsite aiheuttaa tapauksesta riippuen tulkintaongelmia, ja se on liian rajoittava. Emeritusprofessori Viljanen ehdottaa sen sijaan, että tunnusmerkistö yksinkertaistetaan koskemaan kaikkea hyödyn, haitan tai vahingon aiheuttamistarkoituksessa tehtyä virkavelvollisuuksien rikkomista. Lisäksi virkavastuu tulisi ulottaa koskemaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamista.

Virka-aseman väärinkäyttämistä (RL 40:7 ja 40:8), virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:9) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:10) koskevilla säännöksillä edellytetään, että asianomainen rikkoo ”säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa” virkavelvollisuuttaan. Emeritusprofessori Viljanen ehdottaa harkittavaksi, että mainittuihin 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.

Lahjusrikosten osalta lainsäätäjän olisi emeritusprofessori Viljasen mukaan syytä ottaa selkeä kanta jälkikäteisen lahjomisen rangaistavuuteen. Emeritusprofessori Viljanen tuo esiin, että elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännökset (RL 30:7 ja 7 a sekä 30:8 ja 8 a) ulottuvat sanamuotonsa mukaan kiistattomasti myös jälkikäteiseen lahjomiseen, sekä antamiseen että ottamiseen. Lahjusrikkomuksen (RL 40:3) osalta on puolestaan epäselvää, onko antajapuolen teko rankaisematon vai olisiko mahdollista katsoa se avunannoksi ottajapuolen lahjusrikkomukseen. Emeritusprofessori Viljanen ei näe perustetta sille, että antajapuolen teko olisi rankaisematon, ja asia olisi syytä selventää.

Lahjusrikossääntelyn selventämiseksi on selvityksessä ehdotettu, että lakiin kirjattaisiin ehdoton kieltä tai euromääräinen raja. Emeritusprofessori Viljanen suhtautuu euromääräiseen rajaan kielteisesti ja toteaa, että sellaisesta muodostuisi helposti virkatoimien hinta: kun olisi sallittua ottaa vastaan tietynsuuruinen etu, sitä helposti myös edellytettäisiin.

Turun hovioikeus katsoo, että mahdollisessa jatkovalmistelussa on aiheellista arvioida, tulisiko RL 16:13–14:n ja RL 40:1–3:n säännöksiä muuttaa siten, että myös jälkikäteinen lahjan antaminen, pyytäminen, hyväksyminen ja vastaanottaminen ym. säädettäisiin selkeästi rangaistavaksi. Lahjan hyväksyminen ja vastaanottaminen lienee aiheellista mainita erikseen tekotapoina. Virkasalaisuuden rikkomisen (RL 40:5) tahallinen ja tuottamuksellinen tekemuoto taas olisi Turun hovioikeuden näkemyksen mukaan syytä erottaa erillisiin pykäliin. Lisäksi jatkovalmistelussa lienee aiheellista arvioida sitä, tulisiko virka-aseman väärinkäyttämisen (RL 40:7) tunnusmerkistöä muuttaa siten, että se kattaa myös kyseisen teon rangaistavuuden edellyttämän erityisen tahallisuusvaatimuksen täyttävän laiminlyönnin. Arvioitaessa mahdollisuutta laajentaa virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:9) tunnusmerkistöä siten, että rangaistus ei olisi sidottu ainakaan yksinomaan viran toimittamiseen, on Turun hovioikeuden lausunnon mukaan puolestaan kiinnitettävä erityinen huomio siihen, että rangaistavuus ei laajene koskemaan sellaisia yksityiselämän tekoja, joilla ei ole riittävää yhteyttä virkaan tai julkiseen hallintotehtävään.

Etelä-Suomen syyttäjäalue katsoo, että lahjuksen ottamista koskevasta tunnusmerkistöstä (RL 40:1) ei tule poistaa tekotapoja eikä varsinkaan 2 momentin mukaista tekotapaa. Tunnusmerkistön 1 momentin sanamuoto antaa mahdollisuuden lukea ja ymmärtää sen siten, että 2 momentti on tarpeen, jotta kaikki variaatiot olisivat rangaistavia. Lahjusrikkomuksen (RL 40:3) osalta pohdittavaksi täytyy selvennyksen vuoksi tulla vastaavan momentin lisääminen. Lisäksi vaikutusvallan kauppaamisen säännökset tulee saattaa Suomessa voimaan.

Lahjusrikosten tunnusmerkistöihin ei syyttäjäalueen näkemyksen mukaan tule lisätä euromääräisiä rajoja sille, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Vaarana on, että asettamalla rangaistavuudelle jokin euromääräinen raja hyväksyttäisiin ajatus, että virkamies voisi laillisesti vaatia sen rajan alle menevän summan, jotta hän tekee työnsä.

Päätöksenteon ja sen valmistelun erillisellä mainitsemisella virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa säännöksessä (RL 40:7) on syyttäjäalueen näkemyksen mukaan edelleen tarvetta. Julkisen vallan käyttäminen ei täytä kaikkia tarvittavia tilanteita. Ainoastaan julkisen vallan käyttäminen edellytyksenä aiheuttaisi lisäksi hankalia näyttö- ja soveltamistilanteita. Mikäli valmistelun käsitettä halutaan täsmentää, niin termi voitaisiin pyrkiä määrittelemään esitöissä. Esitöihin voitaisiin esim. ottaa maininta siitä, ettei valmistelu tässä yhteydessä tarkoita täysin teknisluonteisia toimia.

Virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5) olisi syyttäjäalueen mukaan syytä pitää omana säännöksenä suhteessa virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska edellytykset ovat erilaiset teon vähäisyyden osalta. Myös se, että salassapitovelvollisuus jatkuu virka/työsuhteen jälkeen tekee teosta sen verran erilaisen, että tahallinen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen on tarvetta säilyttää omina säännöksinä eikä sisällyttää niitä virkavelvollisuuden rikkomiseen/tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Lisäksi tuottamuksellinen tekemuoto olisi selvyuden vuoksi perusteltua siirtää omaksi pykäläkseen.

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä (RL 40:9) mainittua teon vähäisyyden sisältöä ei syyttäjäalueen näkemyksen mukaan tule tunnusmerkistötasolla täsmentää, vaan se tulee jättää oikeuskäytännön kehittymisen varaan. Esitöissä voitaisiin kuitenkin täsmentää sitä, mitä teon vähäisyydellä halutaan tässä yhteydessä tarkoittaa. Selkeintä olisi tuoda esiin se, että teon vähäisyys ja tekijän syyllisyyden vähäisyys ovat eri asioita. Oikeuskäytännössä on rangaistavuuden rajaa arvioitu ensisijaisesti teon vähäisyyden kannalta.

Syyttäjälaitos (valtakunnansyyttäjän toimisto) katsoo, että lahjuksen ottamista koskevasta tunnusmerkistöstä (RL 40:1) ei tule poistaa tekotapoja. Tunnusmerkistön 1 momentin sanamuoto antaa mahdollisuuden lukea ja ymmärtää sen siten, että 2 momentti on tarpeen, jotta kaikki variaatiot olisivat rangaistavia. Lahjusrikkomuksen (RL 40:3) osalta pohdittavaksi voisi selvennyksen vuoksi tulla vastaavan momentin lisääminen. Pohdittavaksi voisi lisäksi tulla lahjusrikkomuksen vastinparin kriminalisoiminen. Samalla voisi tulla arvioitavaksi, pitäisikö tällaiset teot (ottaminen ja antaminen) rubrisoida jotenkin muuten kuin rikkomukseksi. Syyttäjälaitos toteaa myös, ettei lahjusrikosten tunnusmerkistöihin tule lisätä euromääräisiä rajoja siitä, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä, koska tämä johtaisi jatkuvaan säännösten päivittämisen tarpeeseen ja olisi äärimmäisen tulkinnanvaraista (onko esimerkiksi sama asia antaa 20 euron arvoinen kukkakimppu tai 20 euron seteli) sekä rikoslain systematiikan vastaista.

Virkasalaisuuden rikkomisen (RL 40:5) tuottamuksellinen tekemuoto olisi Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan selvyiden vuoksi perusteltua siirtää omaksi pykäläkseen. Lisäksi 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.

Syyttäjälaitos suhtautuu kielteisesti arviomuistiossa ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistöstä (RL 40:7) poistetaan tekotapana päätöksentekoon osallistuminen ja sen valmistelu, koska tämä kaventaisi rangaistavuutta. Syyttäjälaitos toteaa lisäksi, ettei ehdotettu sanamuoto vaikuttaisi pitävän sisällään julkisen vallan käyttämisen laiminlyöntiä.

Syyttäjälaitos kannattaa virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön ((RL 40:9) arviomuistiossa ehdotettua lisäystä "tai muuten virantoimituksen välittömässä yhteydessä" tai muuta vastaavaa lisäystä, jolla riittävän selvästi ilmaistaan se, että rikokset, jotka virkamies itse omalla toiminnallaan liittää omaan virka-asemaansa (ei välttämättä tiettyyn virkatehtävään) tulisivat virkarikoksina rangaistuiksi. Tunnusmerkistössä mainittua vähäisyyttä ei sen sijaan 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.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa yleisesti, että mahdollisesti olisi tarpeellista tarkemmin pohtia, asettuuko nykyisten rikossäännösten soveltamiskynnys oikealle tasolle, ja viittaa siihen arviomuistiossa todettuun seikkaan, että vaikka vähäiset teot on rajattu rangaistusvastuun ulkopuolelle, käytännössä KKO on viime vuosina ennakkopäätöksissään päätenyt lähes aina siihen, ettei teko ole ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Helsingin Poliisilaitos tuo esiin, että vaikka vähäiset teot on jätetty rangaistavuuden ulkopuolelle, niin korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä on viime vuosina lähes järjestelmällisesti päädytty siihen, ettei tekoa ole kokonaisarvostelussa arvioitu vähäiseksi, ja katsoo siksi, että tätä virkarikosten rangaistavuuteen kytkeytyvää vähäisyyskriteeriä voisi olla aiheellista täsmentää.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan virkavelvollisuuden rikkomisen vähäisyysarvioinnin tarkentaminen lainsäädännön tasolla lisäisi ennakoitavuutta, mutta myös oikeuskäytäntöön perustuvaa nykymallia voidaan pitää toimivana.

