

SAVONLINNAN JA KEMIN KAUPUNGIT**LAUSUNTO MINISTERIÖN VIRKAMIEHEN RIKOSVASTUUSTA LAINVALMISTELUSSA****5.12.2024****Lausunnon kohde**

Savonlinnan ja Kemin kaupungit ovat pyytäneet lausuntoa lainvalmistelusta vastaavan virkamiehen rikosvastuusta lainvalmistelussa tehdyn virheen johdosta. Täsmennettynä kysymys on yleisellä tasolla siitä, voisiko rikosvastuu realisoitua seuraavassa tapahtumainkulussa. Oletetaan, että ministeriön virkamies on jättänyt terveydenhuoltolain muutoksen valmistelussa ottamatta riittävästi huomioon lain muutoksen, ympärivuorokautisesta leikkaussalivalmiudesta luopumisen, vaikutukset ihmisten mahdollisuuksiin päästä akuutissa tapauksessa oikea-aikaiseen sairaanhoitoon. Kaupungit ovat tiedostaneet riskin siitä, että lainmuutos johtaa tilanteeseen, jossa esimerkiksi onnettomuustapauksissa kuoleman riski kasvaa merkittävästi sen takia, ettei potilasta saada pitkän ajomatkan takia ajoissa hoitoon. Oletuksena on vielä, että virkamies on vedonnut lakia valmistellessaan tutkimustietoon, jota ei ole olemassa tai on referoinut käytettävissä olevaa ulkomaista tutkimusaineistoa tarkoituksellisesti ja tavalla, joka on jättänyt ottamatta huomioon Suomen olosuhteiden eron tutkimuksen kohteena oleviin maihin nähden.

Lainvalmistelijan virkavastuusta ei ole aiemmin kirjoitettu oikeuskirjallisuudessa, eikä oikeuskäytäntökään ole. Asiantila on hämmentävä. Lainvalmistelun kriteereistä ja lainvalmistelun puutteista sen sijaan on olemassa hyviä esityksiä oikeuskirjallisuudessa. Virkamiesten rikosvastuusta on kirjoittanut eri yhteyksissä erityisesti Pekka Viljanen (viimeksi teoksessa Frände ym., Keskeiset rikokset 2023). Tässä lausunnossa on yhdistetty lainvalmistelun kriteereistä, lainvalmistelun puutteista ja virkamiesten rikosvastuusta kirjoitettuja näkökohtia ja niiden pohjalta koetettu hahmottaa tyyppitilanteita, joissa lainvalmistelijan virkavastuun toteuttaminen voisi olla ajateltavissa.

Lausuntoa on lisäksi ollut valmistelemassa OTM, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja Janika Rätty (Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy).

Rikoslain säännökset

Virkamiehen rikosvastuusta on säädetty rikoslain 40 luvussa. Tässä tapauksessa sovellettaviksi tulevat lähinnä tahallista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevat tunnusmerkistöt (RL 40:9 ja 10). Tahallisuuden ylin aste on tarkoitustahallisuus. Silloin virkamiehen tarkoituksena on rikkoa lakia. Tahallaan menettelee kuitenkin myös virkamies, joka pitää rikosvastuun perustana olevan seikan olemassaoloa vähintään varsin todennäköisenä. Tuottamusta eli huolimattomuutta on kahta lajia. Huolimattomasti menettelee virkamies, joka pitää lainrikkomisen riskiä mahdollisena, mutta päättää siitä huolimatta ottaa riskin ja toimia tavalla, joka saattaa olla lainvastaista. Yhtä lailla huolimattomasti toimii virkamies, joka ei edes havaitse lain rikkomisen riskiä, vaikka hänen olisi pitänyt se havaita.

Huolimattomuus on määritelty rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentissa seuraavasti. Tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (*tuottamus*).

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin. Rikosvastuun perusteeksi on siis aina kyettävä yksilöimään säännös tai määräys, jota väitetään rikotun. Huolellisuusvelvollisuuden määrittelyssä merkitystä on kuitenkin myös ohjeluontoisilla normeilla, hyviä käytäntöjä ilmaisevilla linjauksilla ja jopa hyvällä työ- tai hallintokäytännöllä.

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjä vakavampia tunnusmerkistöjä ovat virka-aseman väärinkäyttämistä sääntelevät tunnusmerkistöt (RL 40:7 ja 8). Virka-aseman väärinkäyttö on tahallista hyödyn hankkimista itselle tai toiselle tai toisen vahingoittamista.¹ Virka-aseman väärinkäyttämiseen voi syyllistyä myös asian valmistelussa, siis myös lainvalmistelussa.

¹ Myös lahjusrikossäännökset (RL 40:1–3) ovat virkatoiminnassa relevantteja. Olen kuitenkin rajannut ne tämän lausunnon ulkopuolelle, koska lausunnossa on ensi sijassa kysymys rikosvastuusta lakiesityksen vaikutusten virheellisen arvioinnin perusteella.

