

18.9.2008

Dnro 4285/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

PÄÄTÖS VIRKARIKOSEPÄILYÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Erään vankilan ylivartija ja vartija, luottamusmies pyysivät 14.12.2006 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan vankilan johtajan A:n toimintaa vankilan auton käyttämisessä omien asioidensa hoitamiseen vuodesta 1987 lähtien. Kantelun mukaan johtaja A:ta on pitänyt käyttää kirkonkylällä muun muassa ruokaostoksilla, parturissa ja kirjastossa vankilan autolla kulloinkin työvuorossa olleen vartijan tai ylivartijan toimiessa kuljettajana. Kantelun mukaan vankilan päivystys on näiden kuljetusten aikana jäänyt usein toimistovirkailijan tai muun valvontatyöhön kouluttamattoman henkilön vastuulle, koska kuljettajana on toiminut ainut paikalla ollut vartija. Edestakainen matka vankilasta kirkonkylälle on noin kahdeksan kilometriä.

- - -

3 PÄÄTÖS ESITUTKINNAN TOIMITTAMISESTA

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella asiassa oli käsitykseni mukaan syytä epäillä vankilan johtajan A:n käyttäneen väärin virka-asemaansa tai rikkoneen virkavelvollisuuttaan ja syyllistyneen virkarikokseen. Pyysin 14.2.2007 tekemälläni esitutkimääräyksellä sisäasiainministeriön poliisiosastoa toimituttamaan asiassa esitutinnan.

Rikosepäilyäni perustelin esitutkimääräyksessäni seuraavasti.

"Rikosseuraamusviraston (TV 151) taloussäännön (annettu 13.6.2002, voimaan 1.7.2002) kohdan 72 mukaan toimintayksikön johtaja ja virastossa hallintojohtaja antaa ohjeet siitä, milloin virkamiehelle voidaan luovuttaa käyttöön matkapuhelin tai muita koneita ja laitteita tai käyttää virka-autoa. Kohdan 72.1 mukaan virka-autoa voidaan käyttää ainoastaan virka-ajoon. Luvan virka-auton käyttöön antaa virkamies, jolla on oikeus antaa matkamääräys. Kohdan 34.1 toimintayksikön johtajalle kotimaan matkamääräyksen antaa hänen sijaisensa. Vastaavat säännökset ovat 11.12.2006 voimaan tullessa taloussäännössä (Dnro 2/202/2006).

Saatujen tietojen mukaan A:n kantelussa tarkoitetuissa ajoissa ei olisi miltään osin ollut kysymys virka-ajoista.

Asiassa on käsitykseni mukaan syytä epäillä A:n käyttäneen väärin virka-asemaansa tai rikkoneen virkavelvollisuuttaan ja syyllistyneen virkarikokseen. Käsillä olevien tietojen perusteella kysymykseen voivat tulla rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen virka-aseman väärinkäyttäminen taikka rikoslain 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen. A:n menettelyä voidaan tämän hetkisten tietojen valossa arvioida myös rikoslain 28 luvun 7 §:ssä tarkoitettua luvattoman käytön näkökulmasta.

Menettelyn arviointiin voi käsitykseni mukaan vaikuttaa muun muassa se, että kantelun mukaan on esiintynyt tilanteita, joissa laitoksen ainoa työvuorossa oleva valvontahenkilökuntaan kuuluva on joutunut A:n autonkuljettajaksi ja vankilan

päivystys on jäänyt esimerkiksi toimistovirkailijan varaan. Rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan vankeinhoitolaitoksen virkamiehen tulee kaikissa tilanteissa toimia siten, ettei rangaistuksen täytäntöönpanon tarkoitus vaarannu."

Sisäasiainministeriön poliisiosasto siirsi esitutkimamääräykseni - - - lääninhallituksen poliisiosastolle. - - - lääninhallituksen poliisiosasto määräsi asian tutkinnan - - -.

Esitutkiminta valmistui 23.5.2007 ja esitutkimintapöytäkirja liitteineen saapui kansliaan postitse 19.6.2007.

Pyysin 11.10.2007 asiassa lisätutkiminta. Lisätutkimintapyyntöni oli sisällöltään seuraava:

"Pyydän asiassa seuraavaa lisätutkiminta:

1. Epäiltynä kuultu A kertoo saaneensa 1987 nimityksensä yhteydessä ylijohtajalta luvan päättää siitä, kuinka vankilan virka-autoja käytetään ja että hän teki ylijohtajan kanssa suullisen sopimuksen siitä, että hänellä on lupa käyttää vankilan virka-autoa välttämättömiin siviilijoihin.

Yksikön johtaja on Rikosseuraamusviraston puolesta antamassaan loppulausunnossa todennut A:n em. selvityksen olevan uskottava.

Koska em. seikalla saattaa olla merkitystä asian arvioinnissa, pyydän, että kuulette yksikön johtajaa tästä. Lisätutkiminnassa häneltä tulee tiedustella ainakin seuraavia seikkoja:

- onko tiedossa, että vankeinhoitolaitoksessa olisi ylijohtajan tai jonkun muun toimesta annettu muitakin tällaisia lupia ja
- onko tiedossa, että jonkun muunkin virkamiehen osalta olisi "hyväksytty" samankaltainen menettely eli virka-autoa saisi käyttää yksityisajoihin.

