



5.6.2018

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Mäenpää, Kuittinen

Eduskunnan lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 65/2018 vp)

Valtiovarainministeriöltä on pyydetty kirjallista lausuntoa seuraaviin valiokunnalle annetuissa lausunnoissa esille nostettuihin kysymyksiin. Pyydettyä asiantuntijalausuntona valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

1. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen maakuntalakiehdotuksen 16 luvussa tarkoitettuihin valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies tuo lausunnossaan esille, että osakeyhtiömuodossa toimivat palvelukeskukset olisivat jäämässä kokonaan rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Eduskunnan oikeusasiamies näkisi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisen palvelukeskuksiin tärkeänä sen vuoksi, että palvelukeskukset vastaisivat tietotekniikkaan ja toimitiloihin liittyvistä toiminnoista, joihin liittyy runsaasti taloudellisesti merkittäviä hankintoja ja pitkäaikaisia sopimuksia. Tällaisessa toimintaympäristössä korruption ja väärinkäytösten riskiä pidetään yleensä suurena. Oikeuskäytännössä lahjusrikkomukset ovat tyypillisesti liittyneet julkisiin hankintoihin (esim. KKO 1996:67 ja 2006:37). Myös muunlaisista hankintoihin liittyneistä virkarikoksista on tuoretta oikeuskäytäntöä (KKO 2017:92). Senkin vuoksi olisi tärkeää, että rikoslain 40 luvun säännöksiä voitaisiin soveltaa myös osakeyhtiömuodossa toimivien palvelukeskusten johtoon ja henkilöstöön.

Valtiovarainministeriö toteaa, että rikoslain sääntelyn suhdetta maakuntalakiehdotuksen 16 luvussa säädettäviin maakuntien palvelukeskuksiin käsitellään hallituksen esityksen rikoslain muuttamisesta (HE 65/2018) perusteluissa seuraavasti.

Ehdotetun maakuntalain 16 luvussa säädettäisiin maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista. Valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevan 118 §:n 1 momentin mukaan maakunnilla olisi seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset: 1) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus; 2) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus; 3) tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta kuitenkin luovutaan.

Pykälän toisen momentin mukaan palvelukeskukset ovat maakuntalaissa tai maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetussa laissa säädetyllä tavalla maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, joissa valtio voi olla osakkaana.

Palvelukeskusten asiakkaita ovat pykälän kolmannen momentin mukaan maakunnat, maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä lain 4 §:ssä tarkoitetut maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntalain 118 §:n 6 momentin mukaan palvelukeskusten tehtävänä on tuottaa itse tai hankkia ostopalveluina 120—122 §:ssä tarkoitettuja asiantuntija- ja tukipalveluja omistajilleen sekä 3—5 momentissa tarkoitetuille asiakkaille.

Palvelukeskuksen osakkeiden luovutusrajoitusta koskevan maakuntalain 127 §:n mukaan maakunta ei saa myydä, pantata eikä muutoin luovuttaa 118 §:ssä tarkoitettujen osakeyhtiöiden osakkeita muille tahoille kuin toiselle maakunnalle tai valtiolle.

Maakuntalain 128 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskuksiin sovellettaisiin osakeyhtiölakia (624/2006), jollei laissa toisin säädetä. Pykälän toisen momentin mukaan palvelukeskuksiin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, kielilakia ja arkistolakia (831/1994).

Maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annetun lain (HE 15/2017 vp, lakiehdotus 3, jäljempänä *voimaannpanolaki*) henkilöstön asemaa koskevan 14 §:n 1 momentin mukaan maakuntauudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto kunnista ja kuntayhtymistä maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsottaisiin liikkeenluovutukseksi.

