10.3.2021 EOAK/854/2021

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: HE 241/2020 vp

Hyvinvointialueiden perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen ym.

Viitaten lakivaliokunnan kokouksessa 3.3.2021 käytyyn keskusteluun täydennän kunnioittavasti antamaani kirjallista asiantuntijalausuntoa virkarikosoikeudellisen epäsymmetrian osalta seuraavasti:

Lakivaliokunta on käsitellyt kysymystä virkarikosoikeudellisen vastuun epäsymmetriasta viime vaalikaudella lausunnossaan LaVL 12/2018 vp. Lausunto on tältä osin nähdäkseni sellaisenaan pääosin hyödynnettävissä myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen käsittelyssä.

Lakivaliokunta on mainitussa lausunnossaan päätynyt siihen, että julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun perusteiden arviointi on perustellumpaa tehdä rikoslain 40 luvun sääntelyssä. Rikoslain 40 luvun muuttaminen edellyttää lakivaliokunnan lausunnon mukaan erillistä valmistelua sekä muutostarpeiden huolellista ja laaja-alaista arviointia. Lakivaliokunta piti tärkeänä, että rikoslain 40 luvun sääntelyn mahdolliset uudistamistarpeet selvitetään ja arvioidaan sekä tarvittavat säännösmuutokset valmistellaan mahdollisimman pian. Samassa yhteydessä on perusteltua selvittää ja arvioida myös rikoslain ulkopuolista virkavastuusääntelyä ja sen toimivuutta.

Mainitussa lakivaliokunnan lausunnossa todetun lisäksi saattaa olla hyödyllistä avata nykyisen sääntelyn taustoja ja historiaa, koska vaikuttaa siltä, että kysymys on paljolti ollut havaittujen yksittäisten aukkojen paikkaamisesta eikä rikosvastuun kattavuuden arvioinnista kokonaisuutena.

Kuten totesin valiokunnan kokouksessa 3.3.2021, julkisyhteisön työntekijän virkarikosoikeudellisen vastuun ongelmat nousivat aikanaan

näkyvästi esille 1980-luvun alun metro-oikeudenkäynneissä. Tätä ajankohtaa pidän tarkasteluni lähtöpisteenä.

Julkisyhteisön työntekijän suppean rikosoikeudellisen virkavastuun historia

Helsingin kaupungin metrotoimiston johtajana työskennellyttä Unto Valtasta syytettiin Helsingin raastuvanoikeudessa vuonna 1983 alkaneessa oikeudenkäynnissä 1970-luvulla tapahtuneesta lahjusten (mm. moottorivene ja rahaa) ottamisesta Siemensiltä. Raastuvanoikeus hylkäsi Valtaseen kohdistetun syytteen, koska Valtanen oli raastuvanoikeuden arvion mukaan työsuhteessa eikä häntä sen vuoksi voitu pitää rikoslaissa tarkoitettuna virkamiehenä. Työsuhteet olivat julkisyhteisöissä tuolloin harvinaisempia kuin nykyisin. Loppujen lopuksi korkein oikeus kuitenkin katsoi 23.10.1987 antamassaan ratkaisussa Valtasen virkamieheksi perustellen ratkaisuaan seuraavasti:

> ”Valtanen on siten tehtävissään, joita on arvioitava kokonaisuutena, toimittanut rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettua julkista asiaa. Sen vuoksi hän on ollut sanotussa lainkohdassa tarkoitettu virkamies.”

Valtasen asemaa arvioitiin korkeimmassa oikeudessa lähes sata vuotta vanhojen rikoslain säännösten perusteella. Rikoslain 2 luvun 12 §:ssä oli määritelty ne henkilöt, joihin rikoslain virkamiehiä koskevia säännöksiä oli sovellettava:

> ''Virkamiehiksi sanotaan tässä laissa valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalain, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita, sekä ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrätyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan.''

Valtasen prosessin ollessa vielä raastuvanoikeudessa kesken julkisyhteisöjen työntekijöiden lahjomisrikoksista otettiin säännökset rikoslain 40 lukuun 29.6.1984 annetulla lailla (505/1984), joka tuli voimaan 1.9.1984. Kyseiseen lainmuutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 207/1983 vp) uusien säännösten pikaista tarvetta perusteltiin seuraavasti:

> ”Julkisen vallan taloudelliset tehtävät ovat tuoneet esiin uudenlaatuisia lahjomistapauksia, jotka liittyvät juuri kuvattuihin julkisen vallan ja elinkeinoelämän suhteisiin. Erityisesti julkisia hankintoja koskevia päätöksiä valmistelemassa on usein työsuhteista henkilöstöä. Tutkittavana on parhaillaan tapauksia, joissa epäillään, että eräisiin valtioon tai kuntiin työsuhteessa oleviin henkilöihin on pyritty vaikuttamaan lahjuksilla. Edellä kuvatuista syistä kysymys valtion ja kuntien työsuhteisen henkilöstön kuulumisesta rikoslain virkamieskäsitteen piiriin sekä lahjomisrikosta koskevien säännösten ulottaminen koskemaan myös työsuhteis-

> ta henkilöstöä on tullut ajankohtaiseksi nimenomaan lahjomisrikosten yhteydessä.
>
> Jos valtion ja kuntien sekä muiden julkisyhteisöjen työsuhteisia työntekijöitä ei rinnastettaisi virkamiehiin, ei heille tarjotusta tai heidän vastaanottamastaan lahjomasta voitaisi yleensä tuomita rangaistusta.”

Varmuuden vuoksi lakivaliokunta totesi kuitenkin mainitusta hallituksen esitystä koskeneessa mietinnössään (LaVM 4/1984 vp) seuraavaa:

> ”Valiokunta korostaa, ettei hallituksen esityksen hyväksymisellä ole tarkoitus ottaa kantaa voimassa olevan lain tulkintaan eikä vaikuttaa vireillä oleviin oikeudenkäynteihin.”

Raastuvanoikeus julisti 13.3.1985 ratkaisunsa, jolla Valtasen lahjussyytteet siis hylättiin uuden lain ollessa jo voimassa. Uutta lakia ei kuitenkaan rikosoikeuden perusperiaatteista johtuen voitu soveltaa takautuvasti Valtasen tekoihin.

Edellä mainittu oikeudenkäynti vaikutti myös rikoslain kokonaisuudistuksen (”Rikoslakiprojekti”) osana 1980-luvun lopussa käynnissä olleeseen virkarikossäännösten uudistamiseen. Hallituksen esityksessä 58/1988 vp todettiin:

> ”Viime vuosina ilmenneet julkisyhteisöjen eräiden työsopimussuhteessa olleiden henkilöiden väärinkäytökset eli lähinnä lahjusrikokset saattaisivat myös puoltaa sellaista ratkaisua, että julkisyhteisöjen työntekijät saatettaisiin saman rangaistusuhan alaisiksi virkamiesten kanssa määrittelemällä myös heidät virkamiehiksi rikosoikeudellisesti.
>
> Työntekijöiden määrittely rikoslaissa virkamiehiksi olisi kuitenkin ristiriidassa vallitsevan oikeudellisen käsitteistön ja yleisen kielenkäytön kanssa, sillä julkisyhteisöjen palvelussuhteiden eri lajit kuvataan juuri käsitteiden virka- ja työsuhde sekä vastaavasti virkamies ja työntekijä avulla. Voidaan myös lähteä siitä, että vaikka virkamiesten asema on vuosien mittaan huomattavassa määrin lähentynyt työsuhteessa olevien asemaa, virkamiesten asemaan ja tehtäviin liittyy edelleen sellaisia erityispiirteitä, että heidät voidaan asettaa rikosoikeudellisesti erityisasemaan. Kun lisäksi on pyrittävä siihen, että työsuhteessa olevat henkilöt eivät hoitaisi julkisyhteisöjen julkisia tehtäviä eivätkä käyttäisi päätösvaltaa, esityksessä lähdetään siitä, että julkisyhteisöjen työntekijöitä ei katsottaisi virkamiehiksi rikosoikeudellisessa mielessä.”

Hallituksen esityksessä lähdettiin siis siitä, että julkisyhteisöjen työntekijöiden osalta saattoivat tulla rangaistaviksi vain lahjusrikokset eli lahjuksen ottaminen (RL 40:1), törkeä lahjuksen ottaminen (RL 40:2) ja lahjusrikkomus (RL 40:3), sekä salassapitorikos (RL 40:5.1) ja tuottamuksellinen salassapitorikos (RL 40:5.2), mutta yleistä virkarikosoikeudellista vastuuta ei ulotettaisi julkisyhteisön työntekijöihin.

Hallituksen esityksessä 58/1988 vp määritelty linjaus on pääosin edelleen voimassa.

Julkisyhteisöjen työntekijöiden rikosvastuuta arvioitiin seuraavan kerran vuosituhannen alussa lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisen yhteydessä (HE 77/2001 vp).

Hallituksen esitys johti 1.10.2002 voimaan tulleeseen nykyiseen sääntelyyn. Aikaisemmasta tilanteesta poiketen julkisyhteisön työntekijään alettiin soveltaa kaikkia virkarikossäännöksiä, jos hän käyttää tehtävässään julkista valtaa. Muutoksia perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti (alleviivaukset lisätty):

> ”Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet suhteellisen hyvin. Uudet säännökset ovat aiheuttaneet aikaisempaa vähemmän soveltamisongelmia, eikä esimerkiksi luopuminen niin sanotuista epävarsinaisista virkarikoksista, kuten virkamiehenä tehdystä kavalluksesta, ole osoittautunut ongelmalliseksi.
>
> Virkarikosuudistuksen jälkeen on kuitenkin tapahtunut kehitystä, jota uudistusta valmisteltaessa ja säädettäessä ei voitu ennakoida. Erityisesti julkisten tehtävien siirtäminen yksityisten yhteisöjen ja muiden kuin virkamiesten hoidettavaksi on 1990-luvulla ollut voimakasta. Rikoslain 2 luvun 12 §:ään sisältyvä virkamiehen määritelmä on osoittautunut jossakin määrin liian ahtaaksi erityisesti julkisen vallan käytön valmistelutehtävissä toimivien osalta.
>
> Sen varmistamiseksi, että rikosoikeudellinen virkavastuu riittävästi ulottuu julkisen vallan käyttöön kytkeytyviin tehtäviin, on etenkin viime vuosina turvauduttu yhä useammin rikoslain ulkopuoliseen sääntelyyn, jolla rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu jossakin muussa laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen. Tällä tavoin rikoslain säännöksistä on yhä vaikeampi havaita rikosoikeudellisen virkavastuun todellista ulottuvuutta. Yksittäiset rikoslain ulkopuolisella lainsäädännöllä toteutetut virkavastuun laajennukset voivat myös johtaa virkavastuun epäjohdonmukaisiin rajauksiin. Eräissä säännöksissä jää sitä paitsi epäselväksi se, onko niillä ollut tarkoitus ulottaa rikoslain 16 luvun virkamiestä koskevat säännökset koskemaan myös niissä tarkoitettuihin henkilöihin kohdistuvia tekoja.
>
> Rikoslain nykyistä virkamiesmääritelmää voidaan arvostella myös liian jäykäksi. Erityisesti se, että julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuu on virkamiehen vastuuta suppeampi silloinkin, kun hän käyttää tehtävässään julkista valtaa, on herättänyt kysymyksen sääntelyn asianmukaisuudesta yhdenvertaisuuden näkökulmasta, koska julkisen vallan käyttö muussa palvelussuhteessa kuin julkisyhteisön työntekijänä johtaa laajaan virkamiehen rikosoikeudelliseen vastuuseen.”

Edellä siteeratut perustelut ovat monilta osin ajankohtaisia edelleen.

Vuoden 2002 virkarikosuudistuksen yhteydessä katsottiin, että huolimatta rikoslain 40 luvun uusista 11 §:n määritelmäsäännöksistä ja 12 §:n soveltamisalasäännöksistä, rikosoikeudellisen virkavastuun tarvetta ei katsottu voitavan määritellä rikoslaissa niin tyhjentävästi, ettei joissakin tapauksissa olisi tarvetta rikosoikeudelliselle virkavastuulle muissakin kuin rikoslaissa määritellyissä tapauksissa. Tämän vuoksi rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momenttiin otettiin eräänlaiseksi varaventtiiliksi säännös, jonka mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentin säännöstä on käytetty noin 150 kertaa ja nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessäkin olisi kysymys tämän varaventtiilin käyttämisestä yksityisten palveluntuottajien työntekijöihin. Aikanaan tavoitteena kuitenkin pidettiin, että muualla kuin rikoslaissa tarvittaisiin mahdollisimman vähän rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä (HE 77/2001 vp, s. 14/II).

Esimerkkinä rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentin käyttämisestä mainittakoon ajoneuvojen katsastustoiminnasta annettu laki (957/2013), jonka 52 §:ssä todetaan:

> ”Katsastajaan katsastukseen liittyvissä tehtävissä, katsastajien jatkokoulutustoiminnasta vastaavaan henkilöön ja jatkokoulutusta antavaan henkilöön jatkokoulutukseen liittyvissä tehtävissä sekä 5, 40 ja 41 §:ssä tarkoitettuja tarkastuksia suorittavaan henkilöön kyseisissä tehtävissä sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.”

Epäsymmetrian korjaaminen

Nyt kysymyksessä oleva epäsymmetriaan liittyvä ongelma koskee julkisyhteisön, tässä tapauksessa hyvinvointialueen, työntekijän suppeaa rikosoikeudellista vastuuta verrattuna yksityisen palveluntuottajan työntekijälle kaavailtuun rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Epäsymmetria korjaantuisi, jos - nyt tai myöhemmin - rikoslain 40 lukua muutettaisiin niin, että julkisyhteisön työntekijään sovellettaisiin kaikkia sanotun luvun virkarikossäännöksiä. Kysymys ei silloin kuitenkaan voisi olla nykyisissä rikoslain 40 luvun säännöksissä mainitusta *”säännöksiin ja määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuuden rikkomisesta”*, koska työntekijöillä ei ole virkavelvollisuutta. Työntekijöiden osalta parempi ilmaisu olisi *”työtehtävien sisältöä ja työhön liittyviä velvollisuuksia koskevien säännösten ja määräysten rikkominen”*.

Jos kysymys ei ole julkisesta hallintotehtävästä, ei julkisyhteisön työntekijän tai yksityisen palveluntuottajan työntekijän velvollisuuksia yleensä ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä sillä tarkkuudel-

la, jota tuomitseminen esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta edellyttää. Julkisen hallintotehtävän olemukseen sen sijaan liittyy yleensä keskeisenä elementtinä sääntely, johon virkarikosoikeudellinen vastuu voidaan myös käytännössä perustaa. Tämä tosiasiallinen tilanne rajaisi käytännössä työntekijöiden rikosvastuun julkisiin hallintotehtäviin eli työntekijän tehtävien sille alueelle, joka on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla määritelty säännöksin ja määräyksin.

Vaikka siis julkisyhteisön tai yksityisen palveluntuottajan työntekijän virkarikosoikeudellista vastuuta ei nimenomaisesti kytkettäisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän käsitteeseen, tarkkarajaisten velvollisuuksien sisältöä määrittävien säännösten ja määräysten puuttuminen käytännössä rajaisi rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle sellaiset työtehtävät, joiden sisältöä ei ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä vaan esimerkiksi vain työsopimuksessa tai työnjohdollisissa ohjeissa. Tilanne vastaisi tältä osin vallitsevaa tilannetta virkamiesten osalta. Heidänkin toimenkuvaansa sisältyy sääntelemättömiä osa-alueita, joihin ei käytännössä liity virkarikosoikeudellista vastuuta.

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.