

15.4.2023

EOAK/426/2024

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTOPYYNTÖ VIRKARIKOSSÄÄNNÖSTEN UUDISTAMISTA KOSKEVISTA SELVITYKSISTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2) ja virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2024:1).

Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi-palvelussa julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 15.4.2024.

Annan pyydetyn lausunnon lausuntopyynnön otsikointia vastaavasti.

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

Rikosoikeudellisen virkavastuun sääntelyn kokonaisuutta voidaan nykyoloissa pitää epäjohtonmukaisena ja puutteellisena. Rikosoikeudellisen virkavastuun alaa ja kattavuutta on viime vuosikymmeninä muokattu ja kehitetty melko kasuistisen tarkastelun pohjalta käytännön tilanteissa ilmenneisiin ongelmiin liittyen. Nyt käynnistetty rikosoikeudellisen virkavastuun kokonaisarviointi on sen vuoksi aiheellinen toimenpide.

Viime vuosikymmeninä julkishallinnon toimintoja on siirretty virkamiehiltä työntekijöiden hoidettaviksi ja samalla virastoista palvelukeskuksiin ja yhtiöihin (esim. Valtori, Palkeet, HAUS ja Hansel Oy) sekä valtion liikelaitoksiin (Senaatti-konserni). Tämä laaja rakennemuutos antaa nähdäkseni erityisen syyn tarkastella vastuukysymyksiä kokonaisuutena.

Pidän julkisyhteisön työntekijöiden, kuten esimerkiksi vankiloiden ja varuskuntien rakennusten turvallisuudesta ja terveellisyydestä vastaavien Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden, rikosoikeudellisen virkavastuun suppeutta erityisen merkittävänä nykyjärjestelmän ongelmana.

Vastuiden epäsymmetriaan vaikuttaa kuitenkin myös laajaksi paisunut rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentin nojalla annettujen erityisten virkavastuusäännösten määrä. Erityisiä virkavastuusäännöksiä on lainsäädännössämme nykyisin yli 150. Niitä on säädetty, kun julkisia hallintotehtäviä on annettu yksityisen sektorin tehtäviksi, ja useimmiten perustuslakivaliokunnan edellyttäminä valiokunnan arvioidessa hallituksen esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Sääntelykäytäntö on ilman erityistä vastuun laajuutta koskevaa harkintaa muodostunut sellaiseksi, että rikoslain ulkopuolisissa erityissäännöksissä viitataan yleisesti rikoslain 40 lukuun, jolloin on katsottu, että kysymys on täydestä virkarikosoikeudellisesta vastuusta toisin kuin julkisyhteisön työntekijöiden kohdalla.

Julkisyhteisön työntekijöiden rikosoikeudellisen virkavastuun historia liittyy Helsingin metron suunnittelussa ja rakentamisessa ilmenneisiin väärinkäytöksiin ja niistä aiheutuneeseen kokuun ("Metrojupakka"). 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 kuitenkin hylkäsi Valtaseen kohdistetut syytteet, koska Valtanen oli raastuvanoikeuden mukaan työsuhteessa eikä häntä sen vuoksi voida pitää rikoslaissa tarkoitettuna virkamiehenä. Työsuhteet olivat julkisyhteisöissä tuolloin huomattavasti harvinaisempia kuin nykyisin.

Valtaseen prosessi eteni hovioikeuteen ja aina korkeimpaan oikeuteen asti. Helsingin hovioikeus kumosi 26.6.1986 (nro 1297) raastuvanoikeuden ratkaisun, katsoi Valtaseen virkamieheksi ja tuomitsi hänet ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Myös korkein oikeus katsoi 23.10.1987 antamassaan ratkaisussa nro 2973 (dnro R 86/562) Valtaseen virkamieheksi perustellen ratkaisuaan seuraavasti:

"Valtaseen 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."

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

"Virkamieheksi sanotaan tässä laissa valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalaisten, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säästösten asioita, sekä ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tahi julkista asiata toimittamaan."