Maakunnan palvelukeskusten toimiala koskee lähinnä tukipalvelutyyppejä toimintoja. Palvelukeskusten yhteisömuotona on osakeyhtiö. Voimassa olevassa rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa ei ole osakeyhtiöitä. Rikoslain 40 luvun 11:n täydentäminen osakeyhtiömuotoisia palvelukeskuksia koskevalla tunnusmerkillä ei ole tämän luonteeltaan teknisiä muutoksia koskevan esityksen yhteydessä tarkoituksenmukaista. Sikäli kun kysymys olisi julkisen vallan käyttämisestä, voitaisiin soveltaa rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohtaa. Rangaistusvastuun laajentamisessa voidaan tarvittaessa hyödyntää rikoslain 40 luvun 12 §:n 5 momentissa tarkoitettua sääntelytapaa.

Valtiovarainministeriö viittaa yllä mainittuun hallituksen esityksessä (HE 65/2018) todettuun. Lisäksi kyseisessä hallituksen esityksessä todetaan myös, että se, että henkilö ei jossakin yhteydessä ole virkarikosvastuussa, ei myöskään merkitse, etteikö menettely saattaisi täyttää jonkin muun rangaistavan teon kuin virkarikoksen edellytyksiä.

Valtiovarainministeriö katsoo ottaen huomioon palvelukeskuksille säädettäväksi esitettyjen tehtävien luonne maakuntien tukipalveluna, että rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen valtakunnallisten palvelukeskusten (Maakuntien tilakeskus Oy ja Vimana Oy) toimintaan ei ole tarkoituksenmukaista myöskään säätämällä siitä erikseen erityislaissa (maakuntalaki).

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntalain 16 luvussa tarkoitettujen palvelukeskusten toiminnan lisäksi tulevilla maakunnilla tulee olemaan tukipalveluja hoitavia myös muita osakeyhtiömuotoisia sidosyhtiöitä, vastaavasti kuin nykyisin kuntasektorilla kunnilla ja kuntayhtymillä. Kyseisten osakeyhtiöiden toimintaan ei nykyisin sovelleta rikoslain virkarikossääntelyä erikseen erityislainsäädännöllä säädetysti. Näitä yksiköitä ovat esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä ja ICT tehtäviä hoitavat osakeyhtiöt. Kyseisten ja vastaavien yhtiöiden kautta tulee jatkossa kulkemaan maakunnan varoja. Selvitysten mukaan ICT:n alalla olemassa olevat yhteisömuotoisissa olevat yhtiöt tulevat tuottamaan maakunnille enemmän palveluja kuin esimerkiksi Vimana Oy.

Maakuntalaissa tarkoitetut palvelukeskukset rinnastuvat muihin tukipalveluyhtiöihin. Niiden perustamisen taustalla on ollut julkisen talouden kestävyys tavoitteet saada aikaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja siitä saatavia säästöjä.

Maakunnat valvovat palvelukeskusten toimintaa osana omistajaohjausta sekä yhtiön omistajina ja asiakaina. Palvelukeskusten osakkeet luovutetaan maakunnille voimaannpanolain mukaisesti. Valtiolla on palvelukeskuksissa yksi kappale yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erilaisia osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttamisen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismäärästä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Vimana Oy:ssä valtiolla on lisäksi 10 prosentin omistusosuus. Siten myös valtiolla on mahdollisuus puuttua yhtiön toimintaan.

Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 3/2018 s. 74) on arvioitu palvelukeskusten maakuntalain 119 §:n mukaista käyttövelvoitetta ja todetaan seuraavaa. Maakunnat ovat toiminnassaan itsenäisiä ja päättävät palvelutuotannostaan ja tukipalveluistaan. Vimana Oy:n käyttövelvoite rajautuu käytännössä ICT-toimintojen ydinprosesseihin. Niissä on kyse palveluiden teknisestä suorittamisesta eikä niihin sisälly jul-

kista hallinnollista tai taloudellista valtaa. Esimerkiksi Vimana Oy toimiessaan yhteishankintayksikkönä kilpailuttaa palvelut maakuntien puolesta ja maakunnat tekevät itse sopimukset suoraan puitetoimittajien kanssa. Tilakeskus, jonka osalta lakisääteinen käyttövelvollisuus olisi lähtökohtana, ei käytä itsenäistä päätösvaltaa toimitila- ja palveluverkkokysymyksissä, vaan se toimii maakunnan toimeksiantojen perusteella. Edellä todetut seikat huomioon ottaen hallintovaliokunta ei pidä ehdotettua palvelukeskusten käyttövelvollisuutta ongelmallisena maakuntien itsehallinnon ja siihen kuuluvan päätöksenteon itsenäisyyden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallintovaliokunnan mietinnöstäkin ilmenevällä tavalla palvelukeskusten tehtävät eivät ole sellaisia erityistehtäviä, joista aiheutuisi tarve säätää rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta erikseen kyseisten osakeyhtiöiden toimintaan.

