

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2002 vp

**Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö

- pääsihteeri Seppo Tiitinen, eduskunnan kanslia
- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Pirjo Staffans, valtiovarainministeriö
- oikeuspoliittinen asiamies Juha Viertola, AKAVA-JS ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kunnallinen työmarkkinalaitos
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Tehy ry
- Valtion yhteisjärjestö VTY ry.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan eräitä virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevia rikoslain ja eräiden muiden lakien säännöksiä muutettaviksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen.

Rikoslakiin tehtäisiin sopimuksen voimaan saattamisesta johtuvat muutokset.

Kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana ehdotetaan säädettäväksi rangaistaviksi. Kansanedustajaa koskeva sääntely tähtäisi eduskunnan päätöksenteon asianmukaisuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta heikentävien etujen antamisen ja vastaan-

ottamisen torjumiseen. Rangaistavaksi tulisi myös lahjuksen ottaminen Euroopan parlamentin jäsenenä. Lahjontaa koskevassa Euroopan neuvoston rikosoikeudellisessa yleissopimuksessa edellytetään kansanedustajan lahjomisen ja kansanedustajan tekemän lahjuksen ottamisen säätämistä rangaistaviksi, joskin sopimusvaltio voi tehdä niitä koskevan varauksen.

Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalasta säädettäisiin uudella tavalla. Rikoslaisissa säädetyt virkamiehen käsite määriteltäisiin mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudessa käytettävän virkamiehen käsitteen kanssa, minkä lisäksi rikoslaisissa määriteltäisiin muut virkavastuusääntelyn piiriin joiltakin osin haluttavat henkilöryhmät. Näitä ovat julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, julkisyhteisön työntekijät ja julkista valtaa käyttävät henkilöt sekä ulkomaiset virkamiehet. Erikseen säädettäisiin siitä, kuinka laaja rikosoikeudellinen virkavastuu kullakin henkilöryhmällä olisi. Ehdotetulla sääntelyllä rikosoikeudellisen virkavas-

tuun piiriin saatettaisiin sellaisia julkisen vallan käytön valmisteluun osallistuvia, joihin nykyisten säännösten soveltaminen on tulkinnanvaraista tai perustuu rikoslain ulkopuoliseen, osaksi epäjohdonmukaiseen sääntelyyn.

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus tulee voimaan sopimuksessa määrätyn ajan kuluttua siitä, kun 14 valtiota on ilmaissut suostumuksensa tulla yleissopimuksen sitomaksi. Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisoikeudellisesti voimaan.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomi hyväksyisi lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen mahdollisimman vähin varauksin. Suomi on tammikuussa 1999 allekirjoittanut yleissopimuksen tekemättä siinä vaiheessa varauksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Yleissopimuksen määräykset saatettaisiin kuitenkin voimaan asteittain säädettävänä ajankohtana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallintovaliokunta on arvioinut hallituksen esitystä toimialansa huomioon ottaen hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Tarkastelu on painottunut virkamiehiä ja julkisen vallan käyttöä koskevaan sääntelyyn.

Valiokunnan kannanottojen taustaksi on syytä todeta, että valtion virkamiesten palvelussuhdetta sääntelevä peruslaki on 1 päivänä joulukuuta 1994 voimaan tullut valtion virkamieslaki (750/1994). Tämän virkasuhdetta koskevan perussääntelyn osalta hallintovaliokunta viittaa valtion virkamieslain säätämiseen liittyvän mietintönsä HaVM 5/1994 vp valiokunnan kannanottojen kohtaan 1.2. (Virkamiehen erityisase- man perusteista).

Kunnallisen viranhaltijan oikeudellista asemaa koskevaa lainsäätelyä — kuntalaki (365/1995) ja laki kunnallisen viranhaltijan

palvelussuhdeturvasta (484/1996) — on muun muassa uuden perustuslain tultua voimaan täydennettävä merkittävästi. Eduskunta on edellyttänyt, että valtion virkamieslain tapaan ja sen kirjoittamistapaa seuraten annetaan eduskunnalle hallituksen esitys, joka sisältää kattavan sääntelyehdotuksen kunnallisen viranhaltijan oikeusasemasta (HaVM 9/2000 vp).

#### *Virkamiehen käsite ja virkavastuun ulottuvuus*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalasta säädettäväksi uudella tavalla. Tarkoitus on, että rikoslaisissa virkamiehen käsite määritellään mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudellisen virkamies-käsitteen kanssa.