Valtasen syytteen hylkääminen raastuvanoikeudessa sai runsaasti julkisuutta ja aiheutti painetta rikosvastuun kattavuuden lisäämiseen vastaavissa tilanteissa. Valtasen prosessin ollessa vielä raastuvanoikeudessa kesken (tuolloin juttuja lykkäiltiin ja käsittelyajat olivat pitkiä) 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 valmistelemissa 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 työsuhteista 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.”

Rikosoikeuden peruseriaatteita alleviivaten lakivaliokunta totesi mainittua 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 Valtasen asiassa ratkaisunsa 13.3.1985. Valtasen lahjussyytteen siis hylättiin uuden lain ollessa jo voimassa.

Edellä mainittu metrojupakka, johon liittyi muitakin näkyvässä asemassa olleita henkilöitä kuin Valtanen, vaikutti myös rikoslain kokonaisuudistuksen (”Rikoslakiprojekti”) osana 1980-luvun lopussa käynnissä olleeseen virkarikossäännösten uudistamiseen. Hallituksen esityksessä [HE 58/1988 vp](#) todettiin:

”Viime vuosina ilmenneet julkisyhteisöjen eräiden työsuhteissa olleiden henkilöiden väärinkäytökset eli lähinnä lahjusrikokset saattaisivat myös puoltaa sellaista ratkaisua, että julkisyhteisöjen työntekijät saatettaisiin saman rangaistuksen alaisiksi virkamiesten kanssa määrittelemällä myös heidät virkamiehiksi rikosoikeudellisesti.

Työntekijöiden määrittely rikoslaisissa 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 työsuhhteessa olevien asemaa, virkamiesten asemaan ja tehtäviin liittyy edelleen sellaisia erityispiirteitä, että heidät voidaan asettaa rikosoikeudellisesti erityisasemaan. Kun lisäksi on pyrittävä siihen, että työsuhhteessa 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 [HE 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 (lihavoinnit 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 ennakoita. **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 epäjohton mukaisiin 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. Kehitys valtionhallinnossa on johtanut 2000-luvulla yhä selvemmin siihen, että keskeisiä hankintoihin ja omaisuuden hallinnointiin liittyviä julkisia tehtäviä hoidetaan työsuhteisen henkilöstön toimesta (erityisesti Palkeet, Valtori ja Senaatti-konserni).

2 Tuleeko rikosoikeudellisessa virkavastuussa säilyttää laaja ja suppea virkavastuu, vai tuleeko virkavastuun eri henkilöryhmissä olla yhtä laajaa?

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista. Pykälän 3 momentin 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 julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Virkavastuuseen kuuluu myös rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään rikosoikeudellisella virkavastuulla.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen vastuu poikkeavat edellä todetuin tavoin toisistaan. Julkisyhteisön, kuten valtion liikelaitoksen, työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäytämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Lakivaliokunta on sote-uudistusta koskeneessa lausunnossaan ([LaVL 10/2021 vp](#), s. 16) pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja arvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset sote-palveluita toteuttavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja virkamiesten vastuuasemien epäsymmetriaan liittyen. Näkemys on hyväksytty eduskunnan ponneksi. Lakivaliokunnan mukaan on tärkeää arvioida myös "julkisen hallintotehtävän" merkitystä virkavastuusääntelyssä ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytännössä rikoslain ulkopuolisen virkavastuusääntelyn tarve on liitetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Keskeisin nyt korjausta vaativa ongelma on lakivaliokunnan toteamin tavoin virkarikosoikeudellinen epäsymmetria, joka liittyy siis esimerkiksi siihen, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän ja muun julkisyhteisön työntekijöiden virkarikosoikeudellinen vastuu rajoittuu lahjus- ja salassapitorikoksiin. He eivät siis voi syyllistyä tavanomaisimpiin virkarikoksiin kuten tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen. Sen sijaan esimerkiksi hyvinvointialueelle palveluita tuottavan yksityisen palveluntuottajan tai alihankkijan henkilöstöön kuuluva taikka vuokrattu työntekijä voi syyllistyä virkarikoksiin vastaavassa laajuudessa kuin julkisyhteisön palveluksessa oleva virkamies tai työntekijä, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. He voivat siis syyllistyä kaikkiin virkarikoksiin, koska heidän vastuuasemansa perustuu rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentin nojalla annettuun erityiseen virkavastuusäännökseen.