On myös aiheellista pohtia lyhyesti, voisiko lainvalmistelijan vastuu ulottua jopa seurausrikoksiin. Kysymys olisi tilanteesta, jossa puutteelliseen valmisteluun perustuvan lainsäädännön väitetään johtaneen ihmisten hengen tai terveyden menetykseen. Kuoleman tai vamman aiheuttaminen on rangaistavaa myös tuottamuksellisena (RL 21:8–11). Näissä tapauksissa saattaa olla mahdotonta näyttää toteen ensinnäkin syy-yhteys kuoleman tai sairauden pahentumisen ja puutteellisen lainvalmistelun välillä. Se pitäisi pysytä osoittamaan hyvin suurella todennäköisyydellä. Toiseksi kysymys on ennakoitavuudesta. Missä määrin aiheutunut seuraus oli lainvalmistelijalle ennakoitavissa? Kolmanneksi väliin tulevana muuttujana on eduskunta, joka lopulta päättää lain sisällöstä. Tapahtumaketju valmistelusta seuraukseen on niin pitkä, ettei rikosvastuun toteutumista *seurauksesta* käytännössä voida pitää realistisena oletuksena. Rikosvastuu voi siten toteutua virkarikostunnusmerkistöjen soveltamisella.

Virkatoiminnassa noudatettavat säännökset

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on säädetty oikeusvaltioperiaatteesta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainvalmistelussakin on otettava tarkoin huomioon perustuslain 2 luvussa säädetyt perusoikeudet, yhtenä niistä 19 §:ssä säädetty oikeus saada sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Asianmukaiseen valmisteluun ja toimintaan sisältyy velvollisuus antaa eduskunnalle säädettävien lakien vaikutuksista objektiivista tutkimukseen perustuvaa, punnittua ja oikeansisältöistä tietoa (Anssi Keinänen-Jussi Pajujoja, *Miten laki tehdään?* 2022, s. 252). Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tämä tarkoittaa toisaalta ministeriöiden oma-

aloitteista velvollisuutta tiedon antamiseen ja toisaalta sitä, että ministeriöiden on toimitettava eduskunnalle sen pyytämät tiedot.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on eräässä ratkaisussaan korostanut, että oikeudellista ja perusoikeudellista punnintaa ei saa unohtaa myöskään terveydenhuollon päätöksenteossa ja ohjeistuksessa (Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 23.7.2021, dnro 3432/2021, joka koski THL:n antamaa rokotusohjetta). Ratkaisu on relevantti myös arvioitaessa terveydenhuollon lainsäädännön valmistelua.

Virkamieslaki

Valtion virkamieslaki (750/1994) on ensimmäisenä mieleen tuleva virkamiesten velvollisuuksia sääntelevä erityislaki. Virkamieslaki on vastuun perusteeksi varsin niukka laki. Lain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työ- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Näistä säännöksistä ei saada sanottavasti johtoa analysoitaessa lainvalmistelusta vastaavan virkamiehen virkavastuuta. Virkatoimen asialliseen suorittamiseen sisältyy toki vaatimus noudattaa esimerkiksi ministeriön tai valtioneuvoston laatimia hyvän lainvalmistelun kriteereitä ja toimintatapoja.

Hallintolaki

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Kuten Hanna Hämäläisen ja Janne Salmisen

artikkelissa (Hämäläinen-Salminen, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet, LM 2/2024, s. 294–222) on todettu, hallintolakia sovelletaan myös lainvalmisteluun ministeriöissä.

Rikosvastuun näkökulmasta keskeinen on hallintolain 6 §. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Eriytyisen tärkeän on säännökseen sisältyvä *tarkoitussidonnaisuuden* periaate. Lakia on käytettävä ainoastaan hyväksyttävien pyrkimysten edistämiseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen loukkaus on johtanut rikosvastuuseen muun muassa tapauksessa KKO 2023:17 (Kittilän tapaus). Hallinnon periaatteet ovat virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n tarkoittamassa mielessä.

Relevantti on myös hallintolain 31 §:ssä säädetty asian selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämä velvollisuus kohdistuu myös lainvalmistelijaan. Lainvalmistelijan selvittämisvelvollisuuden laajuus ilmenee ennen kaikkea lainvalmistelijan ohjeista. Ne ovat niin sanottuja soft law -normistoja, joihin ei voida suoraan perustaa rikosvastuuta. Ne eivät ole rikoslaissa tarkoitettuja virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä. Lainvalmistelijoiden *tulkintavaikutus* on kuitenkin merkittävä, kun tapauskohtaisesti arvioidaan säännösten ja määräysten soveltamisen asianmukaisuutta.

Lainvalmistelijan ohjeet

Ohjeiden pääasiallinen sisältö ja merkitys.