Maakuntalaissa säädettäisiin, että palvelukeskusten toimintaan sovellettaisiin hallintolakia ja julkisuuslakia. Valtiovarainministeriö toteaa, että mainitun sääntelyn soveltaminen palvelukeskusten toimintaan osaltaan edistää toiminnan avoimutta ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan esille nostamaa korruption torjuntaa. Avoimuutta edistää myös, että palvelukeskuksiin sovelletaan lisäksi hankintalakia, koska palvelukeskukset olisivat hankintalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 57/2017 vp) mukaisesti hankintalain 5 §:ssä tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.

2. Maakunnan sosiaaliviranomaisen kuuleminen lapsen omavaltaista huostaanottoa koskevassa asiassa

Eduskunnan oikeusasiamiehen lisälausunnossa arvioidaan tarkemmin 25 luvun 9 §:n luonteeltaan teknistä muutosehdotusta, jonka mukaan lapsen omavaltaista huostaanottoa koskevassa asiassa kunnan sosiaalilautakunnan kuulemista koskeva maininta korvataan maininnalla maakunnan liikelaitoksesta. Lausunnossa käsitellään sitä, miten ja missä asiasta tulisi säätää. Lausunnon mukaan kuulemispyyntö voitaisiin osoittaa *liikelaitoksen sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle*.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntalaki (HE 15/2017 maakuntien perustamisesta ym.) jättää maakunnille paljon liikkumavaraa toimielin- ja viranhaltijaorganisaation muodostamisessa. Maakuntalain 29 §:n mukaan jokaisessa maakunnassa tulisi olla vaaleilla valitun maakuntavaltuuston lisäksi maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakunnassa voisi olla lautakuntia tai johtokuntia sekä maakuntahallituksessa, lautakunnassa tai johtokunnassa jaostoja. Määrätyn tehtävän hoitamista varten maakuntahallitus tai valtuusto voisi asettaa toimikuntia. Maakuntavaltuusto päättäisi toimielinrakenteesta maakunnan hallintosäännössä.

Maakunnan tehtäviä koskevassa lainsäädännössä edellytetään palvelujen järjestäjän ja tuottajan erottamista maakunnassa erillisiin toimielimiin. Palvelujen tuottamisesta vastaavassa liikelaitoksella tulee maakuntalain 55 §:n mukaan olla johtokunta. Liikelaitoksen tehtävistä ja organisaatiosta sekä toimivallan delegoinnista liikelaitoksen sisällä määrätään tarkemmin maakunnan hallintosäännössä. Sote-järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen. Vastuu maakunnan omien sote-palvelujen tuottamisesta on annettava yhdelle liikelaitokselle.

Maakunnan eri tehtäviä koskevassa lainsäädännössä ei edellytetä maakunnassa olevan esimerkiksi tietystä tehtävästä vastaavia lautakuntia, vaan kustakin tehtävästä vastaava toimielin jäisi maakunnan päättäväksi. Joidenkin tehtävien osalta vastuutahosta maakunnan organisaatiossa säädetään kuitenkin tarkemmin erityislainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnalle siirtyviä tehtäviä koskevia sisältölakien muutoksia ei ole vielä annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Valtiovarainministeriöllä ei ole tietoa, miten voimassa olevan lainsäädännön käsite ”kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin” tullaan esittämään muutettavaksi maakunnan ja liikelaitoksen organisaatioon sopivaksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esimerkiksi käsite ”maakunnan sosiaalihuollosta vastaava viranomainen” kattaisi oikeudellisesti kaikki maakuntien mahdolliset erilaiset tavat organisoida kyseinen tehtävä maakunnan ja sen liikelaitoksen sisällä. Maakuntalakiehdotuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen (HE 15/2017) perusteella valtiovarainministeriö pitää kuitenkin käytännössä selvänä, että nyt kyseessä olevaa sosiaalihuollon tehtävää tultaisiin hoitamaan maakunnan liikelaitoksessa.