Epäsymmetriaa esiintyy käytännössä muissakin vastuutilanteissa. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyvien vastuukysymysten osalta todennut 15.4.2020 tekemässään ratkaisussa [EOAK/777/2019](#) seuraavaa

”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee vuokralaisena toimivan viraston johdon ja vuokranantajana toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyysuuteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset.

Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.

Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta annetuissa lausunnoissa kuten valinnanvapauslakiehdotusta koskeneessa 22.5.2018 lakivaliokunnalle annetussa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin lausunnossa [EOAK/2539/2018](#) ja samaan asiakokonaisuuteen liittyneessä 26.2.2021 lakivaliokunnalle annetussa lausunnossa [EOAK/854/2021](#) on lähdetty siitä, että julkisten ja yksityisten palveluntuottajien henkilökunnan ja johdon rikosoikeudellisen vastuun tulisi määräytyä yhtenäisin perustein hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä.

Edellä tässä kohdassa ja myös kohdassa 1 todettujen syiden vuoksi en näe laajan ja suppean virkavastuun erottelun säilyttämiseksi perusteita ainakaan edellä selostetuissa tilanteissa. Joka tapauksessa on välttämätöntä, että tilanteissa, jossa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, rikosoikeudellinen vastuu on aina laajaa.

3 Tuleeko rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena keskeisperusteena julkisen vallan käyttämisen (rl 40:11 5 kohta) sijaan olla julkisen hallintotehtävän/julkisen tehtävän hoitaminen?

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.

Käsitteiden sisältö on käytännön laillisuusvalvontatyössä osoittautunut erityisen ongelmalliseksi Senaatti-kiinteistöihin liittyvissä asiayhteyksissä. Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt ovat katsoneet, että Senaatti-kiinteistöillä on julkinen tehtävä, muttei julkista hallintotehtävää.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältöön perustuslain 124 §:ää koskevissa lausunnoissaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt eräiden infrastruktuuripalvelujen tuottamisen siirtämistä muulle taholle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän siirtämisenä. Esimerkiksi lausunnossa ([PeVL 47/2005 vp](#)) lennonvarmistuspalvelutehtäviä on tarkasteltu julkisina hallintotehtävinä. Julkisen hallinnon turvallisuusverkko toimintaa koskeneessa lausunnossa ([PeVL 8/2014 vp](#)) viranomaisten käyttämän turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista on niin ikään pidetty julkisena hallintotehtävänä.

Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskeneen hallituksen esityksen ([HE 31/2020 vp](#)) eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta ([PeVL 34/2020 vp](#)) ja hallintovaliokunta ([HaVL 20/2020 vp](#)) totesivat lausunnoissaan, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy julkisen hallintotehtävän piirteitä ja myös puolustusvaliokunta yhtyi mietinnössään ([PuVM 2/2020 vp](#)) tähän näkemykseen. Valiokunnat eivät kuitenkaan tarkemmin ilmaisseet, mitä mainitut piirteet olivat.

Kaikissa edellä mainituissa valiokunnissa asiantuntijana kuullun professori Olli Mäenpään [lausunnossa](#) perustuslakivaliokunnalle todettiin tältä osin seuraavaa:

”Tällaisten valtionsisäisten (in house) palvelujen tarkoituksena on valtion hallintoiminnan ylläpito, jolla varmistetaan samalla edellytykset hallintotehtävien hoitamiseen. Esityksen kohteena olevat palvelutehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, ja ne ovat viranomaista avustavia tehtäviä. Näiden liikelaitosten palvelutehtävät ovat asiallisesti teknisluonteisia, viranomaisten toimintaa tukevia tehtäviä, jotka toteutetaan toimivaltaisten ministeriöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Tällaisia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. [PeVL 15/2019 vp](#), s. 3; [PeVL 55/2010 vp](#), s. 2; [PeVL 8/2014 vp](#), s. 3).”