Valtioneuvoston alaisilla ministeriöillä on varsin kattava ohjeistus siitä, mitä seikkoja lainvalmistelussa on otettava huomioon. Ohjeissa on kuvattu ensinnäkin lainvalmisteluprosessia. Hallituksen esityksen laatimisesta on oma ohjeistuksensa, samoin lain kirjoittamisen tekniikasta. Lainvalmistelun vaikutusten arvioimisestakin on ohje. Lisäksi on lukuisia muita ohjeistuksia.

Lainvalmisteluohjeiden tarkoituksena on taata lainvalmistelun taso ja laatu. Tavoitteena on rationaalinen, eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kattavasti huomioon ottava järkiperäinen lainvalmistelu. Taloudellisten vaikutusten lisäksi on arvioitava lainsäädännön vaikutusta ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin (Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66).

Rationaalisuuden vaatimusta on oivallisesti perusteltu Keinäsen ja Vartiaisen artikkelissa (Anssi Keinänen-Niko Vartiainen, Kansantaloudellinen aikakauskirja – 120. vsk. – 3/2024, Lainvalmistelun yleiset periaatteet nojautuvat monilta osin taloustieteelliseen ajatteluun ja siksi myös taloustieteilijöitä tarvitaan lainvalmistelussa). He toteavat näin (s.265): ”Rationaalisuuden ja tietoon perustuvan päätöksenteon merkitystä voidaan perustella seuraavilla argumenteilla. Ensinnäkin huolellisesti tehdyt vaikutusarvioinnit pakottavat päätöksentekijät ajattelemaan kriittisesti päätöstensä seuraamuksia. Toiseksi kriittinen seuraamusten arviointi sekä kustannusten ja hyötyjen esiintuominen asettaa päätöksentekijöille vastuun perustella, miksi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia aiheuttava sääntely tulisi saattaa voimaan. Kolmanneksi on syytä muistuttaa, että ilman hyötyjen ja haittojen vertailua lainsäätäminen perustuu tietopohjaisuuden sijaan uskomuksiin ja oletuksiin.”

Lainvalmistelun havaitut puutteet oikeuskirjallisuuden perusteella

Lainvalmistelun puutteet on hahmotettu tiivistetysti teoksessa Keinänen-Pajuoja (2022). Referoin tässä sellaisia keskeisiä puutteita, jotka ovat asiaan vaikuttavia lausunnon kohteena olevassa ongelmassa.

Ensinnäkin puutteita näyttää olevan eduskunnan tiedonsaannissa. Tiedonkulun ministeriöiden ja eduskunnan välillä tulisi olla toimivaa. Vain näin eduskunta pystyy käyttämään lainsäädäntövaltaa ja toteuttamaan valtioneuvoston perustuslaillista valvontaa. Eduskunnan on voitava luottaa siihen, että ministeriöiden sille antama tieto pitää paikkansa ja on luotettavaa. Luotettavuuteen sisältyy tiedon oikeellisuuden lisäksi se, että eduskunnan saama tieto on kattavaa esimerkiksi lain vaikutuksista. Ministeriöiden on tuotava esille myös esitettyyn sääntelyyn liittyvät epävarmuudet. Erityisesti on korostettu sitä, että eri vaihtoehtojen pitää perustua tutkittuun tietoon ja tiedon punnintaan.

Keinäsen ja Pajuojaan mukaan eduskunnan tiedonsaannissa on järjestelmätasolla selviä puutteita. Vain osassa hallituksen esityksiä on vaihtoehtoisia toimintamalleja, vaikka lainvalmisteluohjeissa vaihtoehtojen tunnistaminen ja arviointi on tuotu selkeästi esille. Vakavana puutteena on pidettävä sitä, jos vaihtoehtojen tuottamia vaikutuksia ei ole verrattu valittuun ratkaisuun.

Vaikuttaa siltä, että vaikutusten arviointi jää viimeiseksi vaiheeksi hallituksen esityksen työstämisessä. Silloin on riskinä, että vaikutukset kirjoitetaan valittua ratkaisua tukeviksi. Siis ensin päädytään tiettyyn ratkaisuun ja sen jälkeen vaikutuksia arvioidaan valittua ratkaisua tukevasti. Pääasiassa tämä asiantila johtunee aikatauluongelmista, jotka eivät kuitenkaan perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan saa olla ratkaiseva lainvalmistelua ohjaava tekijä.

Keinänen ja Pajuoja päätyvät siihen, että hallituksen esitykset eivät kokonaisuutena täytä eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Syitä tähän on haettu säädösjohtamisen ja lainvalmistelukulttuurin puutteista. Resurssit eivät ole riittävät ja lainvalmistelijoiden osaaminen ei ole aina tehtävän tasalla. Ministeriöissä näyttää pettäneen laadun omavalvonta. Lainvalmistelua ohjaavat liiksi hallitusohjelmaan kirjatut toimenpiteet.

Kirjallisuudessa (Hämäläinen-Salminen, s. 218). on korostettu sitä, että jo hallituksen esitysluonnoksissa tulee olla olennaiset tiedot. Asianmukaisena toimintatapana ei voida pitää sitä, että esitysluonnoksesta puuttuu olennaisia tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista arvioida sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tai suhdetta perusoikeuksien toteutumiseen (EOAK 2778/2022, s 3).

