

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

7 päivänä lokakuuta 1988

Lausunto n:o 4

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on kirjeellään 31 päivältä toukokuuta 1988 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 58 virkari-
koslainsäädännön uudistamisesta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lain-
säädäntöneuvos Timo Mäkinen oikeusministe-
riöstä, eduskunnan oikeusasiamies Olavi Hei-
nonen, professori Mikael Hidén, professori
Antero Jyräki, professori Pekka Koskinen,
professori Allan Rosas, professori Ilkka Sara-
viita ja apulaisprofessori Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta
esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan virkarikossäännösten
kokonaisuudistusta. Virkarikoksina rangaista-
viksi jäisivät lähinnä vain sellaiset teot ja
laiminlyönnit, joita voidaan pitää erityisen
moitittavina yhteiskunnan tai kansalaisten kan-
nalta tai joista muualla laissa ei ole säädetty
virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaami-
seksi riittävää rangaistusuhkaa. Tällaisia rikok-
sia olisivat lahjusrikokset ja salassapitorikokset
sekä virka-aseman väärinkäyttäminen ja muu
virkavelvollisuuden rikkominen.

Virkarikossäännökset koskisivat rikosoikeu-
dellisesti virkamiehiksi määriteltäviä henkilöitä.
Lisäksi julkisyhteisön työntekijät olisivat sa-
mojen lahjusrikosta ja salassapitorikosta kos-
kevien säännösten alaisia kuin virkamiehet.

Kaikista virkarikoksista olisi rangaistusseau-
raamuksena yleistä lajia oleva rangaistus eli
sakko tai vankeus. Lievemmistä rikoksista sak-
ko olisi vaihtoehtoisena rangaistuksena virka-
miehelle tuomittavan erityisrangaistuksen, va-
roituksen kanssa.

Viraltapanoseuraamus ehdotetaan pysytettä-
väksi eräin muutoksin. Toisesta virkamiehelle

nykyisen lain mukaan tuomittavasta erityisran-
gaistuksesta eli virantoimituksesta erottamises-
ta luovuttaisiin. Samoin luovuttaisiin viraltapa-
non sijaisrangaistuksesta.

Esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus, joka
koskee valtiopäiväjärjestyksen 5 §:n muutta-
mista, on esityksen mukaan käsiteltävä valtio-
päiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyllä tavalla,
koska valtiopäiväjärjestys on perustuslaki.

Valiokunnan kannanotot

Rikosoikeudellinen virkamieskäsite

Rikosoikeudellinen virkamieskäsite määritel-
lään ehdotuksen mukaan rikoslain 2 luvun
12 §:ssä niin kuin nykyisinkin ensisijaisesti
henkilön aseman perusteella ja viime kädessä
henkilön suoritettavina olevien tehtävien laa-
dun perusteella.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut ehdo-
tettua määritelmää ensi sijassa sen valtiosään-
töoikeudellisesti merkityksellisten seikkojen
osalta. Niitä ovat ensiksikin ehdotuksen kan-
sanedustajaa ja valtioneuvoston jäsentä koske-
vat maininnat. Ehdotuksella on valtiosääntöoi-
keudellinen kytkentä myös siksi, että eduskun-
nan oikeusasiamiehen toimivaltaan on yleisesti
katsottu kuuluvan tutkia rikosoikeudellisesti
virkamiehiksi määriteltujen henkilöiden toi-
mintaa.

Ehdotuksen mukaan kansanedustajaa edus-
tajantoimessaan ei pidetä rikoslaissa tarkoitet-
tuna virkamiehenä. Valiokunnan mielestä tämä
ratkaisu on valtiosäädännön kannalta oikea ja
vastaa niitä käsityksiä, jotka ilmenevät valio-
kunnan mietinnöstä n:o 54/1982 vp. ja lausun-
nosta n:o 1/1986 vp. Kansanedustajaa koskeva
poikkeusmaininta on myös tarpeellista sisällyt-
tää nimenomaisesti säännökseen, koska ehdo-

tuksen mukaan muut yleisillä vaaleilla valitut julkisyhteisön edustajiston jäsenet ovat rikoslaissa tarkoitettuja virkamiehiä.