Lausunnon antanut yksityishenkilö toteaa, että vähäisyys ei saisi virkarikoksissa olla peruste antaa asian olla, vaan aina pitäisi seurauksena olla vähintään sakko, ellei tapaukseen liittyisi erityisiä lieventäviä seikkoja, jollainen ei voi olla ainakaan tietämättömyys, kiire tai viranomaisen rahapula.

Lääkäriliitto katsoo, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevasta säännöksestä tulisi luopua vähintäänkin sen tuottamuksellisessa muodossa. Potilaalla on oikeus tehdä hoidostaan ja kohtelustaan toimipaikalle muistutus ja aluehallintovirastolle tai Valviralle kantelu. Näissä selvitetään se, onko annettu palvelu ollut lainmukaista ja asianmukaista. Potilaalle hoidossa mahdollisesti aiheutuneet henkilövahingot korvataan lakisääteisestä potilasvakuutusjärjestelmästä, josta vahingot korvataan lähtökohtaisesti vahingonkorvauslain mukaisesti ilman ylärajaa. Arvio potilasvakuutuksessa on lievempää ja laajempaa kuin tuottamusperusteisessa vastuussa, eikä vahingon korvattavuus näin edellytä rikosperusteisen kanteen nostamista. Terveystuollossa tulee huomioida myös lakisääteinen oma- ja viranomaisvalvonta, joissa arvioidaan tehokkaasti ja usein reaaliaikaisesti terveydenhuollon ammattihenkilön toiminnan asianmukaisuutta.

Tuomariliitto kiinnittää niin ikään huomiota arviomuistiossa todettuun vaihtoehtoon, jonka mukaan luovuttaisiin kokonaan tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta. Tuomariliitto huomauttaa, että selvityksessä viitatus kaltaiset huolimattomuusvirheet eivät nykyiselläänkään, sikäli kun syytetty ei nosteta, jää seuraamuksetta. Säännönmukaisesti seuraamuksena on ylimpien laillisuusvalvojen antama huomautus.

Juristiliiton näkemyksen mukaan tuottamuksellisesta virkarikosvastuusta tulee luopua.

Helsingin hallinto-oikeus huomauttaa, 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 hyväksytä perusteeksi jättää virkatehtävät hoitamatta. Näistä syistä voitaisiin harkita tuottamuksellisten virkavelvollisuuksien rikkomisen piiriin kuuluvien yksittäisten huolimattomuusvirheiden jättämistä rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle. Rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle jäävistä teoista voidaan määrätä muita seuraamuksia, kuten esimerkiksi nykyisinkin laillisuusvalvojen kanteluratkaisut tai työnantajan määräämät hallinnolliset sanktiot.

Akava toteaa, että tuottamuksellisesta virkarikosvastuusta luopumista tulee selvittää jatkotyössä.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa katsotaan, että haasteet vähäisyyskriteerin arvioinnissa tai mahdolliset muutkaan virkarikosten rangaistavuuden alarajan selventämistä koskevat tarpeet eivät edellytä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta luopumista kokonaan. Tällainen muutos edellyttäisi vähintäänkin perusteellisempaa arviointia virkavastuun muiden ilmenemistapojen kuten hallinnollisessa menettelyssä toteutettavan vastuun ja vahingonkorvausvastuun riittävydestä tällaisten tekojen osalta. Oikeuskanslerinviraston lausunnossa ei myöskään nähdä välitöntä tarvetta virkarikoksiin liittyvän vähäisyyskriteerin tarkentamiseen lain tasolla. Vähäisyyden arviointi jää viime kädessä tuomioistuimen harkittavaksi, koska asiaa ei ole mahdollista määrittää tarkasti säännöksillä. Virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien tunnusmerkistöjen vähäisyyskynnyksen arvioimisesta on runsaasti varsin tuorettakin oikeuskäytäntöä, minkä lisäksi asiaa on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisissa. Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön perusteella vähäisyyskynnyksen arvioinnille on nykyisin löydettävissä varsin selkeät oikeudelliset perusraamit.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) korostavat, että rikosvastuu pitää jatkossakin ulottaa virkavelvollisuuden rikkomisena tuottamukselliseen (huolimattomaan) menettelyyn. On syytä kannustaa virkamiehiä huolelliseen virkavelvollisuuksiensa hoitamiseen myös rikosvastuun uhalla. Rikosvastuun ulottaminen vain tahalliseen toimintaan rajoittaisi

rikosvastuusta rajusti ja aiheuttaisi melkoisia näyttöongelmia. Jos tällaiseen järjestelmään mentäisiin, tulisi vähäisemmistä teoista olla jokin tosiasiallinen hallinnollinen seuraamus, muukin kuin huomautus tai varoitus.

Lahjusrikossäännöksissä olisi emeritusprofessori Tolvasen ja professori Voutilaisen lausunnon mukaan tarkentamisen varaa ja tältä osin annetaan täsmällisiä esimerkkejä niiden kehittämiseksi. Lausunnossa viitataan emeritusprofessori Tolvasen selvitykseen lahjusrikossäännösten kehittämistarpeista (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:13).