Tähän liittyen pyydän selvittämään valtiovarainministeriöstä, onko 1.6.2001 edeltävältä ajalta (1987 alkaen) ollut voimassa suositusta virka-autojen käyttöä koskevista käytännöistä ja jos on niin mitä niissä on lausuttu virka-auton käytöstä yksityisajoihin. Jos tällaisia suosituksia on, pyydän liittämän jäljennöksen niistä lisätutkimintapöytäkirjaan.

2. Suoritetusta esitutkiminnasta ei mielestäni selviä riittävällä tarkkuudella, kuinka paljon A on käyttänyt virka-autoa kuljettajineen "puhtaasti" yksityisajoihin eli sellaisiin, jonka yhteyteen ei ole liittynyt vankilan postin hakua tms. Tällaisia ajoja A:n mukaan on kuitenkin ollut. Pyydän selvittämään vankilan ajopäiväkirjoista vuodelta 2002 alkaen ja tarvittaessa todistajia ja asianosaisia apuna käyttäen, mitkä ajot ovat olleet edellä kerrotuin tavoin yksityisajoja.

Tietojeni mukaan ajopäiväkirjoja säilytetään kymmenen vuotta. Pyydän liittämään lisätutkimintapöytäkirjaan jäljennöksen kaikista niistä ajopäiväkirjojen sivuista, joissa on merkintä A:n yksityisistä tai virka-ajoista."

Lisätutkimintapyyntöni rajasin tutkittavana olevaa tekoaikaa sen johdosta, että A oli kuulustelussaan kertonut joutuneensa turvautumaan yksityisajoissaan pelkästään vartijoiden apuun vuodesta 2002; sitä ennen tarpeelliset ajot hoidettiin hänen vaimonsa autolla tämän toimiessa kuljettajana ja koska näytti siltä, että 1.7.2002 edeltäneeltä ajalta Rikosseuraamisviraston vankeinhoito-osastolla ei ollut määräyksiä tai suosituksia virka-autojen käytöstä virkamiesten yksityisajoihin.

Pyytämäni lisätutkiminta valmistui 29.1.2008 ja lisätutkimintapöytäkirja saapui kansliaan 30.1.2008.

4
RATKAISU

4.1
Esitutkiminnassa saatu selvitys

Rikoksesta epäiltynä kuullun vankilan johtajan A:n kertomus

A kertoo olleensa vankilan johtaja sen perustamisesta 1987 lähtien. Vankilan perustamista suunniteltaessa silloinen, nyt jo edesmennyt vankeinhoito-osaston ylijohtaja otti A:n mukaan häneen yhteyttä pyytäen johtajaksi. A kertoi ylijohtajalle muun muassa siitä, että hänellä ei ole ajokorttia, johon ylijohtaja A:n mukaan totesi, ettei se ole ongelma, sillä hän antaa A:lle luvan päättää, miten vankilan virka-autoja käytetään. A:n mukaan hän teki em. perusteella ylijohtajan kanssa suullisen sopimuksen, jonka mukaan hänellä on lupa käyttää vankilan virka-autoa välttämättömiin yksityisajoihin ja kuljettajaksi hän sai määrätä kulloinkin työvuorossa olevan vartijan.

A kertoo, että alkuaikoina hänen vaimonsa, joka myös asui paikkakunnalla, hoiti perheen asioimiset autollaan. Vuosien 1995 ja 2002 välisenä aikana hänen vaimonsa asui muualla, mutta kävi viikonloppuina tällä paikkakunnalla ja tarpeelliset ajot hoidettiin viikonloppuisin. Tämän jälkeen A:lla oli tarvetta hoitaa omia asioitaan vankilan autolla.

A kertoo pyrkineensä sovittamaan yksityiskäytäntönsä sellaisiin vankilan ajoihin, jotka suuntautuivat kirkonkylälle, esimerkiksi vankilan postinhakumatkojen yhteyteen. A:lla oli kertomansa mukaan tarve kirkonkylällä käyntiin kerran viikossa, joko postinhakumatkan yhteydessä tai pelkästään häntä varten tehtyyn matkaan.

Esitutkintaan antamassaan loppulausunnossa A viittaa em. ylijohtajan kanssa tekemäänsä sopimukseen ja valtiovarainministeriön suositukseen 11/2001, jonka mukaan viraston ja valtion organisaation "aivan ylimmän johdon" voi olla perusteltua käyttää valtion virka-autoa yksityisajoihin, mikäli yleisten liikennevälineiden käyttö tai muu kulkemistapa ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista viranhoidon asianmukaisen suorittamisen kannalta. A:n mukaan kirkonkylällä käynti kestäisi julkista liikennettä käyttäen vähintään kolme tuntia.