Jos kysymystä Senaatti-kiinteistöjen ja sen työntekijöiden toiminnan luonteesta lähestytään tarkastelemalla vaikkapa nimenomaan vankiloita tai poliisilaitoksia, on nähdäkseni vaikea päätyä muuhun kuin siihen johtopäätökseen, että liikelaitoksen tehtävän tarkoitus liittyy julkisen vallan toimesta vapautensa menettäneiden ja myös heidän parissaan työskentelevien valtion palveluksessa olevien henkilöiden olosuhteisiin. Vankien ja muiden vapautensa menettäneiden olosuhteet kuuluvat nähdäkseni julkisen vallan käyttämisen ja julkisten hallintotehtävien ydinalueelle.

Kaikkien valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien kiinteistöjen ja toimitilojen osalta Senaatti-kiinteistöjen tehtävän luonne ei kuitenkaan ole yhtä selvä. Senaatti-kiinteistöjen ydintehtävä, varsinkin 1.1.2021 voimaan tulleiden palveluperiaatteen merkitystä korostaneiden lainmuutosten jälkeen, vastaa kuitenkin pääosin sitä tehtävää, joka aikanaan kuului Rakennushallitukselle ja jota hoidettiin pääosin virkavastuulla.

Edellä käsitelty rikosoikeudellisen virkavastuun epäsymmetria korjaantuisi myös Senaatti-konsernin osalta, jos 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 tai määräyksiin perustuvasta virkavelvollisuuden rikkomisesta”, koska työntekijöillä ei ole virkavelvollisuutta. Työntekijöiden osalta parempi ilmaisu olisi ”työtehtävien sisältöä ja työhön liittyviä velvollisuuksia koskevien säännösten tai määräysten rikkominen”.

Jos kysymys ei ole julkisesta hallintotehtävästä tai julkisesta tehtävästä, ei julkisyhteisön työntekijän tai yksityisen palveluntuottajan työntekijän velvollisuuksia usein kuitenkaan ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä sillä tarkkuudella, jota tuomitseminen esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta edellyttää. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen tehtävän olemukseen sen sijaan liittyy yleensä keskeisenä elementtinä sääntely, johon virkarikosoikeudellinen vastuu voidaan myös käytännössä perustaa. Tämä tosiasiallinen tilanne rajaa 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 julkisen hallintotehtävän tai julkisen tehtävän käsitteisiin, tarkkarajaisen työntekijän velvollisuuksien sisältöä määrittävien säännösten ja määräysten puuttuminen rajaisi rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle sellaiset työtehtävät, joiden sisältöä ei ole määritelty säännöksissä ja määräyksissä vaan esimerkiksi vain työ sopimuksessa tai työnjohdollisissa ohjeissa.

Pidän joka tapauksessa tärkeänä, että julkisen vallan käyttämiseen kytketään jatkossakin laaja virkarikosoikeudellinen vastuu kaikissa käytännön soveltamistilanteissa.

4 Huomioita rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöryhmistä

Korruption ja väärinkäytösten todennäköisyys on suurimmillaan virkatoiminnassa tai sellaisen julkisen tehtävän hoitamisessa, joka

- ei ole julkista (liikesalaisuudet, tietolähdetoiminta),
- johon liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä ja laajaa harkintavallan käyttöä (esimerkiksi hankinnat),
- johon osallistuu suppea, pitkään yhdessä ollut ja itseään oman harkintansa mukaan täydentänyt henkilöpiiri,
- joka on itsenäistä ja riippumatonta eikä sitä valvota.

Hyvän esimerkin edellä listattujen tekijöiden yhteisvaikutuksesta tarjoaa Helsingin huume poliisin päällikköä ja eräitä hänen alaisiaan koskenut rikosvyyhti, jossa oli kysymys törkeiden huumausainerikosten ohella monista virkarikoksista.

Lausuntopyyntöön liittyvässä Matti Muukkosen laatimassa selvityksessä (Oikeusministeriön julkaisuja; Selvityksiä ja ohjeita 2024:1) Aarnio-vyyhdistä on mainittu (s. 115) vain teknisen välineistön, lisenssien ja palvelujen hankintoja koskenut ns. Trevoc-haara, muttei ns. Tynnyrihaaraa, jossa niin ikään luettiin syyksi virkarikoksia.