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että mikäli yksittäisiin virkarikossäännöksiin tehdään muutoksia, tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että ne itsessään olisivat selkeitä sekä muodostaisivat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden.

3.7 Kehittämistarpeet virkarikosten seuraamuksissa

Helsingin poliisilaitos tuo esiin, että virkamiehen tekemästä rikoksesta tuomittava rangaistus ja sen vuoksi määrättävä virkamiesoikeudellinen seuraamus saattavat kokonaisuudessaan johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Virkarikossäännöksiä uudistettaessa tulisi rikosoikeudelliset, hallinnolliset ja yksityisoikeudelliset seuraamukset arvioida perusteellisesti ja kokonaisuutena siten, ettei virkavastuu kokonaisuudessaan muodostu kohtuuttoman ankaraksi.

Upseeriliitto katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulee arvioida selvityksessä esitetty ehdotus arvioida kokonaisuudessaan virkavastuun vastuujärjestelmää. Lakiin tulee sisällyttää säädökset, jotka turvaavat virkamiehen oikeudet kaksoisrangaistavuuden eli *ne bis in idem*-periaatteen toteutumisen osalta.

Akava ja Suomen Poliisijärjestöjen Liitto katsovat lausunnoissaan, että asian jatkovalmistelussa tulee arvioida kokonaisuudessaan virkavastuun vastuujärjestelmää rikosoikeudellisesta, yksityisoikeudellisesta ja hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta sekä sisällyttää lakiin säännökset, jotka turvaisivat *ne bis in idem*-periaatteen toteutumisen nykyistä paremmin.

Turun hovioikeus toteaa, että mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi aiheellista arvioida perusteellisemmin rikosoikeudellisten, hallinnollisten ja yksityisoikeudellisten seuraamusten (kuten vahingonkorvausvastuu) välistä suhdetta erityisesti tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:10) osalta.

Itä-Suomen hovioikeus toteaa, että tulisi pyrkiä siihen, että rikosoikeudellisten seuraamusten lisäksi myös hallinnollisia seuraamuksia tosiasiaassa käytettäisiin. On huomattava, että kummankin seuraamustyyppin yleisestävä vaikutus on vaikutuksellinen vasta silloin, kun vastuujärjestelmät ovat tehokkaassa käytössä.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiinnittää huomiota selvityksessä esitettyyn ehdotukseen, jonka mukaan täsmennettäisiin rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun keskinäistä suhdetta siten, että rikosoikeudellisesti vähäiset teot eivät jää seuraamusvastuun ulkopuolelle hallinto-oikeudellisesti ja tässä tarkoituksessa muun muassa selvitettäisiin tarkemmin kurinpitosääntelyn ja muun hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä ja laajamittaisempaa käyttöönottoa. *KT* toteaa, että ehdotus vaatii erillistä valmistelua ja muutostarpeen huolellista arviointia. Myös mahdollisten muutosten vaikutukset tulee selvittää ja arvioida tarkasti ennen kuin muutoksia tehdään.

Lääkäriliiton näkemys on, että hallinnollisten ja kurinpitomenettelyjen tulisi olla ensisijaisia, ja vain vakavimmat ja selkeää piittaamattomuutta osoittavat teot tulisi käsitellä rikosperusteisina prosesseina.

Suomen Kuntaliitto tuo esiin, että hallinto-oikeudellisten seuraamusten kehittäminen ja käyttöönotto voisi merkitä varsin suuren ja erittäin paljon oikeudellista osaamista vaativan rakennelman luomista ja kysyy, miten tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa, kun hallinnon rakenteita tulisi nykyisten tavoitteiden mukaisesti pikemminkin pyrkiä keventämään.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan selvityksessä esiin tuotu ehdotus palaamisesta virkamiesten osalta yleisesti kurinpitoon ja rikosoikeudellisesti vähäisten tekojen siirtämisestä kurinpitosääntelyn ja muun virkamiesoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin ei vaikuta perustellulta kehityssuunnalta.

Kirkkohallitus pitää virkamiesoikeudellisen kehityksen kannalta paluuta kurinpitomenettelyyn jonkin verran ongelmallisena. Hallinnon sisäisenä seuraamusjärjestelmänä se ei välttämättä kasvata luottamusta viranomaistoiminnan oikeudenmukaisuuteen ja laillisuusperiaatteen toteutumiseen.

Vammaisfoorumi pitää varoitusta erikoisena rikoslaisissa säädettyinä seuraamuksena tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Varoitus rikosoikeudellisena seuraamuksena vaikuttaa muodollisbyrokrattiselta ratkaisulta, joka ei ole tehokas oikeusseuraamus.

Syyttäjälaitoksen (valtakunnansyyttäjän toimisto) näkemyksen mukaan virkamieslakiin otettava virkamiehen määräaikainen erottaminen voisi olla yksi mahdollisuus seuraamusjärjestelmän kehittämiseksi. Se muodostaisi luontevan "väliseuramuksen" varoituksen ja irtisanomisen väliin. Tällainen mahdollisuus on jo esimerkiksi poliisin ja rajavartijan kohdalla.

