

Lausunto virkarikossäännösten uudistamista koskevista selvityksistä/
VN/30101/2021

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntopalvelun kautta useilta tahoilta lausuntoa rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta sekä virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä. Lausuntopyyntön liitteenä ovat olleet oikeusministeriön rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskeva arviomuuisto ([OM:n julkaisuja 2024:2](#)) ja Matti Muukkoson laatima virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskeva selvitys ([OM:n julkaisuja 2024: 1](#)).

Eläketurvakeskus on työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuselin, joka toimii asiantuntijana työeläkelainsäädännön toimeenpanossa ja kehittämisessä. Eläketurvakeskukselta ei ole pyydetty lausuntoa, mutta asian mahdollisista vaikutuksista johtuen Eläketurvakeskus on katsonut tarpeelliseksi lausua lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin seuraavaa.

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

Eläketurvakeskus katsoo virkarikosvastuuta koskevien säännösten uudistamista lähinnä työeläkejärjestelmän näkökulmasta.

Rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi myös sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan yksityiset eläkelaitokset ja Eläketurvakeskus hoitavat julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla.

Eläketurvakeskuksen ja yksityisten eläkelaitosten huolehtimista julkisista hallintotehtävistä osa sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Työeläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen tehtävistä säädetään mm. työeläkelaeissa ja Eläketurvakeskuksesta annetussa laissa.

Työeläkejärjestelmässä ei ole tapahtunut sellaisia uusia muutoksia, mikä aiheuttaisi tarvetta muuttaa rikosoikeudellisen virkavastuun nykyistä laajuutta. On kuitenkin hyvä, että rikosoikeudellisen virkavastuun erot toimijoiden välillä on nostettu tarkasteluun.

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

Yksityisen puolen työeläkejärjestelmässä rikosoikeudellisen vastuun on katsottu nykyään syntyvän julkisen vallan käyttämisestä. Käytännössä tämä on tarkoittanut esim. eläke- ja etuuspäätöksien tekemistä. Mikäli rikosoikeudellisen virkavastuun aineellisena perusteena olisi jatkossa julkinen hallintotehtävä, laajenisi rikosoikeudellinen vastuu huomattavasti.

Eläketurvakeskus ei kannata rikosoikeudellisen vastuun perustan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Vaikka Suomen lainsäädännössä ei ole yhtenäistä julkisen vallan käytön määritelmää, on lainsäädännössä ja oikeustieteessä lähdetty siitä, että julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan luonnollisen henkilön oikeusasemaan puuttumista joko hallintopäätöksin tai tosiasiallisin toimin. Nykyisin vastuun perusteena oleva julkisen vallan käytön käsite on siten vakiintunut, joten 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, ja siten rikosoikeudellisen vastuun perustamista hyvin laajaan, epämääräiseen tehtäväkenttään, ei yksilön oikeusturvan näkökulmasta voida pitää oikeudenmukaisena tai kohtuullisena.

Erityisesti tämä tulkinnallisuuden ongelma korostuu julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä yhteisöissä, joissa jokaisella työntekijällä tulisi olla oikeusturvasyistä mahdollisuus kyetä tekemään käytännössä ero hoitamansa julkisen hallintotehtävän ja yksityisen tehtävän välillä. Siten julkisen hallintotehtävän määrittely lain tasolla olisi olennaisen tärkeää ja määritelmän tulisi olla selkeä ja tarkkarajainen. Eläketurvakeskus korostaa, että työeläkealalla tulee voida osoittaa rikosoikeudellisen virkavastuun rajat jatkossakin eri tehtäviä hoidettaessa.

Julkisuuslain uudistamisen yhteydessä Eläketurvakeskus on antanut oikeusministeriölle lausunnon, joka koskee erityisesti myös julkisen hallintotehtävän mahdollista soveltamisalaa ja sisältöä.

Eläketurvakeskus on todennut lausunnossaan, että julkista hallintotehtävää koskevan määritelmän tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen, koska muussa tapauksessa käsitteen tulkintaa joudutaan käytännössä tekemään erilaisten tietopyyntöjen selvittelyn kautta ja vaarana on, että lain soveltaminen hajautuu. Viime kädessä tulkintaa joudutaan hakemaan tuomioistuimien ja laillisuusvalvojen ratkaisuksista. Tämä kaikki aiheuttaa turhia kustannuksia ja turhaa hallinnollista taakkaa sekä julkisen hallintotehtävän hoitajille että tuomioistuimille ja laillisuusvalvojille.

Kysymys 6 Näkemyksenne rikoslain ulkopuolisista rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä?

Yksityiset työeläkelaitokset ja Eläketurvakeskus hoitavat julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla. Rikoslain 40 luvun virkavastuuta koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös niihin toimijoihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla niiden käyttäessä julkista valtaa. Työeläkelainsäädännössä ei ole kuitenkaan varsinaista säännöstä asiasta, vaan vastuu syntyy perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä on siis mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, jos hyvän hallinnon takeet ulotetaan myös siirrettyyn toimintaan. Säännöksen mukaan tällainen tehtävän antaminen yksityiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää siis, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Tällaista viittausta ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on alleviivattu sitä, että siirretyn asian käsittelyssä noudatetaan hyvän hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 17/2021): ”oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla”.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan työeläkealan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevassa nykysäätelyssä ja soveltamiskäytännössä ei ole ollut ongelmia. Mikäli virkarikossäännösten uudistaminen nähdään tarpeelliseksi, Eläketurvakeskus katsoo, että siinä tilanteessa tulee erikseen selvittää tarvetta työeläkealan toimijoita koskevalla virkavastuusäännökselle.

Eläketurvakeskus

Lausunto

LA 3/ 2024

4 (4)

Hyväksytty ETK:n johtoryhmässä

4.4.2024

LA/CW

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Maijaliisa Takanen

Johtaja

Osastopäällikkö