Todistaja B

Todistaja B kertoo aloittaneensa vankilan ylivartijan toimensa 1.12.1987. Hän kertoo alusta asti ihmetelleensä, miksi vankilanjohtajaa kuljetettiin erilaisilla asioilla kirkonkylällä ja välillä kauemmaksikin. B ei tuolloin ollut tietoinen, mihin menettely perustui ja hän oletti vankilan johtajalla olevan tähän oikeus.

Lisätutkinnassa kuultuna todistaja B kertoo merkinneensä vankilan autojen ajopäiväkirjaan esimerkiksi "johtaja asioilla" tai "johtaja kaupassa" silloin, kun kyse oli johtajan yksityisasiasta. Mikäli kysymys oli postin hakumatkasta, jossa johtaja oli mukana, merkitsi B kertomansa mukaan sen, että kysymys oli postin hausta. B ei osaa sanoa tarkkaan, kuinka usein johtajaa asioilla kuljetettiin, mutta arvioi tätä tapahtuneen viikoittain.

Todistaja C

Todistaja C kertoo toimineensa vankilassa vartijana vuodesta 2005. Hän kertoo omalle kohdalleen sattuneen useita johtajan kuljetustehtäviä kirkonkylälle.

Lisätutkinnassa C kertoo merkinneensä ajopäiväkirjaan "johtaja kaupassa" tms. silloin, kun kyse oli johtajan omille asioille kuljettamisesta. C ei pysty kuitenkaan ajopäiväkirjoista tulkitsemaan, mitkä ajoista olivat johtajan yksityisajoihin kuljettamista.

Todistaja D

Todistaja D kertoo työskentelevänsä vankilan sairaanhoitajana vuodesta 1987 alkaen. Hänen mukaansa johtajan kyyditsemiset ovat olleet aina kaikkien tiedossa. D muistelee, että vankilassa on aina ollut tapana, että muu kuin valvontahenkilökunta suorittaa vartijoiden lyhytaikaisia tuurauksia valvonnan päivystyspisteessä. Hän ei ole kokenut tätä minkäänlaisena ongelmana.

Todistaja E

Todistaja E kertoo tehneensä vankilassa erilaisia sijaisuuksia toimistotöissä. Hän kertoo tekevänsä vakiintuneesti muutaman tunnin pituisia tuurauksia vankilan valvontapisteessä vartijoiden poissaolujen aikana. Myös muu henkilökunta toimii tilapäisesti valvontapisteessä. Useat näistä tuurauserroista ovat johtuneet siitä, että vartija on lähtenyt johtajan autonkuljettajaksi. Minkäänlaisiin hätätilanteisiin E ei ole valvontapisteessä työskennellessään joutunut.

Yksikön johtaja asianomistajan Rikosseuraamusviraston puolesta

Rikosseuraamusviraston oikeudellisen yksikön johtaja kertoo, että Rikosseuraamusviraston taloussääntöön perusteella A:lla on ollut oikeus käyttää vankilan autoa virka-ajoihinsa ja oikeus määrätä työvuorossa oleva vartija tai ylivartija kuljettajaksi tällaisiin ajoihin. Lisätutkinnassa yksikön johtaja on kertonut, ettei 1.6.2001 annettua valtiovarainministeriön suositusta edeltäneellä ajalla Rikosseuraamusvirastossa tai sitä edeltäneessä viranomaisessa ollut suositusta tai muuta vastaavaa, joka olisi koskenut virka-auton käyttöä yksityisajoihin.

Se, että vankilan päivystys on A:n matkoilla mahdollisesti jäänyt jonkun muun kuin valvontahenkilökunnan vastuulle ei yksikön johtajan mukaan ole vaarantanut laitosturvallisuutta, koska vankila on avovankila, missä vankeja ei vartioida vaan valvotaan.

Esitutkintaan antamassaan loppulausunnossa yksikön johtaja pitää A:n selvitystä hänelle aikanaan luvatussa mahdollisuudesta käyttää vankilan autoa yksityisten asioidensa hoitoon uskottavana ottaen huomioon vankilan perustamisaikaiset olosuhteet. Lisätutkintapöytäkirjassa yksikön johtaja kertoo olleensa vankilan perustamisaikaan valmistelemissä vankilakiinteistöjen ostampista ja kertoo ylijohdajan pitäneen tärkeänä saada vankilan johtajaksi henkilö, jolla olisi pitkä vankeinhoitoalan kokemus ja juristin koulutus. Ylijohdaja piti nimenomaan A:ta sopivana henkilönä silloin uudentyyppisen laitoksen johtoon.

Lisätutkinnassa antamassaan kertomuksessa (16.1.2008) yksikön johtaja ilmoittaa, että Rikosseuraamusvirastolla ei ole rangaistus- eikä muitakaan vaatimuksia A:ta kohtaan tämän siirryttyä vanhuuseläkkeelle.

Kirjalliset todisteet

Lisätutkintapöytäkirjan liitteenä on jäljennökset vankilan henkilöauton ajopäiväkirjoista ajalta 1.10.2001–10.11.2006, pakettiauton ajopäiväkirjasta ajalta 29.5.2001–13.9.2005, toisen henkilöauton ajopäiväkirjoista ajalta 19.9.2001–3.9.2006 ja toisen pakettiauton ajopäiväkirjasta ajalta 2.9.2005–20.8.2007.