Etelä-Suomen syyttäjäalue katsoo, että viraltapano voisi olla myös määräaikainen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa katsotaan, että viraltapanoon rinnastuva mahdollisuus tuomita työsuhde päättyneeksi rikosasian yhteydessä saattaisi olla syytä lisätä mahdollisten seuraamusten joukkoon.

Emeritusprofessori Pekka Viljanen toteaa, että luottamushenkilö on voitava erottaa luottamustoimestaan myös virkarikostuomion perusteella. Esimerkiksi kuntalain 86.2 §:n mukaan 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 – tuomioistuin harkitsee, onko viraltapanon tuomitsemiseen aihetta. Tosiasia kuitenkin on, ottaen huomioon RL 2:7 ja siitä omaksuttu tulkinta, että viraltapano ei aina ole mahdollinen. Jos esimerkiksi kunnanvaltuutettu on syyllistynyt 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.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) tuovat esiin, että luottamushenkilö voidaan erottaa toimestaan virkarikoksen takia vain, jos tuomio on vankeutta vähintään kuusi kuukautta. Olisi syytä harkita, että tahallinen virkarikos olisi erottamisperuste myös silloin, kun rangaistuksena on sakko. Emeritusprofessori Tolvanen ja professori Voutilainen toteavat myös, että voisi harkita, pitäisikö seuraamuksena olla myös julkisyhteisön työsuhteissa mahdollisuus määrätä toimi päättyväksi. Aiheellista olisi lisäksi pohtia tilanteita, joissa julkisyhteisö on rikkonut lakia, mutta lain rikkojaa ei voida julkisyhteisöstä osoittaa tai vastuu kohdentuu usealle henkilölle siten, että kukin teko yksittäin jää vähäiseksi, vaikka kokonaisuudessa teko voisi olla esimerkiksi asianomistajalle merkityksellinen. Ennalta estävänä voitaisiin ajatella mallia, jossa virkarikosten ohella olisi myös julkisyhteisöjä koskeva hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä, joka korostaisi nimenomaan viranomaisen vastuuta huolehtia lain tarkasta noudattamisesta sekä vahvistaisi virkavastuun tosiasiallista toteutumista. Selvityksessä

esiin tuotua ehdotusta siitä, että pelkän esimiesaseman tulisi olla rikosvastuun perusteena emeritusprofessori Tolvanen ja professori Voutilainen pitävät sen sijaan rikosoikeuden peruseriaatteiden vastaisena. Rikosvastuu ei voi perustua vain asemaan.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää niin ikään huomiota ehdotukseen siitä, että esimiehiä veloitettaisiin tarkemmin valvomaan alaistensa toimintaa, ja että esimiesasema voisi olla peruste rikosvastuulle. Hallinto-oikeus tuo esiin, ettei esihenkilöllä 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 direktiovalvallaan ohjaisi virkamiestä toimimaan lainvastaisesti. Näissä tilanteissa olisi kuitenkin selkeämpää, että molempien rikosoikeudellista vastuuta käsitellään erillisenä sen mukaan, miten rikoksen tunnusmerkistö kummankin osalta täyttyy.

Tuomariliitto tuo esiin, että tuomareiden riippumattomuus huomioon ottaen tuomioistuinlaitoksessa esimiesasema ei voi olla peruste rikosvastuulle, sillä ratkaisutoiminnassaan tuomari on riippumaton, ja vastuu tässä asemassa tehdyistä ratkaisuista ei voi olla muulla kuin tuomarilla itsellään.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT vastustaa sellaista muutosta, jonka seurauksena esimiesasema voisi johtaa rikosvastuuseen, jos alainen tekee virkarikoksen. KT katsoo, että tämänkaltainen lakimuutos vähentäisi halukkuutta hakeutua esihenkilötehtäviin.

SAK katsoo, että virkarikosten osalta saattaisi olla tarpeen eräissä tilanteissa arvioida työläinsäädännössä sovellettua isännänvastuuta. Tämä liittyy työn suorittajan tosiasiallisiin valtuuksiin ja toimintamahdollisuuksiin vaikuttaa käsittelemänsä asian lopputulokseen. Mikäli virkavastuulla suoritettava työ on tarkasti etukäteen määriteltyä mahdollisine ratkaisuvaihtoehtoineen, kuuluu vastuukin tältä osin ohjeistuksia laatineelle taholle. Virkavastuuta koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi ottaa huomioon entistä paremmin kunkin virkavastuussa olevan henkilön aidot mahdollisuudet henkilökohtaisesti vaikuttaa tekemiinsä tehtäviin ja päätöksiin.

Tapaturmavakuutuskeskus tuo lausunnossaan esiin, että korvauspäätökset ovat vakuutusyhtiön päätöksiä, jotka annetaan yhteisön nimissä, ja päätöksentekoon osallistuu laaja joukko eri osaamisalueiden asiantuntijoita. Yksittäisen henkilön päätösvaltaa on vakuutusyhtiön sisäisessä ohjeistuksessa voitu rajata, ja

viimekätinen vastuu toiminnan lainmukaisuudesta on yhteisöllä. TVK esittää lausunnossaan kysymyksen, kuinka oikeudenmukaisena voidaan pitää sitä, että vakuutusyhtiöön työsuhteessa oleva henkilö, esimerkiksi korvauskäsittelijä, kantaa yksilönä rikosoikeudellisen virkavastuun oikeushenkilön antamasta korvauspäätöksestä.