Rikosoikeudelliseksi virkamieheksi määritellään ehdotuksessa myös valtioneuvoston jäsen. Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimistaan perustuu kuitenkin perustuslakina annettuun lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta (274/22), lähinnä sen 7 §:ään. Tämän perustuslainsäätelyn takia valtioneuvoston jäsentä ei pidä määritellä rikoslaissa virkamieheksi vaan kyseinen maininta tulee poistaa ehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut ehdotettua virkamiesmääritelmää myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan laajuuden kannalta. Saadun selvityksen mukaan ehdotus eroaa vallitsevasta tilanteesta siten, että virkavastuisina henkilöinä pidetään nykytulkinnan mukaan myös julkisyhteisöjen työntekijöitä silloin, kun he hoitavat julkista tehtävää tai toimittavat julkista asiaa. Ehdotuksen mukaan julkisyhteisön työntekijää ei sen sijaan pidetä milloinkaan virkamiehenä.

Ottamatta kantaa siihen, pitäisikö julkisyhteisön työntekijät määritellä rikoslaissa tarkoitetuiksi virkamieheksi siltä osin kuin he hoitavat julkista tehtävää, valiokunta korostaa pitävänsä tärkeänä, ettei oikeusasiamiehen toimivaltaa supisteta nykyisestä. Tämän tavoitteen saavuttamisesta onkin tarvittaessa huolehdittava erityissäännöksin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei ole estettä tavalisella lailla uskoa hallintotehtäviä varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettaviksi (esim. PeVL n:o 6/1986 vp.). Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota 2 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Sen mukaan virkamiehellä tarkoitettaisiin henkilöä, joka paitsi lain myös asetuksen tai niiden nojalla annettun määräyksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä lainkohta ei voi sisältää yleistä valtuutusta uskoa julkisia tehtäviä yksityisille asetuksella tai sen nojalla annettavalla määräyksellä. Ehdotuksen on tältä osin ymmärrettävä viittaavan sellaisiin tilanteisiin, joissa asetuksella tai sen nojalla on aikaisemmin voitu laillisesti antaa julkisia tehtäviä yksityisten hoi-

dettaviksi. Nykyisin vallitsevia käsityksiä vastaten on katsottava, että julkisia tehtäviä voidaan uskoa yksityisten hoidettaviksi pääsääntöisesti vain lailla.

Viraltapano

Ehdotuksen mukaan viraltapanoseuraamus säilytetään eräin muutoxin. Edustuksellisen demokratian perusteita koskettaa rikoslain 2 luvun 10 §:n 3 momentin uudistusehdotus, jonka mukaan yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä ei saa kyseisen 10 §:n säännösten nojalla tuomita pantavaksi viralta tuosta tehtävästään. Tämä viraltapanoseuraamuksen määräämistä sinänsä rajoittava säännös merkitsee kuitenkin sitä, että koitetunlainen edustajiston jäsen voidaan panna viralta rikoslain 40 luvun 1, 2, 5—7 ja 9 §:n perusteella tahalliseksi virkarikoksesta.

Valiokunnan käsityksen mukaan kyseinen ehdotus on tavoitteiltaan oikeansuuntainen rajoittaessaan tuomioistuimen mahdollisuuksia kohdistaa viraltapanoseuraamus yleisillä vaaleilla valittuun julkisyhteisön edustajiston jäsen. Valiokunnan mielestä olisi edustuksellisen järjestelmän kannalta kuitenkin vielä selväpiirteisempi ratkaisu, että yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä ei voitaisi tuomita viralta pantavaksi edes niistä tahallisista virkarikoksista, joita ehdotuksessa tarkoitetaan.