Ajopäiväkirjoista käy ilmi, että ajalla 4.7.2002–9.3.2007 A:ta on kuljetettu keskimäärin kerran kuukaudessa vankilasta kirkonkylälle ja takaisin sellaisilla ajoilla, joissa matkan tarkoitus on merkitty "johtaja asioilla", "johtaja kylällä", "johtaja kaupassa" tms. Tällaisia ajoja on yhteensä ainakin 615 kilometriä.

4.2

Oikeusohjeet

Rikoslain 1.10.2002 voimaan tulleen 40 luvun 9 §:n mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuudessaan arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virikavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Ennen nykyistä rikoslain 40 luvun 9 §:ää virkavelvollisuuden rikkomisesta säädettiin samansisältöisesti 30.9.2002 asti voimassa olleessa rikoslain 40 luvun 10 §:ssä.

Rikoslain nykyisessä 40 luvun 10 §:ssä (30.9.2002 asti 40 luvun 11 §:ssä) säädetään edellä kuvatus-
ta menettelystä, joka on tapahtunut huolimattomuudesta; *tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen*.

Valtiovarainministeriön suosituksen "Virka-autojen käyttöä koskevista käytännöistä" (11/2001, 1.6.2001) kohdan 1 mukaan valtion virka-autot on tarkoitettu virkakäyttöön. Virka-ajoa ovat virkamatkat eli matkat, jotka virkamies tekee virkatehtävien hoitamista varten virkapaikan ulkopuolelle. Suosituksen kohdan 2 mukaan viraston ja muun valtion organisaation aivan ylin johto on tehtävänsä vuoksi erityisesti sidottu työhön. Tehtävien hoidon vaatima tehokas ajankäyttö edellyttää, että ylimmällä johdolla on tarvittaessa joissakin tilanteissa mahdollisuus virka-auton käyttöön myös yksityisajoihin. Mikäli yleisten liikennevälineiden käyttö tai muu kulkemistapa työn luonteen ja viranhoidon asianmukaisen suorittamisen kannalta ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, organisaation aivan ylimmän johdon voi olla perusteltua käyttää valtion virka-autoa yksityisajoihin. Yksityisajoina luetaan myös matkat asunnon ja varsinaisen työpaikan välillä. Virka-auton käyttö yksityisajoon on virkamiehelle verratettavaa etua.

Valtiovarainministeriön päätöksessä VM 12/329/2001, 29.5.2001 on lueteltu ne virat, joihin liittyy virka-auton käyttö luontoisetuna. Vankilan johtaja ei kuulu näihin.

Rikosseuraamusviraston 1.7.2002 voimaan tulleen taloussäännön kohdan 72.1 mukaan virka-autoa voidaan käyttää ainoastaan virka-ajoon. Luvan virka-auton käyttöön antaa virkamies, jolla on oikeus antaa matkamääräys. Kohdan 34.1 mukaan matkamääräyksen vankeinhoitolaitoksen toimintayksikön johtajalle kotimaan matkaan antaa hänen sijaisensa.

Em. säännön jälkeen, 11.12.2006 voimaan tulleessa taloussäännössä em. seikoistamäärätäänkohdissa 9.6.2 ja 5.5.1. Virka-auton käyttöä koskeva sääntö on samansisältöinen kuin edeltävässä taloussäännössä, sen sijaan matkamääräyksen kotimaan matkaan toimintayksikön johtajalle antaa aluevankilan johtaja.

Ennen 1.7.2002 voimassa olleessa taloussäännössä ei ollut määräyksiä virka-auton käyttämisestä.

Rikoslain 28 luvun 7 §:n mukaan se, joka luvattomasti käyttää toisen irtainta omaisuutta taikka kiinteää konetta tai laitetta, on tuomittava luvattomasta käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Saman luvun 9 §:n mukaan rikoksentehtäjä on tuomittava lievästä luvattomasta käytöstä sakkoon, jos luvaton käyttö, huomioon ottaen se, että rikos ei ole omiaan aiheuttamaan merkittävää vahinkoa tai haittaa, tai muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Saman luvun 15 §:n 1 momentin mukaan virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä (28 luvun) 3, 6–9, 9c

eikä 10–12 §:ssä tarkoitetuista rikoksista, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 kohdan mukaan virallinen syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta, milloin rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. Lain 1 luvun 8 b §:n 3 kohdan mukaan syyttäjä saa jättää menettämiskaatumuksen esittämättä, jollei yleinen etu muuta vaadi ja rikoksesta jätetään syyte nostamatta 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla.

Oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

4.3

Syyteharkinta

4.3.1

Sovellettavien säännösten arviointi

Rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset

Rikoslain 40 luvun 9 §:n (ja aiemman 40 luvun 10 §:n) mukaan rangaistaan sitä, joka virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin muissa rikoslain 40 luvussa mainituin tavoin rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuutensa. Lisäedellytyksenä on, ettei teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä (aiemmassa 40 luvun 11 §:ssä) säädetään virkatoiminnassa noudatettavien säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta huolimattomuudesta.

Mielestäni on esitutinnan perusteella selvää, että vankilan johtajan A:n menettely ei tule arvioitavaksi muiden rikoslain 40 luvun sisältämien tunnusmerkistöjen kautta.

Virkavelvollisuuden rikkomiseen voi syyllistyä vain virkamies. Rikoslain 40 luvun 11 § sisältää muun muassa käsitteen "virkamies" määritelmän.

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on rajoitettu tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka on toteutettu "virkaa toimitettaessa". Oikeuskirjallisuudessa on todettu viran toimittamisen käsittävän virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen laajasti ymmärrettynä. Rangaistavuuden edellytyksenä on, että teolla tai laiminlyönnillä on ajallinen yhteys viran toimitamiseen ja virkavelvollisuuksiin. (Ilkka Rautio, teoksessa Rikosoikeus, 2002, s. 1303). Viran toimitamiseen on katsottu kuuluvan muun muassa se, että virkamies pidättäytyy virka-asiaan liittyvistä, selvästi virkavelvollisuuden vastaisista toimista (kts. esim. OA 2653/4/97, 18.6.1999).

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä edellytetään, että kysymys on "virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten" rikkomisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehen virkavelvollisuuden on perustuttava sellaisiin säännöksiin tai määräyksiin, joita virkamies on velvollinen virkatoiminnassaan noudattamaan (Rautio, mt., s. 1293).

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa vain tahallisena. Rikoslain 3 luvun 6 §:ssä on määritelty niin sanottu seuraustahallisuus. Sen sijaan ns. olosuhdetahallisuus on laissa määrittelemättä ja on jätetty lain esitöiden (LaVM 28/2002 vp–HE 44/2002 vp) mukaan oikeuskäytännön arvioitavaksi. Oikeuskäytännön ja vakiintuneen oikeuskirjallisuudessa esille tuodun käsityksen mukaan olosuhdetahallisuus edellyttää, että tekijä on selvillä kaikista niistä seikoista, joita rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttää. Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta seikkoja, joihin tietoisuuden tulee kohdistua, ovat siten se, että tekijä on virkamiesasemassa ja se, että hänen menettelynsä on virkavelvollisuuksien vastaista. Siten tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitseminen edellyttää, että virkamies on tietoinen virkavelvollisuutensa rikkomisesta (Pekka Viljanen: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, s. 482). Kysymykseen voivat tulla kaikki tahallisuuden asteet. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, miten alimman tahallisuuden aste olosuhdetahallisuuden osalta määritellään. On katsottu tahallisuudenesimerkiksi edellyttävän, että tekijä on pitänyt olosuhteen olemassaoloa yhtä todennäköisenä kuin sitä, että olosuhde ei ole olemassa (Dan Frände: Yleinen rikosoikeus, s. 134) tai on katsottu oikeaan tahallisuusarvioon päästävän määrittelemällä tietoisuus olosuhteista varteenotettavana mahdollisuutena pitämisen avulla (Jussi Tapani–Matti Tolvanen; Rikosoikeuden yleinen osa, vastuupöytäkirja; s. 234).

Rikoslain 40 luvun 10 §:n mukainen tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen kriminalisoi huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen. Huolimattomuus ja varomattomuus kuvaavat sitä, että tekijä ei ole noudattanut teko-olosuhteissa vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta ja on sen vuoksi menettänyt virkavelvollisuuden vastaisesti (Rautio, mt., s. 1305). Rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan tekijän menettely on huolimattomuutta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan.

Lisäksi rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §: sisältävät erityisen rangaistavuuden edellytykseen: *"eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen"*.

Vähäisyys-kriteeriä säädettäessä todettiin, että *"rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista."* (HE 58/1988 vp. s. 19).

Esimerkiksi vesioikeuden jäsenten tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa tuomiossaan KKO:2000:40 korkein oikeus viittasi hovioikeuden lausumaan, jonka mukaan kysymyksen ollessa *"tuomioistuinta kohtaan tunnettavasta luottamuksesta ja tuomiovallan käyttöön liittyvästä tärkeästä kysymyksestä"*, eivät ratkaistavana olleen asian merkitys ja tarve voida luottaa tuomioistuimen puolueettomuuteen puoltaneet menettelyn katsomista vähäiseksi.

Tuomiossaan KKO:2001:54, joka koski syyttäjän laiminlyöntiä nostaa syyte määrääjässä vangittuna ollutta epäiltyä vastaan, korkein oikeus katsoi, että laiminlyöntiä ei voitu pitää vähäisenä muun muassa siksi, että *"leväperäisyys tällaisten määrääjien noudattamisessa heikentää asianosaisten oikeusturvaa ja yleistä luottamusta syyttäjien kykyyn hoitaa tehtäviään"*.

Näyttää siltä, että vähäisyysarvioinnissa on otettu huomioon muun muassa se, miten tutkittavan menettelyn voidaan arvioida vaikuttavan virkamiehen toimintaan kohdistuvaa luottamukseen.

Virka-auton käyttöä koskevat säännökset

Rikosseuraamusviraston taloussäännöissä 1.7.2002 alkaen on varsin selvästi todettu, ettei virka-autoa ole saanut käyttää yksityisajoihin. Valtionvarainministeriön suosituksessa 11/2001 on todettu, että valtion virka-autot on tarkoitettu virkakäyttöön suosituksessa kerrotuin poikkeuksin.

4.3.2

Vankilan johtajan A:n menettelyn arviointi

Menettelyn arvioinnin ja virkavelvollisuuden perustuminen sääntöihin ja määräyksiin

Virkarikoslainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp) todettiin, ettei virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn sisältöä ole mahdollista määritellä tyhjentävästi yksistään lakien ja asetusten perusteella, vaan tuolloin joudutaan pakostakin yhä edelleen turvautumaan noita säännöksiä täydentäviin valtioneuvoston päätöksiin, muihin ohjeisiin ja määräyksiin ja jopa vakiintuneeseen käytäntöön. Edelleen hallituksen esityksessä todettiin, että virkamieslain virkavelvollisuutta koskeva säännös saattaa sinänsä olla siinä määrin yleisluontoinen, että sitä tulkittaessa joudutaan joissakin tapauksissa ottamaan huomioon asiaan liittyvien yksityiskohtaisempien säännösten ja määräysten lisäksi myös vakiintunut hallintokäytäntö. Toisaalta edellytys virkavelvollisuuden perustamisesta säännöksiin tai määräyksiin ja rikosoikeudessa noudatettava legaliteettiperiaate rajoittavat mahdollisuutta johtaa rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia kovin yleispiirteisistä säännöksistä (Rautio, mt.s, s. 1294).

Pidän selvänä, että tässä esitutinnan kohteena olevassa asiassa virka-auton käyttäminen yksityisajoon on ollut kielletty laissa tarkoitettusti "säännöksiin tai määräyksiin" ainakin siitä lähtien kun Rikosseuraamusviraston taloussääntö on 1.7.2002 tullut voimaan. Virkavelvollisuuden sisältö käy selvästi ilmi mainitusta taloussäännöstä. Käyttämällä vankilan autoa yksityisiin ajoihin A on toiminut 1.7.2002 alkaen Rikosseuraamusviraston taloussäännön vastaisesti. A:n virkavelvollisuuksiin on kuulunut olla käyttämättä vankilan autoja muihin kuin virka-ajoihin.

Onko virka-autojen käyttö tapahtunut virkaa toimitettaessa

Autojen käyttö on lain tarkoittamin tavoin tapahtunut virkaa toimitettaessa, koska autojen käytöllä on ollut asiallinen yhteys viran toimittamiseen; ilman virka-asemaansa A ei käsitykseni mukaan olisi saanut autoja tällä tavalla käyttöönsä. A on asemassaan ryhtynyt toimenpiteeseen, johon hän ei olisi em. säännösten perusteella saanut ryhtyä.

Syyksiluettavuus

A kertoo virka-auton käytön käyttämisen yksityisajoihin perustuneen hänen 1987 vankilan perustamisen yhteydessä vankienhoitolaitoksen edesmenneeltä ylijohtajalta saamaansa lupaan. Asianomistajan edustajana kuultu Rikosseuraamusviraston oikeudellisen yksikön johtaja katsoo, että A:n kertomus ylijohtajalta saamansa luvan osalta voi olla uskottava. Esitutkinnassa ei ole saatu selvitystä, jonka perusteella A:n väite saamastaan luvasta voitaisiin kumota.

Kun saadun selvityksen perusteella virka-auton käytöstä Rikosseuraamusvirastossa tai sen edeltäjässä ei ilmeisesti ole ollut selviä säännöksiä ennen 1.7.2002, on ilmeistä, että A:n menettely on tuossa vaiheessa ollut em. lupauksen perustuen oikeudellisesti hyväksyttyä tai se ei ainakaan ole ollut rikosoikeudellisesti arvioiden sellaista, että menettely voitaisiin lukea A:n syyksi rikoksena 1.7.2002 edeltävältä ajalta. Ajalta 1.6.2001–30.6.2002, pelkästään mainitun valtiovarainministeriön

suosituksen perusteella – huomioon ottaen A:n aiemmin saama lupa – ei A:n menettelyä voida mielestäni lukea syyksi rikoksena.

Kun asiasta on 1.7.2002 alkaen säännelty Rikosseuraamusviraston taloussäännössä, on selvää, että mahdollinen entisen ylijohtajan antama lupa ei ole enää voinut perustaa oikeutta virka-auton yksityiskäyttöön.

Se, että menettely 1.7.2002 jälkeen voitaisiin lukea A:n syyksi tahallisenä, edellyttäisi, että hän on tiennyt menettevänsä virkavelvollisuutensa vastaisesti; hänen olisi pitänyt pitää tätä mahdollisuutta vartenotettavana tai hänen olisi pitänyt pitää virkavelvollisuuden rikkomista tilanteessa vähintäänkin yhtä todennäköisenä kuin sitä, että menettely ei riko virkavelvollisuutta.

A on kertonut pitäneensä ylijohtajalta vuonna 1987 saamansa luvan perusteella tutkinnan kohteena ollutta menettelyään luvallisena. Ottaen huomioon A:n kertomus ja mitä yksikön johtaja asiasta on edellä kerrotun mukaisesti lausunut, totean, että asiassa ei ole sellaista näyttöä, joka puhuisi A:nesittämää vastaan. Siten A:n menettelyä ei käsitykseni mukaan voida pitää tahallisenä virkavelvollisuuden rikkomisena.

Tuottamuksellinen syyksi lukeminen edellyttää, että A:n olisi pitänyt kysymyksessä olevissa olosuhteissa tietää, että hän rikkoo virkavelvollisuuttaan ja että hän olisi myös voinut tietää tämän.

Mielestäni on selvää, että A:n asemassa olevan henkilön pitää tietää virkavelvollisuutensa sisältö. Vankilan johtajan huolellisuusvelvollisuus niin vankien kohtelua kuin vankilan hallintoa koskevien säännösten osalta on käsitykseni mukaan korostetun suuri; onhan vankeinhoidon toiminta varsin tarkasti säänneltyä ja vankilan johtajan velvollisuutena laitoksensa toiminnasta vastuussa olevana on tuntea nämä säännöt. A:n mahdollisuus tuntea asiaa koskevat säännökset on ollut hyvä. Lainopillisen koulutuksen saaneena hänellä on ollut tieto ja taito seurata laajansa koskevien säännösten kehitystä ja vankilan johtajana hänellä ollut myös selonottovelvollisuus vankiloita koskevista säännöksistä.

Edellä kerrotuilla perusteilla tässä kuvattu menettely voidaan lukea A:n syyksi tuottamuksellisena.

Rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettu vähäisyys

Mielestäni tässä tarkoitetun A:n menettelyn, joka käsittää valtion omaisuuden käyttämisen omiin tarkoituksiin, voidaan arvioida vaikuttavan virkamiehen toimintaan kohdistuvaan luottamukseen haitallisesti. Menettelyllä voi olla merkitystä myös viran asianmukaisen hoidon näkökulmasta; osoittaahan se ainakin jossakin määrin "leväperäisyyttä" omaa virkatoimintaa koskevien säännösten selonotossa. A:n menettelyssä on ollut kyse muusta kuin menettelytapaa koskevasta rikkomuksesta. Lisäksi hän on saanut menettelystään henkilökohtaista hyötyä.

Edellä kerrotuin perustein, teon haitallisuus ja vahingollisuus virkatoiminnan asianmukaisuuden kannalta huomioon ottaen A:n teko ei ole rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavallakokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Syyksilukeminen

Rikosnimike

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Tekoaika- ja paikka
4.7.2002–9.3.2007, - - -

Lainkohta
RL 40:11 (792/1989, 4.7.2002–30.9.2002), RL 40:10 (604/2002, 1.10.2002–9.3.2007)

Teonkuvaus

A on vankilan johtajana virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa käyttämällä vankilan autoja (kahta henkilöautoa ja yhtä pakettiautoa) keskimäärin kerran kuukaudessa yksityisasioidensa hoitoon kirkonkylällä hänen määräämänsä vartijan tai ylivartijan toimiessa kuljettajana. Edestakainen matka vankilasta kirkonkylälle on noin 8 kilometriä ja edellä kuvattuja ajoja on tarkoitettuna aikana kertynyt ainakin 615 kilometriä. Tekoa on sen jatkuvuuden, toistuvuuden ja vakiintuneisuuden vuoksi pidettävä yhtenä tekona.

A on käyttänyt autoja vastoin Rikosseuraamusviraston taloussääntöä 13.6.2002 ja Rikosseuraamusviraston taloussääntöä 7.12.2006.

A:n teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.

Päätös

Jätän syytteen nostamatta rikoksen vähäisyyden perusteella

Perustelut

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 kohdan mukaan virallinen syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta, milloin rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä.

A:n edellä syyksi luetusta rikoksesta ei vakiintuneen yleisen tuomioistuinikäytännön perusteella ole odotettavissa sakkorangaistusta ankarampaa rangaistusta.

Edellä olen todennut, ettei teko kokonaisuutena ole rikoslain 40 luvun 10 §:n näkökulmasta pidettävä vähäisenä sen virkatoimintaa kohtaan tunnettuun luotettavuuteen aiheuttaman haitallisuuden ja vahingollisuuden kannalta. Sen sijaan syytteen nostamisen näkökulmasta teon haitallisuutta ja vahingollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon teon konkreettiset vahinkoseuraukset. Tältä osin totean, että A:n teko on jatkunut noin viisi ja puoli vuotta. Tuona aikana ajoja on kertynyt ainakin 615 kilometriä. Aiheutettu vahinko koostuu käsitykseni mukaan lähinnä polttoainekustannuksista, jotka jäävät vähäisiksi. Konkreettista vahinkoa arvioitaessa voidaan mielestäni ottaa huomioon myös se, että kustannukset jakautuvat varsin pitkälle ajanjaksolle. Myöskään asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. A:n rikos on lisäksi tämänkaltaisen rikoksen "normaalitapaukseen" verrattuna vähäinen.