Vikaa on myös eduskunnassa. Se ei ole vaatinut riittävästi tietoa, eivätkä eduskunnan valiokunnat ole nostaneet usein esille lainvalmistelun tuottaman tiedon puutteita. Kaiken kaikkiaan lainvalmistelun taso näyttää olevan kaikkea muuta kuin perustuslaissa säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden optimoiva.

Oikeuskanslerin kannanottoja

Esimerkkejä lainvalvonnassa havaituista puutteista

OKV/702/24/2022

Tässä kyse on oikeuskanslerin laatimasta kirjeestä, jonka tarkoituksena on antaa tietoa oikeuskanslerin menettelytavoista valtioneuvoston päätöksenteon säännönmukaisessa valvonnassa sekä päätöksenteon laillisuudesta annettavien ennakkollisten kannanottojen käsittelyssä. Kirje on toimitettu ministeriöille ja kohdistettu nimenomaisesti lain valmistelusta vastaaville virkamiehille. Kirjeessä on korostettu erityisesti valtioneuvoston päätöksenteon valmistelussa havaittuja epäkohtia. Seuraavaksi kootusti suoria otteita kirjeestä.

”Edellä mainituista syistä ministeriöissä on nykyistä paremmin perehdytettävä esittelijät asianmukaisten esittelyasiakirjojen valmisteluun sekä järjestettävä ministeriön sisäisin toimenpitein valmistelun tuki ja laadun varmistaminen. Ministeriöissä on myös huolehdittava siitä, että esittelijöiden työtä johdetaan ja valvotaan niin, että virheet ja puutteet esittelyvaiheessa jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Säädosvalmistelutyötä varten ministeriöissä tulee olla sisäiset menettelytavat, joilla varmistetaan säädosvalmistelun valmistelu valtiosäännön, EU-oikeuden ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti. Vastuu tässä mainituista ministeriöiden sisäisistä toimenpiteistä kuuluu viime kädessä kansliapäällikölle valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n nojalla.”

Kirjeessä tuodaan lisäksi ilmi vastuuasioista seuraavasti ”Ministeriöt vastaavat valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Lisäksi perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään.”. Tämä on tuotu esiin vain esimerkkinä ja korostuksena siitä, että oikeuskansleri on kokenut tarpeelliseksi puuttua yleisesti havaitsemiinsa puutteisiin nimenomaisesti lainvalmistelussa. Lisäksi kirjeessä korostuu virkamiehen vastuu virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja yksittäisinä korostetuimpina vastuurooleina kansliapäällikön ja esittelijän virat.

OKV/1772/10/2023 (vastaus kanteluihin)

Keskeisimmin kantelut ovat kohdistuneet sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvien hallituksen esitysluonnosten poikkeuksellisen lyhyisiin lausuntoaikoihin. Oikeuskanslerin kannanotto on käsitellyt lausuntoaikoja sekä vaikutusarvioita. Seuraavaksi kootusti suorina otteina kannanotosta.

”Asiakokonaisuutta on tarkasteltava seuraavien perustuslain perusoikeuksia turvaavien säännösten valossa: PL 14 §:ssä turvattu osallistumisoikeus, PL 19 §:ssä turvattu oikeus sosiaaliturvaan sekä PL 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi merkityksellisiä ovat PL 2 § kansanvallan periaatteesta sekä PL 83 § valtion talousarviosta, erityisesti jälkimmäisen 2 momentti, jonka mukaan hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on useissa ratkaisuisaan painottanut hyvää lainvalmistelutapaa.”

Tähän kannanottoon oikeuskansleri on sisällyttänyt viittauksen edellä mainittuun kirjeeseen: ”Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta. Osana tätä tehtävää oikeuskansleri valvoo lainvalmistelun laatua. Oikeuskansleri on muun muassa painottanut, että säädösvalmistelutyötä varten ministeriöissä tulee olla sisäiset menettelytavat, joilla varmistetaan säädösehdotusten valmistelu valtiosäännön, EU-oikeuden ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti (oikeuskanslerin kirje ministeriöille 24.3.2022 OKV/702/24/2022).”

Vaikutusten arvioinnista oikeuskansleri on kannanottonaan lausunut seuraavaa: ”Kanteluissa yksilöityjä hallituksen esityksiä annettaessa PL 14 §:stä johtuvat vähimmäisvaatimukset säädösvalmistelulle eivät ole täyttyneet. Hallituksen esitysten valmistelussa ei ole annettu riittävästi aikaa kuulemiseen. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajosta. Lisäksi sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien kohdalla hallituksen esityksissä ehdotettujen toimien kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti. Esitysten valmistelussa ei ole myöskään arvioitu tarpeeksi ehdotettujen toimien vaikutuksia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Valmistelussa ei näin ollen ole noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa. Kiinnitän valtioneuvoston (hallituksen) ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa tehdään huolelliset kokonaisvaikutusten arviot erityisesti perus- ja

ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. Katson, että oikeusministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin vaalilainsäädännön tarkistamiseen sekä lainvalmistelun kuulemisohjeiden kehittämiseen. Pyydän oikeusministeriötä toimittamaan selvityksensä niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt.”