Trevoc-tapauksessa Aarnion syyksi luetussa törkeässä virka-aseman väärinkäyttämisessä oli kysymys hankintojen valmisteluun osallistumisesta hallintolain 27 §:n vastaisesti esteellisenä. Vaikka korruption ja väärinkäytösten vaara on yleiselläkin tasolla suurinta juuri hankintoihin (esim. [KKO 2017:92](#)) liittyvissä asiayhteyksissä, julkishallinnossa hankinnoista vastaavat edellä todetuin tavoin nykyisin suurelta osin muut kuin virkamiehet.

Jotta rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita ei esimerkiksi julkisyhteisön työntekijän (esim. Senaatti-konserni) esteellisenä päättämisen hankinnan kohdalla tarvitsisi hakea siitä, sisältyikö hankinnasta päättämiseen julkisen vallan käyttöä, hankinnasta päättävän tai sitä valmistelevan työntekijän virkavastuun tulisi olla yhtä kattavaa kuin virkamiehen vastuun.

Suhteessa julkisyhteisön työntekijöihin julkista luottamustehtävää hoitavien henkilöiden, jotka myös usein päättävät merkittävistä hankinnoista, rikosoikeudellinen vastuu on laajempi. Tämä ilmenee rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentista. Jos päätös kuitenkin valmistellaan ja esitellään työntekijöiden toimesta, käsillä on epäsymmetrinen vastuutilanne.

Korruption torjuntaan liittyvien rikosvastuiden kentässä on ministereitä ja kansanedustajia koskeva aukko, jonka sulkemiseen olisi nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä mahdollisuus.

Voimassa olevan rikoslain mukaan kansanedustaja ei voi syyllistyä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuun virkarikokseen. Kansanedustajat eivät ole virkamiehiä, eikä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotu kansanedustajiin. Kansanedustajia koskevat lahjusrikossäännökset ovat itsenäisinä säännöksinään rikoslain 40 luvun 4 ja 4 a §:ssä. Lisäksi rikoslain 40 luvussa 8 ja 8 a §:ssä on säännökset Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana. Perustuslain 30 §:n säännös rajoittaa kansanedustajien syyttämistä muistakin rikoksista, jos kysymys on valtiopäivillä lausutuista mielipiteistä tai asian käsittelyssä noudatetusta menettelystä.

Muissa kuin kansanedustajan toimessa tehdyistä rikoksista kansanedustajan rikosvastuu on normaali, joskin perustuslain 30 § asettaa rajoituksia vapautteen kohdistuvien pakkokeinojen käytölle. Kansanedustajat voivat tulla rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin myös muiden tehtäviensä kautta, jolloin he ovatkin julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä. Esimerkiksi Suomen Pankista annetun lain 10 §:n tarkoittamat pankkivaltuutetut ovat yleensä kansanedustajia. Sama koskee myös Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 4 §:n tarkoittamia valtuutettuja.

Mikäli korruptiota halutaan torjua laaja-alaisesti ja jopa globaalisti, on syytä pohtia, miksei Suomessa tarvittaisi vastaavia kansanedustajia koskevia korruptiosäännöksiä, joita EU:n komissio pitää yleisesti tarpeellisina (ks. [U 48/2023 vp](#)). Kansanedustajien rikosvastuun ja syytteen nostamista koskevien menettelyjen kansallisen tason kokonaisarviointi olisi perusteltua.

Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi ns. ”ministerivastuurikoksesta”, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka eivät kuulu virkatoimien piiriin (vrt. [PeVM 6/1998 vp](#), s. 10/I). Virkatoimiksi on luettu esimerkiksi ministerin tässä asemassaan päätöksentekoa edeltävissä valmisteluvaiheissa suorittamat toimet (PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp ja PeVM 16/1981 vp). Virkatoimiksi on myös katsottu esimerkiksi sellaiset varsinaisia ratkaisuja valmistelevat toimet, jotka ovat vain käytännön vakiinnuttamia tai asian laadun sanelemissa. Ministerin toiminnan virkatoimiluonteen kannalta on pidetty merkityksettömänä, johtaako toiminta aikanaan ratkaisuihin ([PeVM 5/1993 vp](#)).