Valiokunta pitää ehdotusta tältä osin luontevana ja tarpeellisenä nykyisen sääntelyn täsmenämisenä (ehdotettu rikoslain 40 luvun 11 §). Virkamiehen määritelmässä on nojaututtu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa

laissa (621/1999) käytettyyn viranomaisen käsitteeseen. Valiokunnan mielestä olisi syytä harkita hallinto-oikeudellisen virkamiehen käsitteen ottamista myös muualle hallinto-oikeudelliseen peruslainsäädäntöön, esimerkiksi säädettävään hallintolakiin.

Valtion virkamieslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 5/1994 vp) hallintovaliokunta korostaa, että julkisten tehtävien hoitamisen luonne ja siihen liittyvä vastuu edellyttävät, että lainsäädännössä kiinnitetään erityistä huomiota virkamiesten aseman itsenäisyyteen ja pysyvyyteen. Virkamiehen oikeusasemaan kuuluvat riippumattomuuden ja itsenäisyyden vaatimukset liittyvät keskeisesti julkisen vallan käyttämiseen. Virkamiehen tehtävänä on muun muassa turvata, että kansalainen saa hänelle kuuluvat edut ja oikeudet. Valiokunta muistuttaa mainitussa mietinnössään, että virkamiehen virassapysymisoikeus on luotu paljolti muun muassa virkamiehen objektiivisuutta ja riippumattomuutta takaamaan.

Rikosoikeudellisen virkavastuun kautta pyritään varmistamaan, että kaikki julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti. Jo nykyisin on säädetty rangaistavaksi myös tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Tällainen sääntely on perusteltu vastaisuudessaakin.

Valiokunta pitää lähtökohtana, että julkista valtaa käytetään vain virkasuhteessa. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Tällöin on kysymys lähinnä julkisyhteisön ulkopuolella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvankin kannalta välttämättömänä, että julkista valtaa käyttävään julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hallituksen esityksen tavoin kaikkia virkarikossäännöksiä. Todettakoon selvyuden vuoksi, ettei nyt esillä olevaan rikosoikeudelliseen säädösehdotukseen perustuen voida esimerkiksi kunnissa antaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä kuntalain nojalla muulle kuin virkasuhteiselle henkilölle.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että viime vuosina kuntasektorilla on aiempaa enem-

män siirrytty käyttämään palvelussuhteena työsopimussuhdetta. Näin on asianlaita ainakin terveydenhoitoalalla varsinaisen hoitohenkilökunnan osalta. Tämä johtunee siitä, ettei kyseisissä tehtävissä ole katsottu olevan kysymys julkisen vallan käyttämisestä taikka että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä on ollut vain vähäisessä määrin. Tässä yhteydessä on syytä viitata hallintovaliokunnan lausuntoon HaVL 8/1998 vp koskien hallituksen esitystä koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 86/1997 vp). Lausunnossa todetaan, että oppilaitoksissa julkista valtaa käytetään ainakin oppilaaksi otettaessa, kurinpidossa, oppilasarvostelussa ja tutkintojen hyväksymisessä. Lopputulena valiokunta päätyi siihen, että valtion ja kunnan palveluksessa olevan opettajan tulee olla virkasuhteessa.

Terveydenhoitoalalla potilaiden hoitoa koskeva lääkärin päätös on merkityksellinen potilaan etujen ja oikeuksien kannalta. Tältä osin virkasuhde julkisyhteisön palvelussuhteena on luonnollinen ratkaisu. Myös muu hoitohenkilökunta saattaa tehdä tosiasiallisesti toimenpiteitä ja ratkaisuja, jotka voivat liittyä potilaan etuun tai oikeuteen (esimerkiksi näytteen ottaminen). Puuttumatta tässä yhteydessä enemmälti julkisen vallan käyttämisen käsitteen tulkintaan hallintovaliokunta katsoo, että johtuen eri palvelusuhdelajien luonteeseen liittyvistä lähtökohtaisista eroista — joilla on merkitystä kansalaisen oikeuksien turvaamisen ja muutoinkin tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta — valiokunnan on syytä arvioida julkisoikeudellisesta näkökulmasta erikseen sopivassa yhteydessä edellä lausuttua laajemmin kysymystä kunnallisen viranhaltijan palvelussuhteesta. Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen seikkaan, että julkisen vallan käyttämisestä voidaan tarkastella myös kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin esimerkiksi valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä tehtävien kokonaisuuden osana. Tämän tyyppisen ajattelun voidaan nähdä liittyvän nyt esillä olevan lakiehdotuksen julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmään (ehdotettu rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 b kohta).

**HaVL 2/2002 vp — HE 77/2001 vp**

***Lausunto***

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakivaliokunta ottaa huomioon,  
mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Paula Lehtomäki /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Valto Koski /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Kurvinen /kok	Petri Salo /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.