Mitä tulee siihen kantelussa esitettyyn vahinkoon ja vaaraan, joka on syntynyt siitä, että valvontahenkilökuntaan kuuluva on sidottu ajojen ajaksi kuljetustehtäviin vankilan valvonnan jäädessä joissain tapauksissa muun kuin valvontahenkilökunnan varaan, viitataan yksikön johtajan asiassa lausumaan. Hänen mukaansa menettelystä ei ole aiheutunut vahinkoa tai vaaraakaan ottaen huomioon sen, että ky-

symys on avovankilasta, jossa valvontahenkilökunnan toiminta on lähinnä valvontaa, ei vartiointia. Myös asiassa kuullut todistajat, jotka ovat näitä lyhytaikaisia tuurauksia hoitaneet, kertovat, ettei menettelystä ole aiheutunut ongelmia. Huomioon on otettava myös se, että A:lla on yksikön johtajan mukaan sinänsä ollut oikeus määrätä valvontahenkilökuntaan kuuluva kuljettajakseen.

A:n syyllisyyttä vähentävänä seikkana voidaan mielestäni pitää sitä edellä kerrottua seikkaa, että hän on vankilaa perustettaessa 1987 saanut silloiselta vankeinhoitolaitoksen ylijohtajalta luvan auton käyttöön myös yksityisajoihin ja jota tietoa ei esitutkinnan perusteella voida osoittaa perättömäksi. Sitä, että A on alkujaan saanut luvan auton käyttöön, voidaan mielestäni arvioida rikoslain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitetun kieltoerehdyksen näkökulmasta. Lainkohta kuuluu:

"Jos tekijä erehtyy pitämään tekoaan sallittuna, hän on rangaistusvastuusta vapaa, jos erehtymistä on pidettävä ilmeisen anteeksiannettavana seuraavien seikkojen vuoksi:

- 1) lain puutteellinen tai virheellinen julkistaminen;
- 2) lain sisällön erityinen vaikeaselkoisuus;
- 3) viranomaisen virheellinen neuvo; tai
- 4) muu näihin rinnastettava seikka."

Se, että A:lla on alkujaan ollut lupa menettelyyn, muistuttaa erityisesti pykälän 3 tai 4 kohdassa tarkoitettua tilannetta. Vaikka tilanteessa eivät kieltoerehdyksen edellytykset mielestäni täyty, koska A:n luvan saamisen jälkeen sääntely asiassa on muuttunut, vaikuttaa se asiaa kokonaisuutena arvioiden hänen syyllisyyttään vähentävästi.

Vaikka olen edellä todennut, että tämä lupa asian sittemmin tultua säännellyksi ei poista A:n syyllisyyttä, vaan hänen osaltaan kysymys on huolimattomuudesta tehdystä rikoksesta, vähentää kuvattu alkutilanne mielestäni hänen syyllisyyttään siinä määrin, että tämäkin seikka puoltaa syyttämättä jättämistä.

Edellä kerrotuilla perusteilla jätän asiassa syytteen nostamatta.

Mitä tulee epäiltyyn luvattomaan käyttöön, joka mitä ilmeisimmin kokonaisarvostelun perusteella tulisi arvosteltavaksi rikoslain 28 luvun 9 §:n mukaisena lievänä luvattomana käyttönä, totean, että kysymys on ns. asianomistajarikoksesta, josta virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Totean, että asianomistajana kuultu Rikosseuraamusvirasto on ilmoittanut, ettei sillä ole asiassa rangaistusvaatimusta. Olen edellä perustellut, miksi asiassa ei syytteen nostaminen ole tarpeen. Näihin perusteisiin viitaten totean, että asiassa ei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista, joten tältä osin minulla ei ole syyteoikeutta eikä siten oikeutta tehdä syyteharkintaa.

Olen edellä katsonut, että A on menettelyllään syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, mutta en ole katsonut aiheelliseksi nostaa asiassa syytettä häntä vastaan. Kun A kuitenkin on menetellyt edellä kuvatuin tavoin lainvastaisesti, annan hänelle huomautuksen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 b §:n 3 kohdan nojalla jätän menettämiskaatumuksen A:ta kohtaan hänen menettelystään saamasta hyödystä esittämättä. Yleinen etu ei mielestäni vaadi menettämiskaatumuksen esittämistä, koska saatu etu on edellä kerrotuin tavoin vähäinen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan A:lle huomautuksen edellä kohdassa 4.3.2 selostetusta lainvastaaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle tämän päätökseni.

Siinä tapauksessa että A haluaa saattaa tähän päätökseeni sisältyvän syyllisyyttä koskevan ratkaisun tuomioistuimen käsiteltäväksi (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 10 §) tulee hänen toimittaa vaatimuksensa kirjallisesti minulle 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona päätöksen tiedoksianto tapahtui. Postitse lähetetystä päätöksestä katsotaan syyttämättä jätetyn saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi.

Tämä päätös on annettu postin kuljetettavaksi 18.9.2008.