JHL katsoo, että työoikeudellinen isännänvastuun periaate voisi ainakin joiltain osin ja joissain tilanteissa olla sovellettavissa myös virkarikosten seuraamuksia arvioitaessa. Tämä toki vain hyvin rajoitetusti ja arviossa tulisi ottaa huomioon viranhaltijan todellinen asema. Tämä tulisi esille esimerkiksi tilanteissa, joissa virkarikokseen on syyllistytty käytännössä toisen ohjeita noudatettaessa tai tilanteessa, jossa virkarikokseen syyllistynyt ei ole saanut käyttöönsä tehtävän vaatimia resursseja tai välineitä.

Juristiliitto toteaa, että samalla kun rikosoikeudellisen vastuun ulottuvuutta arvioidaan, on arvioitava myös sitä, miten aiheutuneiden vahinkojen korvaamista suhteessa virkatehtävää hoitavan ja hänen työnantajansa välillä säännellään. Tällä kysymyksellä on merkitystä erityisesti esimerkiksi tuottamuksellisten virkarikosten osalta, joissa usein kysymys on tosiasiaissa työnantajan vastuulla olevista puutteellisista työskentelyedellytyksistä. Näiden osalta työnantajan vastuu vahinkojen korvaamisesta tulee olla ensisijaista ja yksinomaista.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu tilanteissa, joissa laiminlyönti tai virhe kiinnittyy puutteellisiin resursseihin, on selkeästi ongelmallinen. Virkatehtävät ovat usein vaativia ja resurssit ovat osin rajallisia, eikä puutteellisia resursseja hyväksytä perusteeksi jättää virkatehtäviä hoitamatta. Tuottamuksellisiksi virkarikoksiksi luokiteltavien huolimattomuusvirheiden seuraamuksia tulisikin arvioida myös tästä näkökulmasta. Kehittämisenäkökulmana julkishallinnossa yleisemmin voisi olla esim. organisaation sisäisen vastuun ja valvonnan velvoittavampi sääntely, jolloin myös johdon ja esimiesasemassa toimivien reagointivelvollisuus aktualisoituu, ja sen laiminlyönti voi johtaa virkavastuuseen. Jos virhe tai laiminlyönti johtuu viranomaisen toimimattomista käytännöistä tai työoloista, myös organisaation vastuuta voisi olla perusteltua kehittää organisaatiolle kohdennettavien seuraamusten kautta.

3.8 Muut huomiot

Suomen Poliisijärjestöjen liitto viittaa lakiin eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista (269/1974) ja vastaavan sääntelyn sisältävään lakiin eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntainliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten

korvaamisesta kunnan tai kuntainliiton varoista (21/1984) ja toteaa, että oikeudenkäyntikuluja koskeva lainsäädäntö olisi päivitettävä vastaamaan tämän hetken tarpeita. Myös lain menettelytapoja tulisi tarkastella uudelleen.

Upseeriliitto toteaa, että virkamiestä koskevan oikeussuojan tulee olla parempi kuin yksityisillä tahoilla liittyen korostuneesti suoraan heidän virkatehtäviensä suorittamispakkoon. Virkamiehen joutuessa oikeudellisten toimenpiteiden kohteeksi on kohtuutonta, että oman oikeusturvan varmistaminen ja siihen liittyvä kuluriski kohdentuu puhtaasti yksittäisen virkamiehen eikä työnantajan kannettavaksi, jonka määräyksestä tehtäviä suoritetaan. Laki antaa virkamiehelle nykytilassa vain rajattua suojaa, jota virkamies joutuu täydentämään henkilökohtaisesti yksityisillä oikeusturvavakuutuksilla. Työnantajaviraston rooli tulee saattaa osaksi kokonaisuutta.

AKI-liitot tuo esiin, että valtion ja kunnan sekä hyvinvointialueen on mahdollista maksaa palveluksessaan olevien henkilöiden oikeudenkäyntikuluja, mutta Suomen evankelis-luterilaisen kirkon työnantajien osalta vastaavaa ei lain tasoisella säädöksellä ole mahdollistettu, ja kiinnittää huomiota evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoiden puutteelliseen oikeusturvaan tapauksissa, joissa heitä vastaan esitetään väitteitä virantoimituksessa tai työssä tehdyistä virheellisistä menettelyistä. AKI-liitot katsoo, että kirkon sektorilla tulisi säätää vastaavasta mahdollisuudesta oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen, milloin viranhaltijoita tai työntekijöitä kohtaan esitetyt vaatimukset hylätään.

Valtiovarainministeriö ja Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta toteavat lausunnoissaan, että lainvalmistelutyössä on syytä huomioida valtion palveluksessa oleville oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten korvaamista valtion varoista koskevan lainsäädännön ajantasaisuuden arvioiminen ja mahdollinen kehittäminen virkavastuusäännösten rinnalla.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT katsoo, että lainvalmistelutyössä on perusteltua arvioida myös oikeudenkäynneistä aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevia lainsäädännön kehittämistarpeita. Työnantajilla tulisi olla mahdollisuus harkintansa mukaan korvata työntekijänsä tai viranhaltijansa maksettavaksi tulevia neuvonanto- ja oikeudenkäyntikuluja työstä johtuvissa virkarikosepäilytilanteissa siten, että ne eivät olisi veronalaista palkkaa kyseiselle työntekijälle tai viranhaltijalle. Jos luovutaan suppeasta virkavastuusta ja asetetaan sääntelyn keskiöön julkisen hallintotehtävän hoitaminen, tulee lisäksi arvioida vastavuoroisesti rikos-oikeudellista virkamiessuojaa koskevien säännösten henkilöllisen soveltamisalan laajentamista.

Suomen Kuntaliiton lausunnossa tuodaan esiin, että virkavastuun ehdotetun laajentamisen vastapainoksi tulisi varmistaa, ettei julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudelliseen suojaan (esim. ”virkamiehen vastustaminen” - ”julkista hallinto-tehtävää hoitavan vastustaminen”) jää perusteettomia, henkilöryhmästä riippuvia eroja.

Etelä-Suomen syyttäjäalue toteaa, että vastustamisrikosten osalta suojelun tulee olla samanlaista kaikille henkilöille, jotka käyttävät julkista valtaa. Olisi myös järkevää lisätä virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevan rikoslain 16 luvun 1 §:n 3 kohtaan väkivallalla uhkaaminen.

Turun hovioikeus katsoo, että mikäli virkarikosvastuun henkilöllistä ulottuvuutta muutettaisiin luopumalla suppeasta virkavastuusta ja asettamalla sääntelyn keskiöön julkisen hallintotehtävän hoitaminen, tulisi vastavuoroisesti arvioida rikosoikeudellista virkamiessuojaa koskevien rikoslain 16 luvun sekä 21 luvun säännösten henkilöllisen soveltamisalan laajentamista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa suhtaudutaan varauksellisesti siihen, että esimerkiksi murhaa koskevaa soveltamisalasäännöstä (RL 21:18) laajennettaisiin siten, että rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastettaisiin myös julkisyhteisön työntekijä. Oikeusasiamies toteaa pitävänsä jossain määrin eri asiana, kohdistuuko teko esimerkiksi vanginvartijaan vai Senaatti-kiinteistöjen työntekijään, joka ei käytä julkista valtaa eikä ole ylläpitämässä järjestystä ja turvallisuutta vankilassa.

Nuorten Lääkärien Yhdistys katsoo, että terveydenhuollon ammattilaisia tulisi lainsäädännön keinoin suojella laajemmin lisääntyvältä väkivallalta ja sen uhalta, mikä ei yksin ratkea virkarikoslainsäädäntöä kehittämällä. Rikoslain muutosten ja tulkinnan lisäksi olisi erittäin tärkeää panostaa nopeaan oikeuskäsittelyyn tilanteissa, joissa ammattilaisia alasta riippumatta syytetään virkavirheestä. Prosessi on henkisesti raskas ja monella estää työn jatkamista normaaliin tapaan käsittelyn ajan. Valtaosa päätöksistä ei johda syytteesen, mutta prosessi itsessään saattaa aiheuttaa merkittävää kuormitusta ammattilaiselle.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta sekä sitä mahdollisesti seuraavat syyteharkinta ja oikeudenkäynti tulisi toimittaa kiireellisinä erityisesti, jos virkamieheen on kohdistettu tai tulee kohdistettavaksi virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä. Virkavastuun mahdollisen laajentamisen yhteydessä voisi lisäksi olla perusteltua tarkastella ja yhdenmukaistaa niitä säännöksiä, jotka koskevat eri viranomaisten, kuten esimerkiksi kunnan ja

hyvinvointialueen velvollisuutta ilmoittaa havaitsemistaan virkarikoksista poliisille. Tämän ilmoituskynnyksen ei tulisi olla ainakaan korkeammalla kuin esitutkinnan toimittamisvelvollisuutta koskevan "on syytä epäillä"-kynnyksen.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että eräissä rikoslain ulkopuolisissa säännöksissä (kuntalaki 85 §, laki hyvinvointialueesta 90 § ja laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 47 §) on säädetty esitutkintalaissa säädettyä esitutkinnan aloittamiskynnystä korkeampi kynnyks (kysymyksessä tulee olla "ilmeinen virkarikos") rikosilmoituksen tekemiselle luottamushenkilön tai viranhaltijan menettelystä. Oikeuskanslerinvirasto katsoo, että loogisempaa olisi, että tutkintavastuu ojennettaisiin varhaisessa vaiheessa siihen erikoistuneille viranomaisille. Tämä olisi niin rikosprosessijärjestelmän johdonmukaisuuden kuin asianosaisten oikeusturvankin kannalta perusteltua.

Keskusrikospoliisi tuo esiin, että rikosilmoituksen tekemisen ei pidä sisältää poliittista harkintaa ja tutkintavastuu tulisi jo varhaisessa vaiheessa luovuttaa esitutkintaviranomaiselle. Selvityksessä esitetty ehdotus virkavastuuta koskevan sääntelyn kehittämiseksi rikosilmoituskentekovelvollisuuden osalta on KRP:n näkemyksen mukaan kannatettava, sillä ehdotus voisi osaltaan helpottaa harkintaa rikosilmoituksen kirjaamisen osalta.