Perustuslain 116 §:ään ei sisälly erillistä rangaistussäännöstä. Rangaistuksen määrääminen edellyttää siten muuhun lainsäädäntöön, käytännössä rikoslain virkarikoksia sääntelevään 40 lukuun, sisältyvää rangaistussäännöstä. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 12 §:n mukaan kyseisen luvun säännöksiä sovelletaan myös valtioneuvoston jäseniin. Toisin sanoen perustuslain 116 § ei yksinään riitä tuomitsemisen perusteeksi, vaan se edellyttää muualla lainsäädännössä olevaa tunnusmerkistöä, jonka perusteella voidaan osoittaa valtioneuvoston jäsenen menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti.

Olen perustuslakivaliokunnalle 23.11.2020 antamassani lausunnossa [EOAK/7293/2020](#) kiinnittänyt huomiota perustuslain 116 §:n tulkintaan liittyviin epäselvyyksiin ja ongelmiin. Ministerivastuujärjestelmän kriittinen kokonaisarviointi nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä olisi perusteltua.

Lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö antaa nähdäkseni aiheen kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös ulkomaisten virkamiesten, ja Nato-jäsenyyden myötä erityisesti myös ulkomaiseen joukkoon kuuluvien eri henkilöstöryhmien, rikosoikeudelliseen virkavastuuseen varsinkin tilanteissa, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Pidän nykyistä sääntelyä tältä osin jossain määrin tulkinnanvaraisena.

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 4 kohdan mukaan ulkomaisella virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin mukaan ulkomaiseen virkamieheen sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, momentin 1 kohdan mukaisesti luvun 1–3 ja 14 §:ää. Momentin 2 kohdan mukaisesti ulkomaiseen virkamieheen sovelletaan luvun 5 ja 7–10 §:ää, jos ulkomainen virkamies toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen- tai rikosten ennalta estämisen- ja esitutkintatehtävissä taikka Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä.

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 3 momentin 1 ja 2 kohtien suhde saman pykälän 1 momentista ilmenevään pääsääntöön, jonka mukaan rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan kehen tahansa julkista valtaa käyttävään henkilöön, jää jossain määrin epäselväksi. Vaikuttaa nimittäin siltä, että 2 kohdassa mainitut tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen ja esitutkintatehtävät ovat tyypillisesti tehtäviä, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Tällaisiin tehtäviin osallistuvien henkilöiden osalta rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä myös epäilemättä yleensä täyttyy. Sääntelyssä näyttää siis tältä osin olevan vähintäänkin tarpeetonta päällekkäisyyttä.

Kun virkarikosoikeudellista järjestelmää tarkastellaan nyt kysymyksessä olevassa lainsäädäntöhankkeessa kokonaisuutena, ulkomaisia virkamiehiä koskevan sääntelyn epä johdonmukaisuuksien korjaamiselle ja sääntelyn mahdollisten päällekkäisyyksien purkamiselle olisi oivallinen tilaisuus.

5 Voitaisiinko rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn rakennetta kehittää huomioon ottaen rikosoikeudellinen laillisuusperiaate?

Virkarikosoikeudellisen vastuun edellytyksiin liittyy olennaisesti se, että esimerkiksi tahallisessa tai tuottamuksellisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa on tunnusmerkistön mukaisesti kysymys ”säännöksiin tai määräyksiin” perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Laillisuusperiaatteen katsotaan edellyttävän, että virkavelvollisuuden sisältöä määrittelevät säännökset ja määräykset on kirjoitettu rikossäännökseltä edellyttävällä tarkkuudella ([KKO 2007:46](#), kohta 13). Mikäli tässä on epäonnistuttu, syyte hylätään ([KKO 1999:46](#)). Virkarikosoikeudellinen vastuu saattaa aktualisoitua esimerkiksi hoitovirheeseen liittyen ([KKO 2019:98](#)).

Tuore korkeimman oikeuden Kittilä-ratkaisu [KKO 2023:17](#) on laillisuusperiaatteen ulottuvuuksien arvioinnin kannalta merkittävä. Ratkaisussa katsottiin, että rikosvastuu voitiin perustaa hallintolain 6 ja 31 §:n määräyksiin, jotka koskevat muun muassa virkamiehen puolueettomuutta ja asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä (ratkaisun kohdat 17–21). Yleisluonteiset virkavelvollisuuden sisältöä määrittävät säännöksetkin saattavat siis käytännössä riittää täyttämään laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Arvioitaessa sitä, sovelletaanko julkisyhteisön työntekijän toimintaan esimerkiksi edellä mainittuja hallintolain esteellisyyssäännöksiä, ratkaisevaa on, onko julkisyhteisön toiminnassa työntekijän tehtäviin liittyvin tavoin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Suppean rikosoikeudellisen virkavastuun alaan kuuluviin lahjusrikoksiin saattaa liittyä samoja huomioon otettavia seikkoja kuin esteellisyysskysymysten arviointiin (ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä).

Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan esimerkiksi valtion liikelaitoksissa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#), s. 52) mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiseksi luonteeltaan omia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Virkavelvollisuuden sisältö löytyy virkarikosjutuissa yleensä täsmällisimmin määriteltynä virastojen työjärjestyksistä ja hallintosäännöistä eli lakia alemman tasoista säännöksistä. Yhtiöissä vastaavia ”säännöksiä tai määräyksiä” ei kuitenkaan välttämättä ole, vaikka ne hoitaisivat julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää. Yhtiön johdon antamat yksityisoikeudelliset työnjohdolliset ohjeet ja määräykset eivät yleensä voi rikosoikeudellisesti merkittävällä tavalla välittömästi määrittää rangaistavan menettelyn rajoja vastaavalla tavalla kuin julkisyhteisön sisäiset normit. Myöskään yhtiöiden tai palvelukeskusten tekemät sopimukset eivät yleensä ”kelpaa” rikoslain 40 luvussa tarkoitetuiksi säännöksiksi tai määräyksiksi.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 17.6.2020 antamassa ratkaisussaan [EOAK/3533/2019](#) todennut tähän liittyen seuraavaa:

”Pidän laillisuusvalvonnan ja palkkionsaajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena myös sitä, että palkkioiden maksatukseen liittyvät Palkeiden toimintaa koskevat tavoiteajat on ilmeisesti määritelty vain Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetussa laissa (179/2019) tarkoitetuissa palvelusopimuksiksi otsikoiduissa asiakirjoissa tai niiden liitteissä ja palvelukuvauksissa, eikä siis sellaisissa säännöksissä ja määräyksissä, joihin virkavastuun katsotaan yleensä voivan perustua.”

Edellä todetusta johtuen viittaustekniikalla luotu virkarikosoikeudellinen vastuu esimerkiksi sote-palveluita tuottavissa yhtiöissä on teoriassa ankaraa, mutta käytännössä virkavelvollisuuteen rinnastuvien velvollisuuksien sisällön määrittely ja vastuuasemien paikantaminen saattaa rikosvastuun toteuttamisen kannalta yhtiöissä olla niin vaikeaa, että viittaus rikoslain 40 lukuun saattaa käytännössä joissain tapauksissa jäädä tehottomaksi.

Kuten olen edellä todennut rikoslain 40 luvussa käytetty ilmaisu ”säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus” ei ylipäätensä sovi työntekijöihin, koska työntekijöillä ei ole virkavelvollisuutta. Työntekijöiden osalta parempi ilmaisu olisi ”työtehtävien sisältöä ja työhön liittyviä velvollisuuksia koskevien säännösten tai määräysten rikkominen”.

6 Näkemys rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellä todetusti katsottu, että julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti edellyttää rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättämistä. Virkavastuusäntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä esitetty tarkempia edellytyksiä. Käytännössä on useimmiten käytetty seuraavaa muotoilua:

”... palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Edellä esitetty vakiomuotoilu ei kuitenkaan kata esimerkiksi toimitusjohtajia, joiden ei katsota olevan kenenkään johdon ja valvonnan alaisina, eli toisen palveluksessa, eikä itsenäisiä elinkeinonharjoittajia, jotka toimivat sote-palveluja tuottavissa yrityksissä (esim. Mehiläisen lääkärit).

7 Mahdollisia kehittämistarpeita rikoslain yksittäisissä virkarikossäännöksissä

Kuten olen edellisissä kohdissa todennut 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”.

8 Mahdollisia kehittämistarpeita virkarikosten seuraamuksissa?

Viraltapanoon rinnastuva mahdollisuus tuomita työsuhde päättyneeksi rikosasian yhteydessä saattaisi olla syytä lisätä mahdollisten seuraamusten joukkoon.

9 Arvio arviomuistiossa esitetyistä ehdotuksista

Arviomuistion keskeinen johtopäätös on, ettei julkisyhteisön työntekijän suppealle rikosoikeudelliselle virkavastuulle ole nykyisin enää perusteita. Kuten arviomuistiossa on todettu, aika on monessa suhteessa peruuttamattomasti ajanut tämän vuonna 1989 tehdyn perusratkaisun ohi. Jatkossa kaikkia julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta.

Kysymys siitä, tulisiko rikosoikeudellinen virkavastuu rikoslain 40 lukuun otettavalla nimenomaisella säännöksellä kytkeä suoraan julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän käsitteisiin, on vaikea. Olen ottanut kantaa kyseisten käsitteiden epäselvyyteen aikaisemmissakin oikeusministeriölle antamissani lausunnoissa (ks. lausuntoni [EOAK/536/2023](#) työryhmämietinnöstä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi). Rikosoikeudellisessa asiayhteydessä käsitteiden epäselvyyden ongelmallisuus korostuu.

Mikäli rikoslain 40 lukuun otettaisiin nimenomaisena kirjoitettuna säännöksenä perustuslakivaliokunnan käytäntöön perustuva edellä käsitelty pääsääntö siitä, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on kytkettävä rikosoikeudellinen virkavastuu, julkisia hallintotehtäviä yksityisille uskottaessa tarvittaisiin tästä huolimatta nähdäkseni kuhunkin lakiin nykyisenkaltainen erityissäännös, jossa asia täsmällisesti todettaisiin kyseisen tehtävän osalta.

Yksityishenkilön kanteluun 23.2.2022 annetussa vastauksessa EOAK/1389/2023 on puheena oleviin käsitteisiin liittyvistä hankalista tulkintatilanteista todettu seuraavaa:

”Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojien tehtävät, joista säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa, ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ja samalla perustuslain 109 §:ssä säädettyjä julkisia tehtäviä, joita oikeusasiamies on sinänsä toimivaltainen valvomaan. Sen sijaan oikeusasiamies piti alustavassa tarkastelussa ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisena, onko vartiointiliikkeen toimitusjohtajan käytös sosiaalisessa mediassa sellaista julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitamista, jota oikeusasiamies voisi valvoa.”

Arviomuistiossa on lähdetty siitä, että virkavastuun ehdotetun laajennuksen vastapainoksi tulisi varmistaa, ettei julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudelliseen suojaan jää perusteettomia, henkilöryhmästä riippuvia eroja. Esimerkiksi murhaa koskevaa soveltamisalasäännöstä (RL 21:18) olisi arviomuistion (s. 104) mukaan perusteltua laajentaa siten, että rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastettaisiin myös julkisyhteisön työntekijä. Suhtaudun tähän ehdotukseen varauksellisesti, koska pidän jossain määrin eri asiana, kohdistuuko teko esimerkiksi vanginvartijaan vai Senaatti-kiinteistöjen työntekijään, joka ei käytä julkista valtaa eikä ole ylläpitämässä järjestystä ja turvallisuutta vankilassa.

Arviomuistiossa on katsottu (s. 106), että lahjuksen ottamisen tunnusmerkistössä olisi päällekkäisyyttä lahjan tai muun edun vastaanottamisen ja hyväksymisen osalta. Nähdäkseni 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.

10 Muita huomioita

Käytettävissä olevan ajan puitteissa minulla ei ole mahdollisuutta ottaa kantaa yksittäisten virkarikossäännösten mahdollisiin päivittämistarpeisiin. Pidän kuitenkin tarpeellisena, että arviomuistioon sisältyvää tarkastelua myös niiden osalta jatketaan.