

**Syyttäjälaitos**

1.3.2021

Dnro 018/61/21

Eduskunnan lakivaliokunta

[LaV.eduskunta.fi](http://LaV.eduskunta.fi)**Viite**

Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 4.2.2021 koskien HE/241/2020

**Lausunto**

Lakivaliokunta on pyytänyt valtakunnansyyttäjän toimistolta asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Syyttäjälaitoksen kannalta uudistuksen keskeisimmät kohdat liittyvät rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseen eivätkä uuden hallintotason perustamiseen sinänsä. Esitys on hyvin laaja, eikä sen rikosoikeudellisia tulkintatilanteita pysty kattavasti ennakoimaan. Seuraavassa on käyty läpi säännöksiä, jotka vaikuttavat keskeisiltä.

Hallituksen esityksen mukaan Suomeen muodostettaville hyvinvointialueille siirrettäisiin tietyt kuntien vastuulla nykyisin olevat tehtävät. Eräiltä osin järjestämisvastuu tehtävien osalta jäisi Helsingin kaupungille, minkä lisäksi tehtäviä hoitaisi HUS-yhtymä.

Rikoslain 40 luvun 11 §:ää esitetään täydennettäväksi siten, että hyvinvointialueella tai -yhtymässä virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa toimivat henkilöt kuuluisivat rikosoikeudellisen virkamies-määritelmän piiriin. Vastaava lisäys määritelmäsäännökseen tehtäisiin aluevaltuutetun osalta, jota olisi pidettävä julkista luottamistehtävää hoitavana henkilönä samoin kuin aluehallituksen jäsentä.

Virkavastuun näkökulmasta (rikoslaki 40 luku 7 §, 8 §, 9 § ja 10 §) itse virkamiesmääritelmän lisäksi olennaista on, voidaanko näiden henkilöiden toimiessa epäasiallisesti osoittaa jostain substanssilaista tai lain nojalla annetusta muusta määräyksestä ilmenevä säännös, jonka rikkomiseen tai laiminlyöntiin virkavastuu on perustettavissa. Sikäli kuin kysymyksessä on lakia alemman tasoinen säännös, tulisi sen olla annettu laista ilmenevän valtuutussäännön (tai sen katkeamattoman ketjutuksen) perusteella.

Kun virkavastuun perustava säännös käy ilmi edellä mainitusti kyseistä toimintaa koskevasta substanssilainsäädännöstä (esim. lääkäriä ja hänen



Syyttäjälaitos

1.3.2021

Dnro 018/61/21

määräämäänsä hoitoa koskevat säännökset) muodostavat ne virkavastuun perustan jatkossa kuten nykyäänkin. Tämä ei muuttuisi.

Esityksen mukainen rikosoikeudellisen virkamiehen määritelmän täydentäminen tuo siis kattavasti virkavastuun piiriin ne perustettavien hyvinvointialueiden virkahenkilöt, jotka olivat ennenkin virkavastuun piirissä kunnallisina viranhaltijoina. Näiden henkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu pysyy voimassa perustuen niihin säännöksiin, jotka heidän virkatyötään koskevat. Tämä tosin on lausuttava sillä varauksella, että allekirjoittaneella ei ole mahdollisuutta käydä läpi kaikkia tämän alan substanssisäännöksiä (mukaan lukien kaikki alemman asteiset määräykset) sen selvittämiseksi, onko joku niistä kirjoitettu sellaiseen muotoon, että se nimenomaisesti koskisi vain esimerkiksi valtion tai kunnan virkahenkilöstöä.

On huomattava, että kun hyvinvointialueet esimerkiksi perustavat yleiseen toimintaansa virkoja, rikosoikeudellisen virkavastuun edellytys siis on, että kyseisten virkahenkilöiden virkavelvollisuudet (tehtävät ja vastuut) käyvät ilmi säännöksistä ja määräyksistä, jotka on annettu asianmukaisen valtuutuksen perusteella. Yleensä rikosvastuun perustaksi ei ole riittävää, että viranhaltija ei hoida tehtäviään "asianmukaisesti" (laki kunnallisesta viranhaltijasta 4 luku 17 §), vaan rikosvastuu on perustettava tätä yleistä velvollisuutta täsmällisempään säännökseen.