Lääkäriliitto ei kannata rikosilmoituskentekovelvollisuuden kynnyksen muuttamista kunta-, alue- ja viranhaltijalaeissa.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT toteaa, ettei se kannata selvityksessä esitettyä ehdotusta, että muutettaisiin kunta-, alue- ja viranhaltijalaeissa rikosilmoituskentekovelvollisuutta vähintäänkin "on syytä epäillä"-kynnykseen. KT ei ole toimintansa yhteydessä havainnut tarpeita rikosilmoituskentekovelvollisuuden kynnyksen alentamiseen. Mikäli tämän suuntaista muutosta alettaisiin valmistelemaan, tulisi arvioida se, miten muutosta perustellaan ja mitä sillä tavoitellaan. Lisäksi tulisi arvioida tarkasti myös muutoksen vaikutukset esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöön.

Suomen Kuntaliitto toteaa, että "on syytä epäillä"-kynnyksen käyttöön ottaminen edellyttäisi tarkkaa punnintaa sen tarkoituksenmukaisuudesta. Tulkinnanvaraisiin säännöksiin ja niiden soveltamiseen kunnallisissa toimielimissä saattaa jo järjestelmän luonteen vuoksi sekoittua poliittista harkintaa. Kysymystä voidaan pohtia myös kuntaorganisaatioiden rekrytointihaasteiden ja demokraattisen päätöksenteon turvaamisen näkökulmasta. Kuntaliitto esittää lausunnossaan kysymyksen, miten tiukennus vaikuttaisi halukkuuteen hakeutua näihin tehtäviin.

Emeritusprofessori Matti Tolvanen ja professori Tomi Voutilainen (yhteislausunto) toteavat, että ilmoituskynnyksen alentaminen ”on syytä epäillä” -tasolle voisi olla perusteltua. Viranomaisten tulisi siis ilmoittaa poliisille aina, jos virkamiestä on syytä epäillä virkavelvollisuuden rikkomisesta. Emeritusprofessori Tolvanen ja professori Voutilainen kiinnittävät lausunnossaan huomiota myös selvityksessä esille tuotuun virkarikoksia koskevaan kehitysehdotukseen, jonka mukaan tuomioistuinten virkarikostuomioiden rakenne standardisoitaisiin tuomioiden laadun ja virkamiesten oikeusturvan parantamiseksi, ja toteavat, ettei tuomioistuimille voida laatia mitään standardituomion mallia. Tuomioistuimet ovat toiminnassaan itsenäisiä. Koulutuksessa voidaan toki pohtia tuomioiden perustelujen kehittämistä, mutta mitään tuomion laatimisen kaavaa ei voida normatiivisella tasolla säätää.

Helsingin käräjäoikeus kiinnittää niin ikään huomiota ehdotukseen virkarikostuomioiden rakenteen standardisoinnista ja toteaa, että yksittäisestä rikostyyppistä annettava tuomioita koskeva sääntely soveltuu huonosti tuomioistuinten riippumattomuuteen ja kuulostaa varsin erikoiselta. Epäselväksi jää, mitä standardisointi käytännössä tarkoittaisi. Tuomiosta on voimassaolevan lainsäädännönkin mukaisesti käytävä ilmi muun muassa se, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Tuomioiden standardisointi voi johtaa siihen, että tuomioiden selvyys ja laatu heikkenevät.

Tuomariliitto huomauttaa selvityksessä esitetyn virkarikostuomioiden standardisoinnin osalta, että se merkitsisi varsin erikoista yksittäisestä rikostyyppistä annettavia tuomioita koskevaa sääntelyä. Käytännössä tämä voisi olla vaikeasti sovitettavissa yhteen tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, ja tuomiosta on jo nykyisin käytävä ilmi muun muassa, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn se perustuu. Käytännössä ratkaistavat tilanteet voivat olla hyvin erilaisia, ja pahimmillaan standardisointi voisi jopa johtaa tuomioiden selvyyden ja laadun heikkenemiseen. Tuomioiden laadun varmistamiseksi parhaita ja myös välttämättömiä keinoja ovat riittävä koulutus ja henkilöresurssit.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että selvityksessä esille tuotua virkarikostuomioiden standardisointia tulisi vielä tarkoin arvioida tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Juristiliitto toteaa, että tuomioiden standardointiin on riippumattomuusnäkökulmasta vaikea nähdä päästävän.

Turun hovioikeus toteaa, että selvityksessä ehdotetun tuomioiden standardisoimisen sijaan jatkossa tulee pyrkiä selkeyttämään sääntelyä sekä järjestämään virkarikosasioita käsitteleville esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomioistuinten henkilökunnalle laadukasta koulutusta.

Itä-Suomen hovioikeus tuo esiin, että tuomioistuinten virkarikostuomioiden rakenteen standardisoimisen tarve johtuu pohjimmiltaan vaikeaselkoisesta virkarikoksia koskevasta lainsäädännöstä. Mikäli rikosoikeudellista virkavastuuta uudistetaan, on aiheesta tarpeen järjestää kattava koulutus tuomioistuimille.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-157-1 (PDF)