Oikeuskansleri on lausunut jakelun osalta seuraavaa: ”Tämä ratkaisu lähetetään erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin kehittämisen ja budjettilakeihin liittyvän kuulemisen osalta tiedoksi ja toimenpiteitä varten kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä. Tämä ratkaisu lähetetään pääministerille ja kaikille ministereille sekä valtioneuvoston kansliaan tiedoksi, jotta hyvään lainvalmistelutapaan kiinnitettäisiin jatkossa enemmän huomiota.”

Vaikka tässäkin esimerkissä ei sinänsä ole selvityspyynnön lisäksi nähty tarpeelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin, oikeuskansleri on kiinnittänyt erityistä huomiota nimenomaan siihen, että lainvalmistelussa on tehtävä huolelliset kokonaisvaikutustenarviot erityisesti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisessa.

OKV/2766/70/2020

Oikeuskansleri on omasta aloitteestaan ottanut tutkittavaksi Valtioneuvoston 8.12.2020 eduskunnalle antaman hallituksen esityksen hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

Vastuiden havainnollistamiseksi otan tähän muutaman suoran lainauksen. Vastuista kannanotossa lausuttiin muun muassa seuraavaa: ”Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainvalmistelun laadusta ministeriössä (perustuslaki 67 ja 68 §, laki valtioneuvostosta 8 §, valtioneuvoston ohjesääntö 10, 11 ja 45 §). Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asian käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (perustuslaki 47 §).”

”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (perustuslaki 118 §).”

”Lainvalmistelutyön johtamisesta vastaa ministeriön virkamiesjohto osana vastuulleen kuuluvia johtamistehtäviä. Viime kädessä lainvalmistelun laadusta huolehtiminen kuuluu kansliapäällikölle. Lainvalmistelutyön johtamiseen kuuluu lainvalmisteluhankkeiden suunnittelu, organisointi, voimavaroista huolehtiminen ja virkamiesten työnjohto. Lainvalmistelutyön johtamiseen kuuluu näin ollen myös lainvalmisteluhankkeiden aikataulujen asettaminen, seuranta ja tarvittaessa muuttaminen. Siihen kuuluu myös yhteydenpito ministerin kanssa yksittäisten lainvalmisteluhankkeiden tilanteesta ja etenemisen edellytyksistä.”

”Hallituksen esitysten tarkastuksessa kiinnitetään huomiota myös eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumiseen. Esityksen vaikutusten kuvauksia arvioidaan tällöin ulkopuolisen lukijan silmin ja yleistiedon varassa, sillä laillisuusvalvonnassa ei ole mahdollista tarkemmin perehtyä esitysten aihepiiriin. Vastuu hallituksen esityksissä annettavien tietojen sisällöstä ja riittävydestä eduskunnan tietojensaannin kannalta kuuluu valmistelusta vastaavalle ministeriölle.”

”Ymmärrän perustuslakivaliokunnan käytännön niin, että valmisteltaessa yksittäisen asian ratkaisemista lailla (lex in casu) on asianmukaisen sääntelytavan lisäksi otettava huomioon perusoikeudet kokonaisuutena ja niiden tasapainoinen toteutuminen eri osapuolten kannalta sekä siten myös vaikuttamismahdollisuuksien, hyvän hallinnon ja oikeusturvan keskeisten osien toteutuminen. Tätä korostaa lainvalmistelun osalta vielä sekin, että perustuslain 106 §:n mukaan vain perustuslain kanssa ilmeisen ristiriitaisen säännöksen osalta voidaan tuomioistuimessa antaa etusija perustuslain säännökselle tavalliseen lakiin nähden. Kuuleminen ja mahdollisuus vaikuttaa ovat paitsi kansanvaltaan kuuluvia osallistumisoikeuksia myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon ja oikeusturva keskeisiä takeita, jotka velvoittavat kaikessa julkisen vallan käytössä lainvalmistelu ja lain säätäminen mukaan lukien.”

”Asiassa saadun selvityksen perusteella olleiden virheiden ei voida katsoneen johtuneen kenenkään lainvalmisteluun osallistuneen yksittäisen virkamiehen tai hallituksen esityksen esittelijän menettelystä. Ministeriössä tulee lainvalmistelutyössä ja sen johtamisessa pyrkiä varmistamaan, että eduskunnalle annettavissa lakiehdotuksissa ei ole virheitä. Lainvalmistelu on kuitenkin inhimillistä toimintaa, jossa huolellisuudesta ja tarkkuudesta huolimatta voi kuitenkin tapahtua virheitä. Erityisesti teknislousteisten virheiden välttäminen edellyttää, että esitys ministeriössä riittävän kattavasti

tarkastetaan ja tarvittaessa korjataan vielä viimeisessä valmisteluvaiheessa ennen sen antamista eduskunnalle. Jos lainvalmistelussa ei jää riittävästi aikaa tarkastukseen, virheiden todennäköisyys kasvaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun tiukkoihin aikatauluihin ja pitänyt niitä ongelmallisina lainvalmistelun laadun ja sen myötä eduskunnan työn kannalta (esim. PeVM 8/2015 vp s. 2–3). Lainvalmistelutyön johtamisesta vastaa ministeriön virkamiesjohto osana vastuulleen kuuluvia johtamistehtäviä. Viime kädessä lainvalmistelun laadusta huolehtiminen kuuluu kansliapäällikölle.”

Oikeuskansleri ei tässä tapauksessa nähnyt tarvetta seuraamukselle, mutta toi kuitenkin kannanottonaan esiin, että: ”Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on johtopäätöksenä, että jatkoissa tulee huolehtia riittävästä ajasta lainvalmistelun työvaiheisiin. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tavoite on erittäin perusteltu. Ministeriön tulee myös huolehtia, että lainvalmistelutyön johtamisessa turvataan riittävät voimavarat ja työvälineet hyvän lainvalmistelutavan ja virheettömyyden turvaamiseksi kunkin lainsäädäntöhankkeen laajuuden ja laadun vaatimalla tavalla. Ministeriön tulee myös osana lainvalmistelun johtamista huolehtia sisäisestä laadunvarmistuksesta osana valmistelua ja esittelymenettelyä. Varsinkin suhteellisen nopealla aikataululla tehtävissä laajoissa uudistushankkeissa tämä yleensä vaatii erityisiä toimia.”

Yksittäistä esittelijän virhettä käsiteltiin lisäksi kannanotossa seuraavasti: ”Esittelijä vastaa päätöksen asianmukaisesta esittelystä kaikilta osin riippumatta siitä, onko hän itse valmistellut esittelylistan ja sen liitteinä olevat asiakirjat. Tässä tapauksessa valtiosopimusta koskeva ilmoitus esiteltiin tasavallan presidentille eduskunnan hyväksymästä ilmoituksesta poikkeavassa muodossa, eikä ilmoitusta sellaisenaan voitu toimittaa sopimuksen tallettajalle. Vaikka virhe saatiin korjattua esittelemällä asia uudelleen oikeassa muodossa, esittelyssä tapahtunutta virhettä ei voida pitää vähäisenä. -- Kiinnitän kohdassa 5.1.4 tarkoitetun valtiosopimusasian esittelijänä toimineen virkamiehen huomiota esittelylistojen laatimisessa ja tarkastamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä saattamaan päätökseni asian esittelijän tietoon.”

Tässäkin kannanotossa korostuu etenkin kansliapäällikön sekä myös esittelijän vastuu yksittäisinä virkamiehinä. Lisäksi kannanotossa korostuu eduskunnan tiedonsaantioikeuden merkitys.

OKV/683/1/2019

Asiassa on kyse kanteluun vastaamisesta. Kantelussa kantelija pyysi tutkimaan valtiovarainministeriön virkamiesten menettelyä asiassa, josta Helsingin Sanomat uutisoi 12.4.2019. Artikkelin mukaan Helsingin Sanomien haastattelemat eduskunnan virkamiehet katsoivat, että ministeriö pimitti maa-kunta- ja sote -uudistuksen ratkaisevilla hetkillä eduskunnalta olennaisia tietoja. Kertomatta jääneet tiedot olisivat artikkelin mukaan voineet johtaa lainmuutoksiin, jotka olisivat estäneet uudistuksen toteutumisen aikataulussa. Seuraavaksi kootusti suoria otteita kannanotosta.

”Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998) todetaan eduskunnan tietojensaantioikeudesta, että laajalla tietojensaantioikeudella on huomattava merkitys erityisesti eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 19 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettyessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja muun muassa lainsäädännön uudistamista koskevan työn käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään julkisuuslain 20 §:ssä.”

”Mikael Hidén on kirjoittanut eduskunnan tiedonsaantioikeudesta teoksessa Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä (eduskunnan kanslian julkaisu 6/2019, s. 262-). Hidén toteaa, että parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku ja keskusteluyhteys eduskunnan ja hallituksen välillä.”

”Hidén toteaa edellä mainitussa teoksessaan (s. 266) myös, että kun PL 47 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojensaantioikeuden kohteena ovat ”viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot”, on painotus säännöksen 2 momentissa toinen: valiokunnalla on sen mukaan oikeus saada toimialaansa kuuluvasta asiasta valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä ”selvitys”, siis yleensä jotakin eduskunnan tai valiokunnan käsittelyn tarpeita varten erikseen laadittua.”

”Valiokuntaoppaassa 2019 (eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019, s. 92–93) todetaan, että eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskeva perustuslain säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97/II). Valiokuntaoppaassa ei ole tarkemmin käsitelty esimerkiksi kantelukirjoituksessa tarkoitettua kaltaista tapausta. ”

”Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (16/2012: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä, s. 26) todetaan muun muassa, että eduskunnalle annettavien tietojen luotettavuus sisältää myös kattavuuden eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsittää sen eri ulottuvuudet. Oikeellisuus sisältää sen, että selvitys vastaa todellisuutta ja esimerkiksi ehdotuksen perustelut kuvaavat säädöksen sisältöä ja tulkintoja oikein. Laskelmien oikeellisuus tarkoittaa niiden virheettömyyttä. Laajemmin luotettavuus tarkoittaa myös epävarmuuksien mahdollisimman selkeää esille tuontia. Luotettavuudessa kokonaisuudessaan on kysymys siitä, että käsiteltävästä asiasta ja siihen vaikuttavasta asiakokonaisuudesta saa oikean kokonaiskuvan. Lisäksi tiedoille voidaan perustuslain ja perustuslaista johtuvien kansanvallan periaatteiden näkökulmasta asettaa avoimuuden ja ymmärrettävyyden ja selkeyden vaatimukset.”

”Valtioneuvoston oikeuskansleri on arvioinut ministerin eduskunnassa antamia lausuntoja ratkaisuisaan OKV/439/1/2016 ja OKV/639/1/2016. Ratkaisuisissa on todettu muun muassa, että ministerin eduskunnassa tapahtuvan toiminnan sekä erityisesti eduskunnalle antamien tietojen riittävyyden ja oikeellisuuden ensisijainen arvioija on eduskunta itse. Oikeuskansleri on muun muassa ratkaisussaan OKV/1662/1/2015 todennut, että nopeatahtisessa eduskuntakeskustelussa lausumien epätarkkuus on sinänsä ymmärrettävää. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.”

Lopullisena kannanottonaan asiassa oikeuskansleri on esittänyt seuraavaa: ”Asiassa saadun ja edellä kerrotun yksityiskohtaisen tapahtumienkulkua ja ministeriössä tapahtunutta asian valmistelua koskevan selvityksen perusteella katson, että valtiovarainministeriön virkamiehet eivät ole menetelleet tietojen ja selvitysten toimittamisessa eduskunnalle lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. En voi kuitenkaan hyväksyä sitä ministeriön käsitystä, että hallituksen esityksen valmistelijat voisivat ennakoida asioiden käsittelyn etenemistä eduskunnassa ja mukauttaa toimiansa tämän käsityksensä mukaisesti. Tässä kyseisessä tapauksessa saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ole ilmennyt, että esityksen valmistelijat olisivat tämän vuoksi jättäneet eduskunnalle kertomatta asian käsittelyn kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka olisivat poikenneet valiokunnalle aiemmin esitetyistä tiedoista, taikka muutoin olleet olennaisia. Kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota tähän näkemykseeni eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta.”

Yhteenveto

Oikeuskanslerin kannanotoista ei ole löydettävissä suoraa kannanottoa lainvalmistelusta vastaavan virkamiehen rikosvastuusta lainvalmistelussa tehdyn virheen johdosta, mutta kannanotoissa on muutoin kirjoitettu lainvalmistelun kriteereistä sekä virkamiehen vastuista.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota puutteisiin lainvalmistelussa. Hän on havainnut puutteita kuulemisissa, lausuntoajoissa, vaikutusten arvioinnissa sekä eduskunnan tiedonsaannissa. Tämän asiakokonaisuuden kannalta merkittävimpiä havaintoja lienee se, että eduskunnan tiedonsaannin ei ole katsottu olevan riittävää, minkä lisäksi vaikutusten kokonaisarviointi on ollut puutteellista. Keskeisesti näihin puutteisiin näyttää vaikuttavan puutteelliset resurssit sekä riittävän ammattitaidon puuttuminen.

Oikeuskansleri on kannanotoissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että yksittäisellä virkamiehellä on vastuu toiminnassaan. Erityisinä vastuuvirkoina kannanotoissa korostuvat kansliapäällikön ja esittelijän virat. Kansliapäällikön virka korostuu näistä kahdesta jopa merkittävämpänä. Lausuma ”lainvalmistelun laadusta huolehtiminen kuuluu kansliapäällikölle” toistuu oikeuskanslerin kannanotoissa. Esittelijän viran merkitys korostuu toki jo suoraan perustuslain nojalla, jolloin on luonnollista, että esittelijän vastuu on korostunut myös oikeuskanslerin kannanotoissa.