Valiokunta on arvioinut myös sitä seikkaa, missä määrin viraltapanomahdollisuus on kohdistettavissa Suomen Pankin pankkivaltuusmiehiin ja Kansaneläkelaitoksen valtuutettuihin. Valtiopäiväjärjestyksen 83 §:n 4 momentin ja 83 a §:n 2 momentin säännösten sanontaa voidaan tulkita niin, että pankkivaltuusmiehen ja valtuutetun toimikausi kestää kaikissa tapauksissa siihen asti, kunnes uusi vaali on toimitettu.

Valiokunnan käsityksen mukaan mainitut perustuslainkohdat eivät kuitenkaan voi olla esteenä sille, että viraltapanoseuraamus normaalina virkavastuun toteuttamiskeinona on käytössä myös tarkoitettuihin henkilöihin, jotka ehdotuksen mukaan ovat rikoslaissa tarkoitettuja virkamiehiä. Erityisesti pankkivaltuusmiesten aseman osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että aiemmin voimassa olleiden säännösten mukaan kansalais-

luottamuksensa menettäneeksi tai maanpalvelukseen kelpaamattomaksi tuomittu pankkivaltuusmies katsottiin eronneeksi valtuusmiehen toimestaan.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet

Anttila, Häkämies, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki.

Viime vuosina on eduskunnassa säädetty lakeja muun muassa pellonraivausmaksusta ja maidon kiintiömaksusta, joiden tarkoituksena ei ole asianomaisen maksun periminen valtiolle, vaan toiminnan, kuten raivauksen tai maidontuotannon estäminen käyttämällä laissa määrättyä maksua sanktiona. Lait on säädetty verolain säätämisyjärjestyksessä, mutta asiallisesti lait eivät ole verolakeja. Veroa tai maksua ei haluta kertyvän, koska maksumahdollisuus-

den oletetaan toimivan niin, ettei maksuvelvollisuutta asianomaiselle synny, esimerkiksi hän ei raivaa uutta peltoa.

Edellä olevan perusteella katsomme, että tulisi perusteellisesti selvittää, ovatko nämä eräänlaiset välilliset käyttörajoitukset ja niissä toteutettu lainsäädäntömenettely perustuslakiemme ja niiden turvaaman perusoikeusjärjestelmämme yksityiselle kansalaiselle antaman suojan kanssa sopusoinnussa.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1988

Hannele Pokka
Anneli Jäätteenmäki

Sirkka-Liisa Anttila
Pirkko Ikonen

II

En voi yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen, että ensimmäinen lakiehdotus ei loukkaa hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuusdensuojaa.

Verotusarvoon sidotun rakennusmaamaksun suuruus ei ole yleensäkään ennakoitavissa. Pääkaupunkiseudulla verotusarvot ovat alhaisia ja hallituksen esityksessä ehdotetusta lainsäädännöstä riippumatta niitä on tarkoitus nostaa.

Maanomistajalla ei ole ensimmäisen lakiehdotuksen nojalla tosiasiaassa keinoa välttää maksua, kun vaihtoehtona on rakentamaan ryhtyminen tai omistusoikeudesta luopuminen eli myynti. Valiokunnan lausunnossa on etsitty keinoja ensimmäisen vaihtoehdon turvaamiseksi.

Mielestäni hallitusmuodon 6 §:ssä turvatun omaisuusdensuojan toteutumisen edellytyksenä

on, että maanomistaja voisi itse päättää, miten toimimalla hän välttää maksun. Perustuslaki käsitykseni mukaan vaatii esillä olevassa tapauksessa, että maanomistaja voi tehokkaasti välttää maksun myös myymällä omaisuutensa käyvästä hinnasta. Tätä seikkaa ehdotuksessa ei ole millään tavoin turvattu, kun laissa ei ole määrätty pääkaupunkiseudun kunnille lunastusvelvollisuutta.

Edellä esitetyn perusteella katson ensimmäisen lakiehdotuksen olevan vaikutukseltaan selvästi konfiskatorinen ja siksi omaisuusdensuojaa loukkaava, minkä vuoksi katson,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1988

Juhani Laitinen