Tyypillisesti tällaisia tarkempia säännöksiä kirjataan lain nojalla annettuun asetukseen tai erilaisiin työjärjestyksiin tai organisaatiota koskeviin pysyväismääräyksiin. Erityisesti, kun siis on kysymys sellaisista virkatehtävistä, joihin liittyvät velvollisuudet eivät käy suoraan ilmi jostain alan substanssilainsäädännöstä, tulee virkavelvollisuuksien käydä ilmi muista kyseistä uutta organisaatiota ja sen toimintaa sekä henkilöitä koskevista velvoittavista säännöksistä. Allekirjoittaneella ei ole kykyä arvioida millaisia virkoja tai tehtäviä hyvinvointialueille aiotaan tulevaisuudessa perustaa ja minkälaisiin säännöksiin ja määräyksiin virkamiesten virkavastuu sittemmin perustuu. Tulevissa organisaatioissa tulisi käydä läpi kaikki virkatehtävät ja tarkistaa, että niiden perustaksi löytyy vastaavat tehtävää koskevat määräykset ja näitä määräyksiä koskevat valtuutusketjut, joiden oikeuttamana kyseiset virkatehtävien sisällöt on voitu virkamiehille osoittaa.

Esitettyihin rikoslain säädösmuutoksiin ei sinällään ole huomauttamista.

Hallituksen esityksen mukaan esityksessä tarkoitettuja palveluita voitaisiin hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta ja käyttää vuokratyövoimaa. Näitä koskisi myös laaja rikosoikeudellinen virkavastuu.



Syyttäjälaitos

1.3.2021

Dnro 018/61/21

Rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.

Hallituksen esityksen mukaan (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä) lain 18 §:ssä ja 19 §:ssä säädettäisiin niistä velvoitteista, joiden rikkominen voi johtaa yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan virkavastuuseen. Näiden olisi esimerkiksi noudatettava palveluja koskevia lakisääteisiä sisältö- ja laatuvaatimuksia ja palvelujen tuottamista koskevaa sopimusta. Vastaavaa velvollisuutta ei ole näissä säännöksissä mainittu hankittujen ja vuokrattujen työntekijöiden osalta, vaikka heidätkin on esitetyn lain 20 §:n mukaan erikseen mainiten asetettu virkavastuuseen heidän hoitaessaan palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä. Kyseiset henkilöt toimivat hyvinvointialueen suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa. Jää hieman täsmentymättömäksi mistä säännöksistä ja määräyksistä tarkemmin ilmenee heidän virkavelvollisuutensa sisältö. Tuleeko heidän esimerkiksi noudattaa terveydenhuollon palvelujen lakisääteisiä sisältö- ja laatuvaatimuksia tai saamiaan työnjohtomääräyksiä.

Lain 20 §:ssä siis säädettäisiin, että edellä mainittuihin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun he antavat hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia palveluja. Tällä virkavastuulla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sitä, että heihin soveltuisivat kaikki virkamiestä koskevat säännökset. Valittuun ratkaisuun laajan virkavastuun kohdentamiseksi heihin ei ole sinänsä huomauttamista, mutta lainsäädännön selvyuden vuoksi voisi olla parempi, jos virkavastuun soveltamisalan laajuus ilmenisi suoraan kirjoitetusta laista. Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa on kysymys työntekijöistä ja rikoslain 40 lukua sovelletaan yleisesti työntekijöihin suppeammin kuin virkamiehiin. Esitetysti siis alihankkijoiden yms. palveluksessa olevien työntekijöiden virkavastuu näyttäisi olevan laajempi kuin hyvinvointialueen omien työsopimussuhteisten työntekijöiden. Sikäli jos tällaisia omia työntekijöitä voisi hyvinvointialueella olla, ja he hoitaisivat hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia palveluja, heihin sovellettaisiin virkavastuuta rajoitetummin (rikoslaki 40 luku 12 § 2 mom.).

Mikko Männikkö  
Valtionsyyttäjä