Oikeuskanslerin kannanotot eivät oikeuta päättelemään, ettei lainvalmistelijan virkavastuu voisi toteutua myös rikosvastuuna. Tähän mennessä esiin tulleita puutteita ei ole katsottu aiheelliseksi siirtää oikeuslaitoksen arvioitaviksi. Lainvalvonnassa ja lainvalmistelun yliopistollisessa tutkimuksessa havaitut lainvalmistelun puutteet ja vastuu niistä ovat tulleet entistä avoimemmin ministeriöiden tietoon. Tämä on omiaan lisäämään rikosvastuun testaamisen todennäköisyyttä huolimattoman lainvalmistelun seurauksena.

Missä tapauksissa rikosvastuu lainvalmistelun virheistä voisi olla ajankohtainen?

Rikosvastuun konkretisoimiseksi olen muotoillut neljä tyyppitapausta. Nämä tyyppitapaukset ovat seuraavat: 1) Eduskunnan tahallinen harhauttaminen, 2) Valikoiva tiedon hyödyntäminen hallituksen esitystä kirjoitettaessa, 3) Huolimattomuus hallituksen esitystä edeltävässä tiedonhaussa ja analyysissä ja 4) Huolimaton vaikutusten arviointi hallituksen esityksessä.

Ensimmäisessä tyyppitapauksessa rikosoikeudellinen virkavastuu toteutuisi jokseenkin todennäköisesti. Menettely voisi täyttää jopa virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön. Toisessakin tapauksessa menettely olisi tahallista ja siten rikosvastuu olisi perusteltavissa. Kaksi viimeksi mainittua tyyppitapausta paikantuvat rikosoikeudellisen tuottamuksen alueelle. Huolimattomuuden asteesta riippuu se, olisiko menettely luokiteltavissa tuottamukselliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Mitä ilmeisempi puute esimerkiksi vaikutusten arviointia rasittaa, sitä todennäköisempää on huolimattomuuden paikantuminen rikosvastuun piiriin.

Olettakaamme vielä, että lainvalmistelun käytettävissä on ollut hyvinvointialueen seuraavansisältöinen lausunto: ”Jos hallituksen esitys toteutuu esitetyn kaltaisena, tämä tarkoittaa Länsi-Pohjan keskussairaalassa sitä, että klo 22–07 välisenä aikana siirretään Kemistä Rovaniemelle vuodessa noin 1000 potilaista joista 230 potilasta on medisiinistä sairaalahoitoa tarvitsevaa potilasta. Näistä potilaista arviolta 30 % on kriittisesti sairaita (esimerkiksi sydän- ja aivoinfarkti) ja heidät pystyttäisiin hoitamaan jo olemassa olevilla resursseilla Kemissä. Kyseisisissä sairauksissa ennuste on hyvin vahvasti riippuvainen nopeasta diagnoosista ja välittömästä hoidonaloituksesta.” Tällaisen lausunnon sivuuttaminen voisi hyvinkin antaa aiheen pohtia sitä, onko lainvalmistelusta vastaava virkamies toiminut ainakin huolimattomasti lain vaikutuksia arvioidessaan.

Valmistelijan vastuun ja ministerinvastuun keskinäinen suhde

Ministerin virkavastuun toteuttaminen vaatii sitä, että ministeri on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti (PL 116 §). Syyte ministeriä vastaan käsitellään valtakunnan oikeudessa sen jälkeen, kun syytteen nostamista on käsitelty perustuslain 114 §:ssä lähemmin säädettyllä tavalla. Lainvalmistelun puutteiden perusteella ministerisyytteitä ei ole nostettu. Näin ollen on erittäin epätodennäköistä, että esimerkiksi puutteellisten vaikutusarvioiden takia ministeri joutuisi rikosvastuuseen.

Rikosvastuu voisi siis lähtökohtaisesti kohdistua lähinnä lainvalmistelusta vastanneeseen virkamieheen. Hänen vastuunsa on edellä määriteltyä normaalia virkavastuuta. Ministerillä on poliittinen vastuu toimistaan. Poliittinen vastuu realisoituu eduskunnan ilmaisemana epäluottamuksena ja sen seurauksena vapauttamisena ministerin tehtävästä. Saattaa olla, että ministerin poliittinen vastuu on suojannut lainvalmistelusta vastaavia virkamiehiä rikostutkinnalta. Ministerin kantaessa poliittisen vastuun virkamiesten oikeudellisen vastuun testaaminen on jäänyt ikään kuin pimentoon. Tämä näkökohta eli poliittisen vastuun korostuminen oikeudellisen vastuun jäädessä sivuun, on todettu myös viitatussa Hämäläisen ja Salmisen artikkelissa. Erityisesti lainvalmisteluvastuun perustuslailliset yhteydet ovat jääneet täsmennetyksi hahmottomatta. Puutteita lainvalmistelussa on ollut, niin kuin Keinänen ja Pajuoja teoksesta ja oikeuskanslerin kannanotoista ilmenee. Puutteita ei ole pidetty niin vakavina, että kynnys (on syytä epäillä rikosta) olisi ylittynyt.



Matti Tolvanen

OTT, Neuvotteleva lakimies

Asianajotoimisto Kontturi & Co Oy

matti.tolvanen@kontturi.fi