Sen vuoksi valtiovarainministeriö ei vastusta asian säätämistä liikelaitoksen tehtäväksi. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että viittauksella tarkoitettaneen sote- järjestämislain 22 §:ssä tarkoitettua liikelaitosta.

Toimivalta lausunnon antamiseen liikelaitoksen puolesta määräytyy maakunnan hallintosäännön mukaisesti. Maakunnan hallintosääntöä koskevan maakuntalain 78 §:n 1 momentin g kohdan mukaan hallintosäännön tulee sisältää tarpeelliset määräykset palvelun tuottamisesta ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan käytön järjestämisestä maakunnassa ja sen liikelaitoksessa sekä mainitun momentin 2 kohdassa tarpeelliset määräykset toimivallan siirtämisestä. Esimerkiksi maakunnan tai sen liikelaitoksen antamasta lausunnosta tai muusta selvityksestä päättävä taho on siten tarkemmin määriteltävä hallintosäännössä.

3. Esityksen vaikutukset poliisin resurssitarpeeseen

Poliisihallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota tarpeeseen arvioida esityksen vaikutuksia poliisin resurssitarpeeseen. Lausunnon mukaan, mikäli voitaisiin olettaa virkarikosten määrän olevan suoraan verrannollinen virkamiesten ja julkista luottamustehtävää hoitavien sekä julkista valtaa käyttävien henkilöiden määrään, voitaisiin jonkinlainen arvio antaa. Poliisilla ei ole tiedossa, missä määrin maakuntauudistus lisäisi tai vähentäisi edellä mainittujen henkilöiden määriä uudessa maakuntahallinnossa verrattuna nykyisessä kunta- ja valtionhallinnossa työskentelevien määriin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksessa on kyse nykyisin kunnilla tai valtiolla olevien tehtävien siirtämisestä maakuntien vastuulle. Maakuntien viranhaltijoiden määrää arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, että tehtäviä nykyisin hoitavat kuntien viranhaltijat ja valtion virkamiehet siirtyvät hoitamaan vastaavia tehtäviä maakuntien viranhaltijoiksi. Näin ollen viranhaltijoiden määrän voidaan arvioida kokonaisuutena pysyvän suurinpiirtein samana kuin nykyisin.

Maakuntalain mukaan maakunnalla tulee olla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Maakunnan muita pakollisia luottamustoimielimiä ovat maakuntahallitus sekä tarkastuslautakunta. Lisäksi maakunnan liikelaitoksessa tulee olla johtokunta. Muut toimielimet kuten mahdolliset lautakunnat ovat maakunnan päätettävissä. Maakuntavaltuuston jäsenten lukumäärästä päättäisi maakuntavaltuusto. Maakuntalaissa (18 §) säädettäisiin kuitenkin valtuutettujen vähimmäismäärästä, joka määräytyisi maakunnan asukasluvun perusteella ja olisi eri kokoisissa maakunnissa vähintään 59-99. Maakuntavaltuusto päättää myös maakuntahallituksen ja muiden maakunnan toimielinten jäsenten lukumäärän. Maakuntien luottamushenkilöiden määrä tulee siten maakuntalain perusteella vaihtelevaan eri maakunnissa.

Luottamushenkilöiden osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että maakunta- ja sote-uudistuksella on samanaikaisesti kuntien luottamushenkilöiden määrää vähentäviä vaikutuksia. Tehtävien siirron vuoksi esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystalokunnat sekä niiden yksilöasioita käsittelevät jaostot lakkautetaan. Lisäksi esimerkiksi maakuntien liiton hallitus ja tarkastuslautakunta, sairaanhoitopiirien hallitus ja tarkastuslautakunta sekä pelastuslaitosten johtokunnat lakkaavat tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakuntiin.