

Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa



Virkarikossäätelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosäätelytekniikka oikeuskäytännön valossa

Matti Muukkonen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-883-9

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa

Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1

Teema

Selvityksiä
ja ohjeita

Julkaisija Oikeusministeriö

Tekijä/t Matti Muukkonen

Kieli Suomi

Sivumäärä

223

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan virkavastuujärjestelmää ja erityisesti virkarikoksia koskevaa sääntelyä sekä niiden kehittämistarpeita, kun huomioidaan perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot epäsymmetriaongelmista erityisesti henkilöpiiriin osalta. Selvityksen mielenkiinto kohdistuu siihen, mikä virkavastuun perusidea on, keitä sääntelyn piiriin kuuluu sekä siihen onko sääntelytekniikka nykyisellään toimiva.

Selvityksessä tarkastellaan lainopillisesti virkarikossääntelyn henkilöllistä soveltamisalaa ja virkarikoksien tunnusmerkistöjä. Selvityksessä on tarkasteltu virkavastuusääntelyn toteutumista määrällisesti ja laadullisesti. Pääpaino tarkastelussa on alempien oikeusasteiden oikeuskäytännön kuvaamisessa. Selvitys sisältää myös kuvauksen keskeisten verrokkimaiden sääntelystä.

Selvityksen tuloksena on, että henkilöpiiriin liittyy useita epäsymmetriaongelmia. Ehdotuksena on, että määrittelyjä siirrettäisiin rikosoikeudellisesta sääntelystä hallinto-oikeudelliseen. Vastaavasti blankosääntelyn kehittämiseksi virkavelvollisuuksien osoittaminen virkamiehille ja muille virkavastuullisille tulisi standardisoida.

Julkaisun sisällöstä vastaa tekijä, eikä tekstisisältö välttämättä edusta oikeusministeriön näkemystä. Oikeusministeriö on rahoittanut selvityksen ja se julkaistaan oikeusministeriön julkaisusarjassa.

Asiasanat virkavastuu, virkarikokset, julkisyhteisöt, julkinen hallinto

ISBN PDF 978-952-400-883-9

ISSN PDF

2490-0990

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-883-9>

Needs to develop regulation of offences in public office – with special reference to personal scope and regulatory technique based on blanket legislative provisions in light of case law

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2024:1	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Matti Muukkonen	
Language	Finnish	Pages 223

Abstract

The report examines the system of liability for acts in office and, in particular, the regulation of offences in public office as well as needs to develop the system and the regulation in light of observations made by the Constitutional Law Committee of Parliament on asymmetry problems, with special reference to the personal scope. The report aims to answer the following questions: What is the basic idea of liability for acts in office? Who falls within the scope of the regulation? Does the current regulatory technique function properly?

The report examines the personal scope of application of the legislation on offences in public office and the statutory definitions of such offences from the perspective of legal dogmatics. The implementation of the regulation of liability for acts in office is examined in both quantitative and qualitative terms. The main focus is on describing case law of courts of lower instances. The report also includes a description of corresponding regulation in the key reference countries.

The report concludes that the personal scope of the regulation involves several asymmetry problems. It is proposed that certain definitions be transferred from criminal to administrative legislation. Furthermore, in order to develop the regulation based on blanket legislative provisions, the assignment of official duties to public officials and others subject to liability for acts in office should be standardised.

The content presented in this publication is the responsibility of the author and does not necessarily represent the views of the Ministry of Justice. The Ministry of Justice has funded the report, and it is published in the publication series of the Ministry of Justice.

Keywords official duties, liability for acts in office, offences in public office, public sector entities, public administration

ISBN PDF	978-952-400-883-9	ISSN PDF	2490-0990
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-883-9>

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Selvitystehtävä	12
3	Virkarikokset Suomessa	16
3.1	Virkavastuusääntelyn systematiikka	16
3.2	Henkilöllinen soveltamisala	18
3.2.1	Historiaa	18
3.2.2	Virkamies	20
3.2.3	Julkisyhteisön työntekijä	24
3.2.4	Julkista luottamustehtävää hoitava henkilö	27
3.2.4.1	Sääntelytekniikka	27
3.2.4.2	Kunnan ja hyvinvointialueen toimielinten jäsenet (ja varajäsenet)	28
3.2.4.3	Julkisyhteisöjen edustajistojen jäsenet	30
3.2.4.4	Erikseen mainittujen julkisyhteisöjen ja laitosten luottamushenkilöt	32
3.2.4.5	Valtioneuvoston jäsenet	33
3.2.4.6	Valtion sivuelinten jäsenet	35
3.2.4.7	Yksihenkilöiset luottamushenkilöt	36
3.2.5	Julkista valtaa käyttävä henkilö	37
3.2.5.1	Virkavastuun varmistamisen tarve myös viranomaisten ulkopuolella	37
3.2.5.2	Julkisen vallan käyttö keskiössä	39
3.2.5.3	<i>Rajanvetoja viranomaiskoneiston ulkopuolella</i>	41
3.2.6	Ulkomainen virkamies ja ulkomaisen parlamentin jäsen	46
3.3	Virkarikokset ja niiden tunnusmerkistöt	47
3.3.1	Lahjusrikokset	47
3.3.1.1	Tavoitteena korruption ehkäisy	47
3.3.1.2	Lahjusrikoksia koskeva systematiikka	48
3.3.1.3	Rikossäännökset	49
3.3.1.4	Tunnusmerkistötekijät	50
3.3.1.5	Seuraamukset ja vanhentuminen	56
3.3.2	Virkasalaisuuden rikkomisrikokset	57
3.3.2.1	Tavoitteena salassa pidettävän tiedon suojaaminen	57
3.3.2.2	Virkasalaisuuden rikkomisrikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset	58
3.3.2.3	Tunnusmerkistötekijät	59
3.3.2.4	Seuraamukset ja vanhentuminen	65

3.3.3	Virka-aseman väärinkäyttämism rikokset	66
3.3.3.1	Tavoitteena järjestelmän ja yksityisten suojaaminen	66
3.3.3.2	Virka-aseman väärinkäyttämism rikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset ...	67
3.3.3.3	Tunnusmerkistökätkijät	68
3.3.3.4	Seuraamukset ja vanhentuminen	75
3.3.4	Virkaavelvollisuuden rikkomism rikokset	75
3.3.4.1	Tavoitteena turvata tarkka lain noudattaminen	75
3.3.4.2	Virkaavelvollisuuden rikkomism rikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset	76
3.3.4.3	Tunnusmerkistökätkijät	77
3.3.4.4	Seuraamukset ja vanhentuminen	90
4	Virka vastuun toteutuminen	91
4.1	Tilastotietoa virkarikoksista	91
4.2	Havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisuista	96
4.3	Hovioikeudet	103
4.3.1	Tilastotietoa ratkaisuista	103
4.3.2	Helsingin hovioikeus	107
4.3.3	Itä-Suomen hovioikeus	115
4.3.4	Rovaniemen hovioikeus	118
4.3.5	Turun hovioikeus	121
4.3.6	Vaasan hovioikeus	125
4.3.7	Yhteenveto	130
4.4	Käräjäoikeudet	132
4.4.1	Tapausmäärät	132
4.4.2	Etelä-Karjala	135
4.4.3	Etelä-Pohjanmaa	136
4.4.4	Etelä-Savo	138
4.4.5	Helsinki	139
4.4.6	Itä-Uusimaa	143
4.4.7	Kainuu	146
4.4.8	Kanta-Häme	147
4.4.9	Keski-Suomi	148
4.4.10	Kymenlaakso	150
4.4.11	Lappi	151
4.4.12	Länsi-Uusimaa	154
4.4.13	Oulu	155
4.4.14	Pirkanmaa	158
4.4.15	Pohjanmaa	162
4.4.16	Pohjois-Karjala	163
4.4.17	Pohjois-Savo	164
4.4.18	Päijät-Häme	168
4.4.19	Satakunta	169
4.4.20	Varsinais-Suomi	171
4.4.21	Åland	174
4.5	Johtopäätökset tuomioistuinkäytännöstä	175

5	Virkarikossäntely verrokkimaissa	177
5.1	Virravastuu yleisenä ilmiönä.....	177
5.2	Virkarikokset.....	180
5.2.1	Ruotsi.....	180
5.2.2	Norja.....	182
5.2.3	Tanska.....	184
5.2.4	Viro.....	187
5.2.5	Saksa.....	189
5.3	Verrokkimaiden ratkaisut ja Suomi.....	192
6	Johtopäätökset ja ehdotukset	193
6.1	Onko virravastuulle tarvetta ja toimiiko se nykyisellään?.....	193
6.2	Hallinto-oikeuden rakenteesta.....	196
6.3	Tunnusmerkistöjen kehittämistarpeet.....	199
6.3.1	Yleistä.....	199
6.3.2	Lahjusrikokset.....	200
6.3.3	Virkasalaisuuden rikkomisrikokset.....	202
6.3.4	Virka-aseman väärinkäyttämisrikokset.....	203
6.3.5	Virravelvollisuuden rikkomisrikokset.....	203
6.4	Muita huomioita.....	204
6.5	Ehdotukset.....	206
6.6	Vastaukset tietotarpeisiin tiivistettynä.....	207
	Lähteet	210

1 Johdanto

Silloin tällöin julkisuudessa esiintyy sananparsia siitä, kuinka jokin esitys on laadittu tai päätös on tehty *virkevastuulla*. Tyypillisimmin lausahdus esitetään ikään kuin sanoman tehostamiseksi ja totuusarvon korostamiseksi erityisesti silloin, kun kyse on mitä ilmeisemmin kontroversiaalista asiasta. Taustalla on oletus siitä, ettei sisällössä voi olla tulkinnanvaraisuutta tai se ei voi olla virheellinen johtuen laatijaa koskeneista velvollisuuksista: *virkamies*¹ ei ole voinut sepittää tekstiä tai muutoinkaan toimia asiaa valmistellessaan muutoin kuin objektiivista totuutta ja usein myös yhteiskunnan parasta tavoitellen. Virkevastuun takia hänen on pakko toimia näin välttääkseen toisintoimimisesta hänelle itselleen aiheutuvat kielteiset seuraamukset.

“Virkevastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta toiminnastaan”.² Sen valtiosääntöinen perusta on Suomen perustuslain (731/1999) 118 §:n 1 momentissa, jonka mukaan “[v]irkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimieliimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut”.³ Kyse on ikään kuin vastinparista perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistulle *lakisidonnaisuuden*

1 Olavi Rytkölen (1965, s. 1) määritelmän mukaan virkamies on se “henkilö, joka suostumuksensa perusteella on velvollinen viraksi muodostettua tehtäväryhmää hoitamaan”. Kunnissa, hyvinvointialueilla ja evankelis-luterilaisessa kirkossa virkamiehiä kutsutaan *viranhaltijoiksi* (laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, 304/2003, viranhaltijalaki, 2 §, 627/2021 ja laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoista, 653/2023, kirkon viranhaltijalaki, 3.3 §). Virkamiehet ovat julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa julkisyhteisöön (valtion virkamieslaki, 750/1994, 1.2 §, laki eduskunnan virkamiehistä, 1197/2003, eduskunnan virkamieslaki, 1.2 §, laki Suomen Pankin virkamiehistä, 1166/1998, pankin virkamieslaki, 1.2 §, viranhaltijalaki 2 §, kirkon viranhaltijalaki 3.1 §). Virkamies -käsitteestä tarkemmin ks. Koskinen – Kulla 2019, s. 200 ja Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 47 sekä tämän selvityksen luku 3.2.

2 Mäenpää 2023, s. 319.

3 Säännöksen 2 momentissa säädetään lisäksi *esittelijän* virkevastuusta. Esittelijän vastuusta tarkemmin ks. Luoto 2000, s. 74–85.

vaatimukselle: "[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia"⁴ Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan virkavastuu toteutuu muussa lainsäädännössä olevien säännösten kautta. Esitöiden mukaan tällaisia ovat esimerkiksi rikoslain (39/1889) 40 luvun (792/1989) *virkarikoksia* koskevat säännökset.⁵ Näiden ohella *rikosoikeudellisesta virkavastuusta* voidaan säätää myös erikseen (rikoslaki 40:12, 368/2019, 6 mom.).⁶ Tällaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä on nykyisin jopa yli 150 ja ne on tyypillisesti säädetty tilanteessa, jossa *julkisia hallintotehtäviä*⁷ on annettu perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla muulle kuin viranomaiselle.⁸

Virkavastuu on kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempaa.⁹ Tämä ilmenee muun muassa siinä, että vastuu on laajempi ja ankarampi.¹⁰ Perusteena ratkaisulle on esitetty se, kuinka virkamiehet osallistuvat *julkisen vallan käyttöön* päättämällä yksityisten oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista tai valmistelemalla tällaisia päätöksiä.¹¹ Myös *julkisten varojen käyttöä* on pidetty yhtenä järjestelmän oikeutuksena.¹² Jotta julkinen toiminta olisi asianmukaista, tarvitaan seuraamusuhkaa varmistamaan se.

4 Ennen perustuslakiuudistusta vastaava *virka-velvollisuuksien ja -vastuun* yhteys ilmeni Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 92 ja 93 §:stä, joista edellisessä edellytettiin kaikessa *virkatoinnassa* laillisen seuraamuksen uhalla noudatettavan tarkoin lakia. Jälkimmäisessä taas säädettiin seuraamusjärjestelmän olemassaolosta; ks. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 593. Ks. myös Erich 1925, s. 163–164.

5 HE 1/1998 vp, s. 172/II.

6 Erityisistä virkavastuusäännöksistä laajemmin ks. Matikkala 2019, s. 312–341.

7 Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan "[j]ulkisella hallintotehtävällä viitataan -- verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä". Julkisen hallintotehtävän käsitteestä ks. Husa – Pohjolainen 2014, s. 71, Mäenpää 2021, s. 62 ja 64, Kulla – Salminen 2021, s. 35, Sutela 2003, s. 77, Huhtanen 2005, s. 128–129 ja 132, Keravuo-ri-Rusanen 2008, s. 166 ja 230 sekä Muukkonen 2012, s. 7–9.

8 HE 241/2020 vp, s. 718 ja LaVL 10/2021 vp, s. 10. Hyvänä esimerkkinä on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, josta annetun lain (717/1990) 17 §:ssä (1366/2018) säädetään erikseen sen hallintoneuvoston jäseniin, hallituksen jäseniin, yliasiamieheen sekä toimihenkilöihin sovellettavasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Tarkemmin ks. HE 192/2018 vp, s. 10–11.

9 Koskinen – Kulla 2019, s. 327.

10 Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 211.

11 Ks. Koskinen – Kulla 2019, s. 327.

12 Ks. Viljanen JFT 2–4/2017, s. 730.

Perinteisesti virkavastuun on katsottu koostuvan kolmesta elementistä: rikosoikeudellisesta, *hallinto-oikeudellisesta* (kurinpidollinen vastuu)¹³ ja *vahingonkorvausoikeudellisesta*.¹⁴ Näistä ensimmäinen on ankarin vastuun muoto: esimerkiksi *virka velvollisuuksiensa* vastaisesti toiminut tai niitä laiminlyönyt virkamies voi tulla tuomituksi teostaan. Perusteiltaan kyse on siis laissa säädetystä rangaistusuhasta.¹⁵ Näistä (*varsinaisista*) *virkarikoksista*¹⁶ on siis säädetty rikoslain 40 luvussa ja ne luokitellaan *lahjusrikoksiin, virkasalaisuuden rikkomisrikoksiin, virka-aseman väärinkäyttämiskäyttöön* sekä *muihin virka velvollisuuden rikkomisrikoksiin*.¹⁷

13 Nykyään hallinto-oikeudellinen virkavastuu pääsääntöisesti tarkoittaa virkamiesoikeudellista seuraamusharkintaa. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi palvelussuhteen päättämistä tai sen esitoimena virkamiesoikeudellista *varoitusta*. Tässä yhteydessä on toki huomattava, että valtion virkamieslain 24 §:ssä, eduskunnan virkamieslain 27 §:ssä, pankin virkamieslain 18 §:ssä ja tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012, TPK-laki) 26 §:ssä on säädetty kirjallisesta varoituksesta myös itsenäisenä (hallinnollisena) seuraamuksena. Vaikka yleisesti kurinpitoseuraamuksista on luovuttu, on niitä edelleen käytössä valtion väkivaltakoneistossa; ks. laki poliisin hallinnosta (110/1992) 15 i § (860/2015), laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) 20 a § (221/2007), laki puolustusvoimista (551/2007) 48 § laki hätäkeskustoiminnasta (692/2010) 10 §, joissa säädetään määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta kurinpitorangaistuksena. Ks. myös KHO 2023:69. Evankelisluterilaisen kirkon osalta kurinpitorangaistuksista luovuttiin lailla kirkkolain muuttamisesta (1008/2012); ks. HE 41/2012 vp, s. 17/l.

14 Ks. esim. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 593 ja Koskinen – Kulla 2019, s. 329.

15 Koskinen – Kulla 2019, s. 331.

16 Varsinaisen ja epävarsinaisen virkarikoksen käsitteistä ks. Viljanen 1984, s. 21–31. Huomaa, että vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa epävarsinaisista virkarikoksista luovuttiin; ks. HE 58/1988 vp, s. 18/II ja 23/I–II sekä HE 77/2001 vp, s. 11/l.

17 Systematiikasta ks. Viljanen 2023, s. 890–1003.

2 Selvitystehtävä

Nykyinen virkarikoksia koskeva sääntely on pääosin vuodelta 2002, jolloin toteutettiin edellinen merkittävä virkarikoksia koskevan sääntelyn uudistus (L 604/2002). *Törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä* (40:8, 792/1989) koskeva säännös on kuitenkin vuodelta 1989, jolloin toteutettiin laajempi virkarikossääntelyä koskeva kokonaisuudistus. Vuonna 2011 – Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen päivittämisen yhteydessä – kansanedustajia koskevaa lahjussääntelyä (*lahjuksen ottaminen kansanedustajana*, 4 §, 637/2011) on tarkennettu sekä lisätty uusi tunnusmerkistö koskien *törkeää lahjuksen ottamista kansanedustajana* (4 a §, 637/2011). Vuonna 2019 virkarikossääntelyä on täydennetty 8 a ja 8 b §:llä (molemmat 368/2019), jotka sisältävät rangaistussäännökset koskien *Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajan ja törkeää Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana*. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen (*sote-uudistus*) yhteydessä lain määritelmäsäännöstä (11 §, 604/2002) on täydennetty hyvinvointialueita koskevalla viittauksilla (1–2 k., L 641/2021). Vastaava lisäys tehtiin vuoden 2009 yliopistolain (558/2009) hyväksymisen yhteydessä (3 k., L 562/2009)¹⁸.

Käsitellessään sote-uudistukseen johtanutta hallituksen esitystä (241/2020 vp) eduskunta hyväksyi lausuman, jossa hallitukselta edellytettiin rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten ja rikoslain ulkopuolisten virkavastuusäännösten kokonaisarviointin käynnistämistä välittömästi sekä tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelua.¹⁹ Eduskuntakäsittelyn aikana niin perustuslakivaliokunta kuin lakivaliokunta nostivat esiin ongelmakohtia, joita nykyiseen (rikosoikeudelliseen) virkavastuusääntelyyn sisältyi. Lakivaliokunnan mukaan suurin ongelma oli *epäsymmetriassa*, sillä virkarikoksia koskevan sääntelyn *henkilöllinen soveltamisala*²⁰ vaihtelee osin rikoksittain, osin sen mukaan onko julkisten hyvinvointipalvelujen tuottamiseen osallistuva henkilö palvelussuhteessa julkisyhteisöön vai

18 Ks. HE 7/2009 vp, s. 65/II ja 87/II.

19 EV 111/2021 vp, s. 2. Ks. myös StVM 16/2021 vp, s. 89 ja 419, LaVL 10/2021 vp, s. 16 ja 44 sekä PeVL 17/2021 vp, s. 20.

20 Käsitteellisesti soveltamisalalla viitataan siihen, *mihin* tai *kehin* lakia tai siinä olevia säännöksiä sovelletaan; ks. Niemivuo 2008, s. 202 ja 207. Laajemmin soveltamisalan käsitteestä ks. Muukkonen 2022, s. 18–21.

hyvinvointialueesta annetun lain (611/2022, aluelaki) 9 §:n tarkoittamaan yksityiseen palvelujen tuottajaan.²¹ Perustuslakivaliokunta taas pohti sääntelyn johdonmukaisuutta suhteessa perustuslain 124 §:ään.²²

Eduskunnan lausuman seurauksena valtioneuvoston piirissä (oikeusministeriö) on marraskuusta 2021 lähtien ollut vireillä hanke koskien rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointia.²³ Osana hanketta laaditaan virkatyönä eduskunnan edellyttämä arviomuistio, joka valmistuu vuonna 2023.²⁴ Sen keskeisenä sisältönä on ollut tarkastelu koskien lainsäädännön nykytilaa ja kehittämistarpeita.²⁵ Tämän rinnalla ministeriö on tunnistanut tietotarpeita liittyen myös niin 1) virkarikossäännösten käsitteistöön kuin eduskunnassakin esiin nousseisiin 2) virkarikossäännösten henkilöisiin soveltamisaloihin sekä 3) niiden vaikutuksiin virkavastuun toteutumiseen käytännössä.²⁶

Tämän selvityksen tavoitteena on vastata esitettyihin tietotarpeisiin. Tutkimuskysymyksenä on se, *onko virkarikossääntely ajantasaista yhtäältä virkavelvollisuuden käsitteen sekä toisaalta henkilöllisen soveltamisalan osalta, kun huomioidaan muutokset yhteiskunnassa ja oikeusjärjestyksessä. Jotta tähän kysymykseen voidaan antaa vastaus, on menetelmältään lainopillisesti tarkasteltava kysymystä siitä, mitä virkavelvollisuudella tarkoitetaan sekä arvioitava, onko aiemmin valittu sääntelymalli, jossa virkavelvollisuuden käsite saa sisältönsä muualta oikeusjärjestyksestä edelleen perusteltu vai tulisiko sääntelymallia muuttaa.*²⁷ Vastaavasti tutkimusongelman ratkaiseminen edellyttää henkilöllisen soveltamisalan täsmällisempää tarkastelua sekä sen arviointia kattaako nykyinen sääntely kaikki oleelliset ryhmät. Selvityksessä tarkastellaan myös sitä, onko oikeuskäytännössä nykyisestä sääntelystä muodostunut ongelmia.

Selvityksen tutkimusaineistona on ensisijaisesti voimassa oleva sääntely eli käytännössä virkarikoksia koskevat oikeusnormit. Oikeusnormit ovat normiauktoriteettien asettamia ihmismielen tuotteita, joilla yhteiskunnasta poistetaan

21 Ks. LaVL 10/2021 vp, s. 14–15.

22 Ks. PeVL 17/2021 vp, s. 20.

23 Hanke OM060:00/2021 dnro VN/30101/2021.

24 Tarjouspyyntö (liite 1) 18.4.2023 dnro VN/11496/2023-OM-2, s. 1.

25 Brander OM, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2.

26 Tarjouspyyntö liite 1, s. 2.

27 Tässä yhteydessä tarkastelu tulee kohdistaa niin yleiseen virkamiesoikeudelliseen sääntelyyn (valtion virkamieslaki, eduskunnan virkamieslaki, pankin virkamieslaki, TPK-laki, viranhaltijalaki ja kirkon viranhaltijalaki) kuin substanssilainsäädäntöön sekä lakia ja asetusta alemman tasoiseen ”määräilyyn” esimerkiksi kunnissa ja hyvinvointialueilla.

oikeusepävarmuutta: oikeusnormien tehtävänä on synnyttää perusteltuja oletuksia siitä, miten muut yhteiskunnan jäsenet sekä asetetut auktoriteetit toimivat tiettyjen tapahtumien toteutuessa. Tietoa siitä, mikä oikeusnormin sisältö on eli mikä on voimassa oleva oikeus, on saatavissa tulkitsemalla ja yhteensovittamalla oikeuslähteitä keskenään. Tarkasteltaessa kysymystä virkarikoksista oleelliseksi muodostuvat ne sääntelyinformaatiolauseet eli säännökset ja määräykset, joilla on yhtäältä asetettu osaksi oikeusjärjestystä virkamiehiä koskevia virkavelvollisuuksia sekä toisaalta näiden rikkomisesta mahdollisesti aiheutuvia seuraamuksia.

Virkarikoksien osalta keskeisintä aineistoa ovat rikoslain 40 luvun säännökset sekä niiden esityöt, joista keskeisimpinä voidaan pitää vuoden 1989 virkarikosuudistuksen ja vuonna 2002 voimaantulleiden muutosten valtiopäiväasiakirjoja.²⁸ Koska niin virka-aseman väärinkäyttämisen kuin virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta keskeisenä tunnusmerkistökijänä ovat muualla säädetyt virkavelvollisuudet, on tärkeänä aineistona pidettävä myös yleisen virkamieslainsäädännön (valtion virkamieslaki, eduskunnan virkamieslaki, pankin virkamieslaki, TPK-laki, viranhaltijalaki, kirkon viranhaltijalaki) sekä muun virkavelvollisuuksia ilmentävän lainsäädännön esitöitä.²⁹ Säännösten blankoluonteisuudesta myös johtuu, että oleellisena aineistona voidaan pitää myös perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen johdosta antamaa mietintöä, jossa se määritteli blankorangaistussäännösten tavoitteet.³⁰ Myöhemmin asiaa koskien on syntynyt lausuntokäytäntö,³¹ joka edesauttaa arvioimaan sitä, onko valittu sääntelymalli edelleen tarkoituksenmukainen.

Valtiopäiväasiakirjojen ohella keskeistä aineistoa ovat myös oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus. Oikeuskäytäntöä virkarikoksiin liittyen syntyy kärjäoikeuksista, hovioikeuksista sekä korkeimmasta oikeudesta (KKO). Selvityksen toteuttamisen yhteydessä on pyydetty tilastotietoja virkarikoksista syyttäjälaitokselta sekä perehdytty

28 Ks. esim. HE 58/1988 vp ja HE 77/2001 vp sekä LaVM 7/1989 vp, PeVL 4/1988 vp, LaVM 10/2002 vp ja PeVL 29/2001 vp.

29 Esim. HE 291/1993 vp, HaVM 5/1994 vp, PeVL 5/1994 vp, PNE 1/2003 vp, HaVM 10/2003 vp, PeVL 12/2003 vp, HE 244/1998 vp, HaVM 20/1998 vp, HE 196/2002 vp, HaVM 31/2002 vp, PeVL 64/2002 vp, HE 41/2002 vp ja HaVM 17/2012 vp. Muita virkavelvollisuuksia ilmentäviä säännöksiä ovat erityisesti valtion väkivaltakoneiston (poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat) virkamiehiä sekä erityisesti heidän velvollisuuksiinsa koskevien säännösten valmisteluaineistot; ks. esim. poliisilain (872/2011) ja poliisin hallinnosta annetun lain esityöt.

30 Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I.

31 Esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2/II, PeVL 20/1997 vp, s. 3/II, PeVL 45/2001 vp, s. 4/I-II, PeVL 16/2002 vp, s. 5/I-II, PeVL 20/2002 vp, s. 7/I-8/I, PeVL 31/2002 vp, s. 2/I-3/I, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 9/2007 vp, s. 3/II, PeVL 10/2016 vp, s. 8-9, PeVL 46/2016 vp, s. 7 ja PeVL 53/2018 vp, s. 3.

tilastokeskuksen tuottamaan aineistoon niitä koskien. Lisäksi oikeusrekisterikeskuksesta on pyydetty diaarinumerolistaus koskien käsiteltyjä tai käsittelyssä olevia virkarikoksia. Näiden tietojen perusteella tuomioistuimista on tilattu yhteensä 1 010 tuomiota tai päätöstä. Selvityksen eri vaiheissa on hyödynnetty laajasti tematiikkaa käsittelevää oikeuskirjallisuutta sekä tarvittaessa muutakin kirjallisuutta.

3 Virkarikokset Suomessa

3.1 Virkavastuusäntelyn systematiikka

Virkavastuuta koskeva sääntely jakautuu valtiosääntöiseen ja muuhun sääntelyyn. Kuten edellä on jo tuotu esiin, on virkavastuun valtiosääntöinen perusta perustuslain 118 §:ssä. Niin kuin *Ilkka Saraviita* kirjoittaa, täydentävät nämä säännökset oikeusvaltioperiaatetta korostavaa perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöstä. Lisäksi 118 § on tarkka virkamiehen ja virkamiesesittelijän vastuusäännös.³² Edellä referoidun 1 momentin ohella, nimittäin 2 momentissa säädetään nimenomaan jälkimmäisten vastuusta: ”Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään”.

Perustuslain virkavastuusäännökseen sisältyy myös kolmas momentti, jota on päivitetty vuonna 2011 (L 1112/2011).³³ Nykymuodossaan se kuuluu seuraavasti: ”Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa”. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaisesti säännöksellä taataan yksityisille ihmisille syyteoikeus sekä oikeus vahingonkorvauksen vaatimiseen riippumatta siitä, mitä lailla on säädetty.³⁴

Perustuslaki ei itsessään osoita virkavastuun sisältöä, vaan vastuu toteutuu muussa lainsäädännössä olevien säännösten kautta.³⁵ Virkarikoksien systematisoinnissa on aiemmassa tutkimuksessa päädytty varsinaisten ja epävarsinaisten virkarikosten erotteluun. Näistä edellisillä viitataan niihin tekoihin, jotka vain virkamiehet voivat tehdä. Sen sijaan jälkimmäiset ovat olleet tekoja, jotka ovat virkamiesten tekeminä muita tahoja ankarammin rangaistavia.³⁶ Vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa epä-

32 Saraviita 2011, s. 958.

33 Tuolloin kuitenkin säännöksestä poistettiin vain yksi sana ”tarkemmin” -määre; ks. HE 60/2010 vp, s. 46/II–47/II.

34 Koskinen – Kulla 2019, s. 329.

35 HE 1/1998 vp, s. 172/II.

36 Ks. esim. Viljanen 1984, s. 22–26.

varsinaisista virkarikoksista kuitenkin luovuttiin.³⁷ Näin ollen nykyisin jäljellä on vain varsinaisten virkarikosten kategoria, eikä määrettä varsinainen käytännössä enää käytetä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivät virkamiehet voisi syyllistyä virassaan myös muihin kuin varsinaisiin virkarikoksiin, vaikka niistä ei olekaan säädetty ankarampia rangaistuksia virkamiesaseman vuoksi³⁸. Huomionarvoista on myös todeta, että eräät muut rikokset ovat sellaisia, joihin säädetysti tai käytännössä vain virkamiesstatuksen omaava henkilö voi syyllistyä, vaikka kyse ei olisikaan (varsinaisesta) virkarikoksesta.³⁹ Toisaalta rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädettyihin virkasalaisuuden rikkomisrikoksiin voi syyllistyä myös sellainen henkilö, joka ei enää tekehokellä ole virkamies (1 mom.). Lisäksi rikoslain 11 ja 12 §:ien (368/2019) määritelmä- ja soveltamisalasäännöksistä johtuu, etteivät kaikki rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevat ole virkamiehiä hallinto-oikeudellisessa merkityksessä.

Virkarikosten osalta keskeisessä asemassa ovat kuitenkin nimenomaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset. Kuten edellä on tuotu esiin, voidaan ne luokitella lahjusrikoksiin, virkasalaisuuden rikkomisrikoksiin, virka-aseman väärinkäyttämiskoksiin sekä muihin virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiin. Lahjusrikoksia ovat *lahjuksen ottaminen* (1 §, 604/2002), *törkeä lahjuksen ottaminen* (2 §, 604/2002) sekä *lahjusrikkomus* (3 §, 604/2002). Lisäksi kategoriaan voidaan luokitella myös lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 §) sekä törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 a §), vaikka niihin eivät virkamiehet voikaan syyllistyä. Virkasalaisuuden rikkomisrikoksia taas ovat *virkasalaisuuden rikkominen* (5 §, 604/2002) sekä samaan säännökseen sisältyvä *tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen* (5 §).⁴⁰ Virka-aseman väärinkäyttämiskoksia taas ovat *virka-aseman väärinkäyttäminen* (7 §, 604/2002) ja *törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen* (8 §). Lisäksi luokitteluun

37 HE 58/1988 vp, s. 18/II ja 23/I–II sekä HE 77/2001 vp, s. 11/I.

38 Ks. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 594 ja Muukkonen – Tolvanen 2021. Huomaa, että luonnollisesti virkamiehet voivat myös virantoimituksen ulkopuolella syyllistyä rikoksiin, kuten muutkin yksityishenkilöt, sillä virkamiesasema ei sisällä syytesuojaa.

39 Edellisen osalta viitataan esimerkiksi rikoslain 11 luvun (212/2008) 9 a §:n (990/2009) *kidutusta* koskevaan tunnusmerkistöön, jossa tekijänä viitataan virkamieheen. Jälkimmäisen osalta taas erinäiset sotilasrikokset lienevät sellaisia, että niihin vähintäänkin tyypillisimmin voivat syyllistyä vain virkamiehet.

40 Huomaa, että aiemmassa (esim. Viljanen 1990, s. 212–213) systematiikassa on virkasalaisuuden rikkomisrikosten sijaan käytetty käsitettä *julkistamisrikokset*, joka rikoslain 40:5:n ”salassapitorikosten” ohella kattoi myös nyt jo kumotun lain 40:6:n tarkoittaman *asiakirjan luvattoman paljastamisen*. Ks. myös Laurikkala 2020, s. 44–45. Nykypäivänä julkistamisrikoksiksi voitaisiin ymmärtää myös rikoslain 38 luvun (578/1995) 1 ja 2 §:ssä (molemmissa 578/1995) säädetty *salassapitorikos* ja *salassapitorikkomus* sekä 12 luvun (578/1995) 7 §:ssä (578/1995) säädetty *turvallisuussalaisuuden paljastaminen* sekä 8 §:ssä (578/1995) säädetty *tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen*, joihin kuitenkin voi syyllistyä myös muu kuin rikosoikeudellisessa mielessä virkamies.

kuuluvat Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevat säännökset (8 a–8 b §), vaikeivat nekään voi kohdistua virkamiehiin⁴¹. Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia sen sijaan ovat virkavelvollisuuden rikkominen (9 §, 604/2002) sekä *tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen* (10 §, 604/2002).

Varsinaisten tunnusmerkistöjen ohella sääntelystä on syytä nostaa erikseen esiin lain 40 luvun 11–12 §:n määritelmä- ja soveltamisalasäännökset, joissa määritellään se, kuka yhtäältä on virkamies sekä toisaalta keihin kaikkiin virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan. Rikoslain 40 luvun 13 §:ssä (604/2002) on *linkki-säännös* sotilasvirkarikoksia koskien rikoslain 45 lukuun (559/2000) sekä 13 a §:ssä (990/2009) kidutusta koskevaan tunnusmerkistöön lain 11 luvun 9 a §:ssä. Lain 40 luvun 14 §:ssä (637/2011) on säädetty menettämisseuraamuksesta koskien lahjusrikoksien yhteydessä vastaanotettuja *lahjoja* tai *etuja* taikka niiden *arvoa*, jonka lisäksi muun omaisuuden menettämisen osalta viitataan rikoslain 10 luvussa (875/2001) säädettyyn. Lisäksi on syytä huomata, että rikoslain 2 luvun 7 §:ssä (792/1989) ja 10 §:ssä (604/2002) säädetään *viraltapanon* laajuudesta sekä muiden kuin virkarikosten aiheuttamasta viraltapanoseuraamuksesta⁴². Sotilasarvon menettämisestä sen sijaan on säädetty rikoslain 2 luvun 14 a §:ssä (578/1995). Myös tämä seuraamus voi kohdistua virkamieheen. Mikäli rikoksen tekijä on ammattisotilas, on tällä seuraamuksella vähintäänkin virkarikosoikeudellinen liitos.

3.2 Henkilöllinen soveltamisala

3.2.1 Historiaa

Ennen siirtymistä virkarikossäännösten tunnusmerkistöjen käsittelyyn, on syytä ottaa tarkasteluun kysymys siitä, keitä virkamiehellä tarkoitetaan ja toisaalta missä laajuudessa virkarikossääntely tulee eri henkilöryhmiin sovellettavaksi. Vuosikymmenten varrella tässä tapahtunut hieman muutoksia, sillä aiemmin lainsäädännössä on käytetty keskenään poikkeavia hallinto- ja rikosoikeudellisia virkamieskäsitteitä. Vuoden 1989 virkarikosuudistukseen asti rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaisesti “[v]irkamiehiksi sanot[ti]n -- valtion virkamieh[ä], samoin [kuin] n[ä]itä, jotka o[li]t ase-
tet[ti] hoitamaan kaupunkien, kauppala- ja maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita,

41 Ks. HE 241/2020 vp, s. 718.

42 Ks. KKO 2020:95, jossa todettiin, että viraltapano voi koskea vain tiettyä virkaa tai uutta vastaavanlaista virkaa, mikäli tämä on siirtynyt siihen teon jälkeen. Tätä lienee tulkittava siten, ettei kysymys voi olla yleisestä viraltapanosta tietyn alan virkoihin siten, että se myöhemmin estäisi tämän hakeutumisen vastaaviin.

sekä n[äitä] virka- ja palvelusmieh[iä], jotka o[li]vat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalais[ia], ynnä mu[ita], jotka o[li]vat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan”. Virkamiehen käsite kattoi siten suuren joukon julkisessa hallinnossa toimivia henkilöitä. Esimerkiksi luottamushenkilöt kuuluivat käsitteen piiriin.

Virkarikosuudistuksen myötä rikosoikeudellinen virkamieskäsite monipuolistui ja sen seurauksena laissa eroteltiin kolme ryhmää, joista kaikki ymmärrettiin rikosoikeudellisesti virkamieheksi. Näitä olivat: ”1) henkilö[t], jo[t]ka o[li]vat virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan, kuntainliittoon tai muuhun kuntien yhteistoimintaelimeen, evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai niiden seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, tai Ahvenanmaan maakuntaan taikka Suomen Pankkiin, kansaneläkelaitokseen tai muuhun itsenäiseen valtion laitokseen, työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen; 2) kunnanvaltuutettu[tut] ja muu[t] yleisillä vaaleilla valit[ut] 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsen[et], ei kuitenkaan kansanedustaja[t] edustajantoimessaan, samoin kuin 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsen[et] sekä muu[t] 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilö[t]; ja 3) henkilö[t], jo[t]ka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella muussa kuin 1 kohdassa tarkoitetussa yhteisössä käytt[ivät] julkista valtaa sekä henkilö[t], jo[t]ka mainitulla perusteella muuten kuin yhteisössä käytt[ivät] julkista valtaa” (rikoslaki 2:12.1, 792/1989, kumottu L 604/2002). Lisäksi koska useissa rikoslain säännöksissä kriminalisoitiin *myös julkisyhteisön työntekijän* teot, määriteltiin lain 2 luvun 12 §:n 2 momentissa tällaiseksi ”henkil[ö], joka o[li] työsopimussuhteessa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun julkisyhteisöön tai laitokseen”.

Vuoden 2002 lakimuutoksella virkamieskäsitettä yhtenäistettiin hallinto-oikeudellisen vastinparin kanssa. Samalla lain 40 luvun 11 §:ään otettiin määritelmät koskien myös *julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä, julkisyhteisön työntekijää, ulkomaista virkamiestä, julkista valtaa käyttävää henkilöä* sekä *ulkomaisen parlamentin*

jäsentä.⁴³ Myös sääntelyn rakennetta muutettiin. Siinä missä aiemmassa laissa kaikki kolme ryhmää olivat jo itsessään virkamieskäsitteen piiriin kuuluvia, siirryttiin uudessa laissa eritellympään malliin, jossa muiden kuin suppeassa mielessä virkamiehiksi käsitettävien ohella rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin sisällytettiin täydellisillä tai osittaisilla *onttisilla konstitutiivisilla normeilla* (X:stä on voimassa Y⁴⁴). Näin ollen muita ryhmiä ei enää ymmärretty virkamiehiksi, vaikka virkavastuusäännöksiä heihin sovellettiinkin. Samalla myös osin eriytettiin sitä, mitkä säännökset tulivat mihinkin henkilöryhmään sovellettavaksi.

3.2.2 Virkamies

Uusien määritelmäsäännösten mukaisesti virkamiehellä tarkoitetaan nykyisinkin ”virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään tai kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, Kevaan, Kuntien takauskeskukseen tai Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:hen” (rikoslaki 40:11,1). Virkamies on rikoslain 40 luvun keskeiskäsite, sillä sen 1–3, 5, 7–8 ja 9–10 §:ien tunnusmerkistöt on sidottu nimenomaan tähän. Sen sijaan lain 4 ja 4 a §:t sekä 8 a ja 8 b §:t on rakennettu kansanedustajan tekijyyden ympärille.

Virkamiestä koskevasta määritelmäsäännöksestä voidaan nostaa esiin muutamia seikkoja, jotka voidaan tiivistää yhtäältä kysymykseen siitä, mitä ovat virka- tai siihen rinnastettavat palvelussuhteet sekä toisaalta siihen onko kaikissa säännökseen sisältyvissä julkisyhteisöissä edes tällaisia henkilöitä. Näistä virkasuhde on määriteltävissä melko helposti tämän selvityksen alaviitteessä 1 mainittujen säännösten kautta: virkamiesoikeudellisille peruslaeille nimittäin tyypillistä on, että niissä määritellään se, mitä virkasuhteella tarkoitetaan. Summaten voidaan sanoa, että kyseessä

43 Rikoslain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (77/2001 vp, s. 14/I–II, 46/II, 56/II ja 68/II) oli vielä seitsemäs määritelmäsäännös, joka koski *kansanedustajaehdokasta*. Sellainen olisi ollut ”henkil[ö], joka eduskuntavaaleissa o[[isi] otettu vaalilain (714/1998) 41 §:ssä tarkoitettuun ehdokaslistojen yhdistelmään”. Määritelmä liittyi ehdotukseen koskien lahjuksen ottamista kansanedustajana, joka olisi kansanedustajien ohella koskenut myös siis kansanedustajaehdokkaista. Koska lakivaliokunta päätyi kuitenkin mietinnössään (LaVM 10/2002 vp, s. 7/I–8/I) poistamaan kansanedustajaehdokkaat rikosoikeudellisen virkavastuun piiristä, ei määritelmääkään vuoden 2002 laissa tarvittu.

44 Ks. Aarnio 1989, s. 73.

on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa julkisyhteisö on työnantajana ja virkamies (kunnissa, hyvinvointialueilla ja evankelis-luterilaisessa kirkossa viranhaltija) on työn suorittajana.⁴⁵

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioida, ettei kuitenkaan enää esimerkiksi ortodoksisessa kirkossa ole virkamiehiä. Näin siitäkkin huolimatta, että sitä koskevan lain (985/2006) 119 §:n 1 momentissa käytetään virkamiehen ja 94 §:n 4 momentissa viranhaltijan käsitettä.⁴⁶ Myöskään Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:ssä (ent. kunnallinen työmarkkinalaitos) ei ole virkamiehiä tai viranhaltijoita. Kansaneläkelaitoksessa sen sijaan virkasuhteen käyttö rajautuu vain pääjohtajaan ja johtajiin (laki Kansaneläkelaitoksesta, 731/2001, 11 §). Näin ollen ainakin ortodoksisen kirkon ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n osalta viittaus näyttää ensisilmäyksellä tarpeettomalta. Problematiikan avaaminen kuitenkin edellyttää kahden kysymyksen tarkastelua.

Aloitetaan säännöksessä mainitusta ”tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa” -määritelmästä. Kuten edeltä käy ilmi, on muotoilu sisältynyt rikoslain määritelmä-säännöksiin vuodesta 1989 alkaen. Tuolloin oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lakivaliokunnalle antamasta muistiosta käy ilmi se, kuinka kyse oli eräänlaisesta jäänteestä. Muistion laatineiden *Timo Mäkisen* ja *Ilkka Raution* mukaan valtiolla ja kunnilla ei enää tuolloinkaan ollut virkasuhteeseen rinnastettavia

45 Oma erityistapauksensa ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies sekä näiden apulaiset. He ovat virkasuhteessa valtioon (oikeusasiamies ja apulaiset teknisesti eduskuntaan). Heidän virkavastuunsa on nykyään myös muita virkamiehiä vastaava (HE 1/1998 vp, s. 172/I ja PeVM 10/1998 vp, s. 33/II–34/I). Sen sijaan menettely, jolla virkavastuuta selvitetään ja se mahdollisesti todetaan, vastaa niin sanottua ministerivastuuta (ks. luku 3.2.3). Käytännössä tämä nostaa kynnyistä merkittävästi.

46 Kyseisen lain säätämisen yhteydessä henkilöstön palvelussuhdemuoto nimittäin muutettiin työsopimuslain (55/2001) 1:1.1:ssä (329/2023) tarkoitetuksi *työsopimussuhteeksi*; ks. HE 59/2006 vp, s. 13/II, 57/I ja 61/I–II. Huomaa, että sote-uudistuksen yhteydessä valtioneuvosto arvioi esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 1055), ettei tuossa yhteydessä ollut tarkoituksenmukaista muuttaa ortodoksisista kirkkoa koskevaa virkavastuusäytäelyä muutoin kuin tekemällä tekninen korjaus säännökseen.

palvelussuhteita, mutta muotoilu oli edelleen tarpeen siksi, että tällaisia virkasuhteeseen rinnastettavia palvelussuhteita edelleen ilmeni joissain laitoksissa, kuten työterveyslaitoksessa.⁴⁷

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen määritelmäsäännökseen sisällytettiin myös kunnallinen työmarkkinalaitos. Tätä ei käytännössä perusteltu tuolloin mitenkään.⁴⁸ Mäkisen ja Raution muistiossa tosin kerrottiin, että säännös oli pyritty muotoilemaan sellaiseksi, että se koskisi vain niitä yhteisöjä ja laitoksia, joissa oli virka- tai niihin rinnastettavassa palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Kuitenkin silloisen säännöksen 1 kohtaan ”o[li] jouduttu ottamaan mukaan eräitä sellaisiakin laitoksia, joiden palveluksessa ei ole virkasuhteista henkilöstöä”. Syyksi käytännössä kerrottiin se, että näin 2 kohdassa voitiin määritellä virkamiehiksi kaikki 1 kohdassa mainittujen julkisyhteisöjen ja laitosten luottamushenkilöt. Lisäksi 1 kohdalla katsottiin olevan merkitystä myös säännöksen 2 momentissa tarkoitettujen julkisyhteisön työntekijöiden määrittelyssä.⁴⁹

Toisaalta vuoden 1989 virkarikosuudistuksen esitöissä viitattiin myös siihen, kuinka ilmaisu ”virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa” viittaisi ”kaikki[in] julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa julkisyhteisöön tai sen itsenäiseen laitokseen olevi[in] viran- tai toimenhaltijoi[hin]”.⁵⁰ Niinpä voi olla, että alkujaan vuo-

47 Mäkinen – Rautio 1989, s. 11. Ks. myös Viljanen 1990, s. 27–28. Lainvalmisteluaineistosta (HE 58/1988 vp, s. 41/II) ei käy ilmi, mistä palvelussuhteista oli kyse. Tuohon aikaan maassamme oli suhteellisen tuoreesti toteutettu valtion virkamieslainsäädäntöä koskeva uudistus (valtion virkamieslaki, 755/1986), jolla pyrittiin yhtenäistämään *virkasuhdelajeja*, joita ennen kyseisen lain säätämistä oli kaikkiaan noin kymmenen (HE 238/1984 vp, s. 1/II; ks. myös valtion virkamieslain voimaanpanolaki, 756/1986, 3 luku). Uuden lain myötä virkasuhdelajit yhtenäistettiin kahteen eli *vakinaiseen ja tilapäiseen virkasuhteeseen* (mts., s. 1/II ja 7/1–8/1). Ennen lain säätämistä oikeuskirjallisuudessa (esim. Merikoski – Vilkkonen 1982, s. 206) virkamieskäsitteen piiriin luettiin *vakinaisten virkamiesten* ohella myös *ylimääräiset toimenhaltijat ja tilapäiset toimihenkilöt* sekä jopa *satunnaiset apulaiset ja virkamiesharjoittelijat*. Jaottelulla ei kuitenkaan katsottu olevan merkitystä kuin lähinnä virassapysymisoikeuden kannalta. Oikeusministeriön muistiossa mainitun työterveyslaitoksen osalta työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978) säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestäkään (143/1977) ei asiaan ole saatavissa sen kummempaa johtoa kuin se, että sen henkilöstöä kutsuttiin *toimihenkilöiksi* (esim. s. 7/1–II) ja olivat ainakin ennen laitoksen valtiollistamista silloisen työsopimuslain (320/70) piirissä (s. 5/1) ja näitä tehtäväkokonaisuuksia kutsuttiin *toimiksi* (s. 3/1–II). Lain 7 S:ssä säädettiin siitä, kuinka nämä toimivat tehtävässään ”virkamiehen vastuulla”.

48 Ks. HE 58/1988 vp, s. 41/II ja 78/I.

49 Mäkinen – Rautio 1989, s. 11.

50 HE 58/1988 vp, s. 41/II.

den 1989 virkarikosuudistuksessa myös niin sanotut ylimääräiset toimenhaltijat⁵¹ – jotka olivat siis ylimääräisiä virkamiehiä –⁵² ymmärrettiin rinnasteisessa palvelussuhteessa oleviksi, vaikka näistä olikin yritetty valtion virkamieslainsäädännön uudistuksella päästä eroon. Näin ollen voitiin ajatella, että kun vuonna 1970 oli säädetty kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta (671/1970) ja sen 5 §:ssä oli säädetty siitä, kuinka kuntien keskusjärjestöt asettivat sopimusvaltuuskunnan avuksi toimiston erinäisten asioiden valmistelua varten, olivat nämä virkamiehiin rinnasteisia. Tehtäviä hoitaessaan toimiston toimihenkilöt olivat nimittäin *virkamiesvastuun* alaisia⁵³.

Vuoden 1987 kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (261/1987) 21 §:n 3 momentin mukaisesti Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan toimiston toimihenkilöt siirtyivät ”kunnallisen työmarkkinalaitokseen kuntien keskusjärjestöjen toimihenkilönä”. Lain esitöiden mukaan siirto tapahtui suoraan lain nojalla ja siirron jälkeen ”henkilöt ol[i]ivat samanlaisessa palvelussuhteessa kuin aikaisemminkin kuntien keskusjärjestön asettaman toimiston toimihenkilöinä”.⁵⁴ Uuden lain myötä kunnallisen työmarkkinalaitoksen organisaatiossa oli toimisto (7 §), jonka toimihenkilöt olivat virkavastuussa (9 §).

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen jälkeen kunnallisen työmarkkinalaitoksen asema muuttui vuonna 1993 säädetyllä lailla kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta (254/1993), kun se liitettiin Suomen Kuntaliitto ry:n osaksi.⁵⁵ Tuolloin lain 4 §:ssä säädettiin siitä, kuinka kunnallisen työmarkkinalaitoksen, lain 3 §:ssä säädetyn valtuuskunnan asioiden valmistelusta, esittelystä ja täytäntöönpanosta huolehtivat ”kuntien keskusjärjestön osana toimivan kunnallisen työmarkkinalaitoksen toimihenkilöt”, jotka olivat kyseisessä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alaisia (8.2 §). Esitöistä ei selviä, mikä toimihenkilöiden palvelussuhteen

51 Ks. alav. 47. Huomaa, että nykyään esimerkiksi kunnissa ja hyvinvointialueilla puhutaan edelleen toimista, kun viitataan työsopimussuhteisiin työntekijöihin. Osassa kuntia edelleen perustetaan myös tällaisia toimia ja ylläpidetään niitä koskevaa luetteloa virkoja vastaavasti.

52 Ks. Merikoski – Vilkkonen 1982, s. 206. Ylimääräisistä virkamiehistä tarkemmin ks. mts. 254–255 ja Rytkölä 1965, s. 34–37.

53 Ks. HE 13/1970 vp, s. 11/l.

54 HE 224/1986 vp, s. 8/II–9/l.

55 Ks. HE 348/1992 vp.

laatu tuolloin oli.⁵⁶ Työsopimussuhteeseen tosin viittaa ainakin uusimman kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain (630/2021) 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomen Kuntaliitto ry:n palveluksessa olleiden työmarkkinalaitoksen tehtäviä hoitaneiden henkilöiden siirtyminen uuteen lain 2 §:n tarkoittamaan *julkisoikeudelliseen yhteisöön* tapahtui työsopimuslain 1 luvun 10 §:n tarkoittamana liikkeen luovutuksena.⁵⁷

3.2.3 Julkisyhteisön työntekijä

Vuoden 2002 rikoslain määritelmäsäännöstä koskeneessa muutoksessa ei suoraan selvennetty, miksi kunnallinen työmarkkinalaitos siirtyi muiden ohella uuteen 11 §:n 1 kohtaan. Toki esitöissä viitataan ajatukseen siitä, että rikoslain uuden virkamieskäsitteen muotoilussa on nojaututtu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1998, julkisuuslaki) viranomaiskäsitteeseen, jolloin julkisyhteisöjen listausta rikoslakiin on hahmoteltu julkisuuslain pohjalta.⁵⁸ Julkisuuslain esitöissä muun muassa juuri kunnallinen työmarkkinalaitos on mainittu yhtenä lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamana muuna itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena.⁵⁹ Kun vielä huomioidaan lakiin jo vuoden 1989 uudistuksessa omaksuttu sääntelymalli, jossa mitä ilmeisemmin on pyritty välttämään työnantajaviranomaisluettelon toistamista, voidaan päätyä siihen, että viittaus työmarkkinalaitokseen sisältyy nykyiseen määritelmäsäännöksen 1 kohtaan lähinnä 2 ja 3 kohtien takia. Sama koskenee ainakin ortodoksista kirkkoa. Näiden osalta toki yliopistojen osalta ratkaisu on ollut toinen eli suoraan 3 kohtaan sisällyttäminen.

Yliopistojen ohella kyseissä säännöksessä julkisyhteisöjen työntekijöiksi määritellään myös muut henkilöt, jotka ovat työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuihin julkisyhteisöihin tai laitoksiin. Näin rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin on sisällytetty laajasti julkisen sektorin henkilökuntaa riippumatta siitä, ovatko nämä

56 Ibid. Huomionarvoista on toki todeta, että tuolloin oli suhteellisen tuoreesti säädetty yhdistyslaki (503/1989), jonka mukaisesti Suomen Kuntaliitto ry oli järjestetty. Laissa käytettiin käsitettä toimihenkilö lain 37 §:n esteellisyyttä ja 39 §:n vahingonkorvausvelvollisuutta koskevissa säännöksissä. Yhdistyslain esitöissä (HE 64/1998 vp, s. 61/l) “[t]oimihenkilö[i]llä tarkoit[et]tiin paitsi yhdistyksen nimenkirjoittajia myös muita, joille joko sääntömääräyksen tai muuten on annettu tiettyjä tehtäviä hoidettaviksi, kuten yhdistyksen sihteeriä tai rahastonhoitajaa”. Nämä pystyivät olemaan myös työsopimussuhteessa olevia, palkattuja toimihenkilöitä. Ks. myös. KM 1984:1, s. 262, Halila – Tarasti 1989, s. 429 sekä Halila 1993, s. 78–81.

57 Myös lain esitöissä (HE 241/2020 vp, s. 1039) ilmaistiin henkilöstön olevan työsopimussuhteessa.

58 Ks. HE 77/2001 vp, s. 51/II.

59 Ks. HE 30/1998 vp, s. 51/I.

virka- vai työsuhteessa työnantajaoikeushenkilöön. Ratkaisua voi pitää perusteltuna siitä näkökulmasta, että virkavastuun kattavuuden tuleekin olla laaja, eikä palvelusuhteen lajilla sinänsä pitäisi olla merkitystä tähän, sillä nykyisin on katsottu olevan mahdollista antaa julkisia hallintotehtäviä, jopa julkisen vallan käyttöä myös työsopimussuhteessa oleville. Jälkimmäisestä julkisen hallinnon sisällä esimerkiksi toimivat esimerkiksi juuri Kansaneläkelaitos ja yliopistot. Sen sijaan esimerkiksi ammattikorkeakoululain (932/2014) työsopimussuhteisen henkilöstön tai toimielimen (hallitus ja toimitusjohtaja) virkavastuu ei synny kyseisen rikoslain määritelmä- ja soveltamisalasäännösten kautta, vaan siitä on lain 12 §:n 6 kohdan mukaisesti säädetty erikseen ammattikorkeakoululain 23 §:ssä. Joissain tapauksessa toimihenkilöiden virkavastuusta on säädetty erikseen myös yhteisöä koskevassa laissa (esim. laki Kuntien takauskeskuksesta, 487/1996, 16.2 §), vaikka nämä ovatkin jo suoraan rikoslain 40:11:n määritelmien piirissä.

Tarkasteltaessa julkisyhteisön työntekijän käsitettä on syytä nostaa esiin myös *Pekka Viljasen* huomautus siitä, kuinka johtuen 1 kohdan viittauksesta valtion liikelaitoksiin, myös niiden työsuhteinen henkilöstö kuuluu käsitteen piiriin.⁶⁰ Näiden toimitusjohtajien osalta kuitenkin virkavastuusta on säädetty erikseen valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) 9 §:n 3 momentissa rinnastaen nämä julkisyhteisön työntekijöihin, mutta laajentaen vastuuta koskemaan myös virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia.⁶¹ Koska liikelaitoksen tytäarliikelaitoksen toimitusjohtajaan sovelletaan sitä mitä liikelaitoksen toimitusjohtajaan (laki valtion liikelaitoksista 9.4 §), koskee rikosoikeudellinen virkavastuu myös näitä.

Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että laajasti ymmärrettävässä valtion hallinnossa toimitusjohtaja -nimikkeellä olevat henkilöt voivat myös olla joko virkasuhteisia (esim. laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, 1226/2013, 9 §, 113/2020) tai työsopimussuhteisia (esim. laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 1390/1992, 8 a §, 765/2013), jolloin heidän virkavastuunsa määräytyy rikoslain määritelmä- ja soveltamisalasäännösten avulla. Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja sen sijaan lienee pikemminkin toimielin,⁶² jolloin tätä tehtävää

60 Viljanen 2023, s. 897.

61 Huomaa, että myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 28 g §:ssä (488/2023) on julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuuta laajennettu käytännössä koskemaan myös virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia.

62 Takauskeskuksesta saadun tiedon mukaan toimitusjohtajan kanssa ei ole tehty työsopimusta, vaan johtajasopimus ja takauskeskus itse tulkitsee toimitusjohtajan olevan toimielin.

hoitavan henkilön virkavastuu perustuu kyseisen lain 16 §:n 2 momenttiin – joskin jossain määrin epäselvää on se, voidaanko toimitusjohtaja lukea säännöksessä mainittujen luottamushenkilön tai toimihenkilön käsitteen piiriin. Toisaalta, mikäli takauskeskuksen toimitusjohtaja on toimielin, voisi tämän virkavastuu sittenkin perustua rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohtaan. Takauskeskusta koskevaa lainsäädäntöä voisi olla kuitenkin perusteltua selkeyttää.

Julkisyhteisön työntekijät ovat rikoslain säännösten soveltamisen näkökulmasta virkamiehistä poikkeavassa asemassa, sillä rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan "[t]ämän luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään". Näin ollen sovellettavaksi tulevat vain lahjusrikoksia, virkasalaisuuden rikkomisrikoksia sekä menettämisseuraamusta koskeva sääntely.⁶³ Julkisyhteisön työntekijää ei voida tuomita viraltapantavaksi, koska hän ei ylipäätään ole sellaisessa virassa, että hänet voisi siitä poistaa.⁶⁴ Sinänsä mielenkiintoista onkin esimerkiksi edellä mainitun huoltovarmuuskeskuksen työsopimussuhteisen toimitusjohtajan asema: häntä ei voi tuomita viraltapantavaksi. Jossain määrin epäselväksi sen sijaan jää voidaanko näin tehdä valtion liikelaitosten toimitusjohtajien osalta. Päätyisin siihen, ettei, sillä lain 9 §:n 3 momentin mukaan lähtökohtana on toimitusjohtajan samaistaminen julkisyhteisön työntekijään, joka karsii viraltapanoseuraamuksen vaihtoehtoista, vaikka myös virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia koskevat säännökset, joissa kyseinen seuraamus olisi, tulevat sovellettavaksi. Näin, jos kyseessä ei ole tilanne, jossa käytettäisiin julkista valtaa.

63 Ks. alaviite 61.

64 Toisaalta sääntelyssä ei ole poistettu sitä mahdollisuutta, että julkisyhteisön työntekijä, joka voi tiettyjä tehtäviä hoitaessaan olla myös julkista valtaa käyttävä henkilö (ks. luku 3.2.5), voitaisiin tuomita viraltapantavaksi. Huomaa kuitenkin, että tuolloinkaan viraltapano ei voi kohdistua julkisyhteisön työntekijän työsuhdetta; ks. HE 77/2001 vp, s. 37/l. Näin ollen, mikäli julkisyhteisön työntekijä tuomittaisiin julkista valtaa käyttävänä henkilönä viraltapantavaksi, voisi oheisseuraamus koskea vain julkista vallan käyttöä koskevaa osaa, joskin tältäkin osin esitöissä on vielä todettu, kuinka "[j]oissakin tapauksissa henkilön työtehtäviin sisältyvä oikeus julkisen vallan käyttöön on niin rajoitettua, ettei sitä voida pitää sellaisena erillisenä julkisena tehtävänä, johon voitaisiin kohdistaa viraltapano"; ks. *ibid.*

3.2.4 Julkista luottamustehtävää hoitava henkilö

3.2.4.1 Sääntelytekniikka

Suhteessa julkisyhteisön työntekijöihin julkista luottamustehtävää hoitavien henkilöiden rikosoikeudellinen vastuu on laajempi. Tämä ilmenee rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentista. Näin ollen julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön eli "aluevaltuutettu[un], kunnanvaltuutettu[un] ja muu[hun] yleisillä vaaleilla valittu[un] 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön edustajiston jäsen[een] kuin kansanedustaja[an] edustajantoimessaan sekä 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, aluehallituksen, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsen[een] sekä muu[hun] 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilö[ön]" tulevat rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset sovellettavaksi virkamieheen rinnasteisella tavalla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt olisivat tätä nykyä käsitteellisesti virkamiehiä, vaan heihin vain sovelletaan vastaavaa sääntelyä.

Julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmä on eräällä tavalla summaarinen. Säännöksessä määritellään se, mitkä kaikki statukset johtavat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Tämän ohella on toki muistettava, että virkavastuusta voidaan rikoslain 40:12.6:n mukaisesti säätää myös erikseen, joten on mahdollista, että listassa mainitsemattomien lisäksi on vielä joitain muitakin luottamustehtäviä hoitavia henkilö, joita rikosoikeudellinen virkavastuu koskee. Tällaisia ovat esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimielinten jäsenet, joskin edellisten osalta sääntely on jossain määrin epämääräinen. Yliopistolain (558/2009) 34 §:ssä kyllä säädetään siitä, kuin "[y]liopiston henkilöstön ja toimielimen jäsenen rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään [rikoslain] 40 luvussa", mutta kun huomioidaan se, että siellä ei säädetä yliopistojen osalta kuin työntekijöiden virkavastuusta, jää ilmaan, onko toimielimien jäsenet sittenkään rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Yliopistolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä toimielinten jäsenten osalta näytetään viittaavan julkista valtaa käyttäviin henkilöihin,⁶⁵ joka ei kuitenkaan kata kuin pienen osan toimielinten käsittelemistä asioista.⁶⁶ Tältä osin

65 Ks. HE 7/2009 vp, s. 65/II–66/I. Ks. myös Mäenpää 2009, s. 143.

66 Ks. Miettinen et al. 2009, s. 141–146.

yliopistolain uudistuksen yhteydessä siis supistettiin rikosoikeudellista virkavastuuta.⁶⁷ Tässä suhteessa ammattikorkeakoululain 23 § näyttääkin olevan merkittävässä määrin selkeämmin rikosoikeudellisen virkavastuun perustava⁶⁸.

3.2.4.2 Kunnan ja hyvinvointialueen toimielinten jäsenet (ja varajäsenet)

Säännöksessä mainituista aluevaltuutetuilla viitataan aluelain 23 §:n 1 momentin tarkoitamiin aluevaltuutettuihin.⁶⁹ Kunnanvaltuutettuja taas ovat kuntalain (410/2015) 15 §:än tarkoittamat valtuutetut.⁷⁰ Nämä ovat selkeitä rooleja, jotka rikoslain määritelmäsäännös tunnistaa. Kun kunta- ja aluelakien kyseisissä säännöksissä viitataan myös varavaltuutettuihin, nousee esiin kysymys siitä, ovatko myös he rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Ongelmaksi voi nimittäin lähtökohtaisesti muodostua se, ettei kummassakaan laissa ole säännöstä siitä, että varavaltuutettuun sovelletaan sitä, mitä valtuutetusta tai aluevaltuutetusta säädetään. Kun liioin rikoslain määritelmäsäännöksensä tai edes esitöissä ei varavaltuutettuihin viitata, nousee esiin kysymys siitä, täyttyykö tunnusmerkistö tekijän osalta myös silloin, kun päätöksentekoon mahdollisesti osallistuu varavaltuutettu tai silloin, jos varavaltuutettu on saanut varavaltuutetun roolissaan salassa pidettäviä asiakirjoja, joita hän sittemmin esimerkiksi jakaa. Potentiaalinen ongelma varavaltuutettujen osalta kuitenkin ratkeaa, kun rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan lopussa säädetään julkista luottamustehtävää hoitavaksi myös muut 1 kohdassa tarkoitettujen julkisyhteisöjen – siten myös kunnan ja hyvinvointialueen – luottamushenkilöt. Kuntalain 69 §:n 1 momentin ja aluelain 74 §:n 1 momentin mukaisesti myös

67 Vrt. HE 77/2001 vp, s. 52/II.

68 Säännöksen mukaan "[a]mmattikorkeakoulun henkilöstöön ja toimielimen jäsenen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä". Toisaalta lain esitöissä tätäkin on laimennettu julkisen vallan käyttöä koskevaksi; ks. HE 26/2014 vp, s. 34/I.

69 Huomaa, että määritelmäsäännöksen 1 kohdassa viitataan myös hyvinvointiyhtymään, jolloin aluelain 69.1–2 §:n kautta 2 kohdan soveltamisala kattaa myös yhtymävaltuuston jäsenet ja yhtymäkokouksen osallistujat. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 2.4–5 §:stä taas johtuu, että virkavastuu koskee vastaavasti myös HUS-yhtymää.

70 Viitaten edellisessä alaviitteessä esitettyyn, kuntalain 64 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesti virkavastuu koskee myös yhtymävaltuustoja ja yhtymäkokousta.

varavaltuutetut ovat kunnan tai hyvinvointialueen luottamushenkilöitä⁷¹. Varavaltuutettujen kuulumisen rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin on käynyt ilmi myös oikeuskäytännössä⁷².

Vastaavaa ei problematisointivaraa ole havaittavissa esimerkiksi kunnanhallituksen, aluehallituksen tai muidenkaan kunnan tai hyvinvointialueen toimielinten varajäsenten osalta sillä niin kuntalain 31 §:n 3 momentissa kuin aluelain 36 §:n 3 momentissa säädetään siitä, kuinka toimielinten henkilökohtaisiin varajäseniin sovelletaan sitä mitä toimielimen jäsenestä säädetään.⁷³ Näin ollen aluelain 42 §:n 2 momentin ja 43 §:n tarkoittaman aluehallituksen, kuten myös kuntalain 38 §:n 2 momentin ja 39 §:n tarkoittaman kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa rikoslain 11 §:n 2 kohdan 12 §:n 1 momentin perusteella. Samanlainen tilanne koskee myös muita aluelain 35 §:n 2 ja 3 momentin, kuntalain 30 §:n 2–4 momenttien tarkoittamien sekä aluelain 125 §:n ja kuntalain 121 §:n tarkoittamien toimielinten jäseniä ja varajäseniä, kuten myös toimielinten jaostojen jäseniä ja varajäseniä.⁷⁴ Jälkimmäisten osalta perusteluna on aluelain 35 §:n 4 ja kuntalain 30 §:n 5 momentit, joissa säädetään jaostoihin sovellettavan sitä, mitä kustakin asianomaisesta toimielimestä säädetään.

Erityistapauksena on vielä syytä nostaa esiin vaalilain (714/1998) tarkoittamien vaaliviranomaisten eli (valtion) vaalipiirilautakunnan (11 §, 271/2013), (hyvinvointialueen) aluevaalilautakunnan (12 a §, 649/2021), kunnan keskusvaalilautakunnan (13 §), vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenten (15 §, 361/2016), vaalitoimitsijan (17 §, 361/2106) sekä muun vaalien toimeenpanoon osallistuvan henkilön virkavastuu. Tästä on säädetty lain 185 §:ssä (649/2021). Säädettyä vaalilakia kyseisen säännöksen katsottiin olevan tarpeen, sillä kaikki vaaliviranomaiset, kuten vaaliavustajat, eivät käyttäneet tehtävässään julkista valtaa, eivätkä siten olleet rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.⁷⁵ Alkujaan säännös oli muodossa, jossa säännökseen sisällytettyjä (edelliset pl. aluevaalilautakunnan jäsenet) rangaistaisiin, kuten virkamiestä, mikäli he vaaliviranomaisena toimiessaan laiminlöisivät

71 Ks. myös Viljanen 2023, s. 895.

72 Tällaista kantaa edusti myös syyttäjän näkemys ”Kittilän laki” -oikeudenkäynnissä, jossa syytteessä oli myös yksi varavaltuutettu. Ratkaisussaan käräjäoikeus tai myöhemmin hovioikeuskaan ei ottanut asiaan kantaa muutoin kuin hylkäämällä henkilöä koskevan syytteen muilla perusteilla. Ks. Lapin käräjäoikeus 28.6.2019 dnro R 17/983; ks. myös Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021 dnro R 19/752.

73 Huomaa, että edellä käsitellyt varavaltuutetut eivät ole henkilökohtaisia; ks. KHO 1988 A 26 ja Harjula – Prättälä 2023, kommentaariosan 90 §:n selityksen alaluku 5.

74 Kunnan toimielinrakenteista tarkemmin ks. Muukkonen LM 2/2020, s. 221–246.

75 Ks. HE 48/1998 vp, s. 61/I–II.

vaalilaissa tarkoitettua velvollisuutena. Sote-uudistuksen yhteydessä – tosin asiaa kummemmin perustelematta – säännös muutettiin muotoon, jossa edellä mainittuihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.⁷⁶

3.2.4.3 Julkisyhteisöjen edustajistojen jäsenet

Lautakuntia, johtokuntia tai toimikuntia sekä myös aluevaltuustoon ja kunnan valtuustoon rinnastettavia elimiä voi olla muissakin yhteisöissä. Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että rikosvastuun piiriin voivat kuitenkin kuulua 2 kohdan perusteella vain sellaisten julkisyhteisöjen edustajiston jäsenet, jotka on mainittu 1 kohdassa. Näin olen esimerkiksi ylioppilaskunnan 46 §:n tarkoittaman ylioppilaskunnan, samaisen säännöksen 6 momentissa tarkoitettujen hallituksen ja edustajiston jäsenet eivät ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa, elleivät he sitten käytä julkista valtaa siten kuin rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa säädetään. Lisäperusteluna 2 kohdan ulkopuolelle tippumiseen on myös se, ettei ylioppilaskunnan edustajistosta sen yleisestä vaalitavasta riippumatta voida käsitteellisesti katsoa ”yleisillä vaaleilla valituksi”. Rikoslain 14 luvun (578/1995) 7 §:n (641/2021) määritelmäsäännöksen mukaan nimittäin ”[y]leisillä vaaleilla tarkoitetaan tässä luvussa eduskuntavaaleja, presidentinvaalia, aluevaaleja, kuntavaaleja ja europarlamenttivaaleja sekä yleisiä kirkkollisia vaaleja”. Nähdäkseni kuitenkin siitä, että tämä määritelmä säännös viittaa vain kyseiseen lukuun, ei voida tehdä sellaista päätelmää, että 40 luvussa yleisillä vaaleilla tarkoitettaisiin joitain muitakin kuin näitä.⁷⁷

Sen sijaan esimerkiksi kirkkolain (652/2023) 3 luvun 4 §:n 1 momentin tarkoittama kirkkovaltuusto on rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa tarkoitettu yleisillä vaaleilla valittu edustajisto, jolloin sen jäsenet ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Vastaavasti, koska kirkkolain 3 luvun 19 §:n mukaisesti yhteiseen kirkkovaltuustoon sovelletaan sitä, mitä kirkkovaltuustosta on säädetty, on myös sen jäsenet

76 Ks. HE 241/2020 vp, s. 1073 ja 1475; vrt. HE 48/1998 vp, s. 107/I.

77 Huomaa kuitenkin, että säännöksen antamiseen vuonna 1995 (L 578/1995) johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 94/1993 vp, s. 83/II) todettiin, että ”[v]aikka määritelmäsäännös onkin tarkoitettu tyhjentyväksi luetteloksi luvussa tarkoitetuista yleisistä vaaleista, se ei siis sisällä nimenomaista mainintaa kaikista kysymykseen tulevista vaaleista. Jos sitäpaitsi otettaisiin käyttöön esimerkiksi uusia yleisiä valtiollisia tai kunnallisia vaaleja, olisi säännöstä sovellettava myös tällaisiin vaaleihin. Sen sijaan lääninosavaltuustojen tai muiden maakunnallisten päätöksentekuelimien valitsemiseksi mahdollisesti omaksuttavia uusia vaaleja säännöksessä ei ole mainittu, joten jos tällaisista vaaleista myöhemmin säädetään, säännöstä olisi syytä täydentää niitä koskevalla lisäyksellä”. Sote-uudistuksen yhteydessä sääntelyä täydennettiin aluevaaleilla (L 641/2021); ks. HE 241/2020 vp, s. 1050–1052.

rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Ortodoksisen kirkon puolella taas siitä annetun lain 53–57 §:ien tarkoittama seurakunnanvaltuusto on vastaavassa asemassa, koska myös sen jäsenet valitaan yleisillä vaaleilla.⁷⁸

Muissa 1 kohdassa mainituissa julkisyhteisöissä ei ole yleisillä vaaleilla valittavia edustajistoja kuin tietysti perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisesti valtiovaltaa käyttävä eduskunta. Sen jäsenet – kansanedustajat – on kuitenkin rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa rajattu rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle silloin, kun kyse on edustajantoimessa toimimisesta⁷⁹. Perustuslain 29 §:n mukaisesti “[k]ansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset”. Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen yhteydessä katsottiinkin, että “[k]ansanedustajien valtiosäännön mukaisen aseman kanssa näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa se, että heidät määriteltäisiin virkamiehiksi rikosoikeudellisessa mielessä”.⁸⁰

Säännöksessä viitataan käsitteeseen ”edustajantoimessaan”. Vuoden 2002 lain esitöissä “[t]oimiminen edustajantoimessa tarkoittaisi muun muassa lupauksen mukaista äänestämistä ja puheenvuoron käyttämistä täysistunnossa samoin kuin vastaavaa menettelyä valiokunnan käsitellessä jotakin kysymyksessä olevaa asiaa. Kysymykseen tulisi myös lupaus toimia edustajantoimessa tehtävän hallintopäätöksen saattamiseksi tietyntylaiseen lopputulokseen. Edustajantoimen hoitamiseen voi kuulua esimerkiksi toimiminen eduskunnan kansliatoimikunnassa, joka tekee eduskunnan hallintoa koskevia päätöksiä, kuten nimityspäätöksiä”.⁸¹ Kun esitöiden määritelmä on näin laaja, jää jossain määrin epäselväksi, jäisikö kansanedustajan tehtävästä vielä jotain edustajantoimen ulkopuolelle, joka voisikin johtaa siihen, että kansanedustajaa tuleekin osittain pitää julkista luottamustehtävää hoitavana?⁸² Koska edellä mainitut lahjusrikokset ja Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevien rikosten tunnusmerkistö on määritelty suoraan koskemaan kansanedustajia, ei niiden osalta ole merkitystä, vaikka kansanedustaja ei olisikaan määritelmäsäännöksen piirissä.

78 Ks. HE 94/1993 vp, s. 83/II.

79 Ks. myös Viljanen 2023, s. 895.

80 HE 58/1988 vp, s. 20/II. Ks. myös HE 77/2001 vp, s. 43/II–50/I, jossa avataan kansanedustajiin liittyvää problematiikkaa.

81 HE 77/2001 vp, s. 48/II.

82 Kyse on ensisijaisesti poliittisesta vastuusta; ks. mts., s. 45/I.

3.2.4.4 Erikseen mainittujen julkisyhteisöjen ja laitosten luottamushenkilöt

Kansanedustajat voivat tulla rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuitenkin muiden tehtäviensä kautta, jolloin he ovatkin julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä. Kansanedustajuus itsessään ei siis luo yleistä tai edes erilaisiin virka- tai luottamustehtäviin kohdistuvaa syytesuojaa. Esimerkiksi Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 10 §:n tarkoittamat pankkivaltuutetut ovat yleensä kansanedustajia, vaikkei sinänsä missään edellytetäkään sitä, että nämä omaisivat kaksoisstatuksen.⁸³ Tuossa tehtävässään pankkivaltuutetut ovat julkista luottamustehtävää hoitavia ja siten rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Sama koskee myös Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 4 §:n tarkoittamia valtuutettuja.⁸⁴

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa mainitaan erikseen vielä Ahvenanmaan maakunta, Työterveyslaitos, Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT. Vaikka Ahvenanmaan maakunnassa "[m]aakuntapäivien jäsenet valitaan välittömällä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen" (Ahvenanmaan itsehallintolaki, 1144/1991, 13 §), on maakuntapäivissä kyseessä pikemminkin rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan tarkoittama toimielin kuin yleisillä vaaleilla valittu edustajisto, kuten itsehallintolain 3 §:stä voidaan huomata. Myös kaikki muut Ahvenanmaan maakunnan toimielinten jäsenet, kuten maakunnan hallituksen sekä sen alaisten viranomaisten jäsenet, kuuluvat julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmän piiriin.⁸⁵

Työterveyslaitoksen osalta julkista luottamustehtävää hoitaviksi henkilöiksi tulee ymmärtää sen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 4 §:n (1290/1993) johdokunnan jäsenet.⁸⁶ Kuntien takauskeskuksella taas on sitä koskevan lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallitus. Kevassa sen sijaan on siitä annetun lain 8 a §:n (513/2020) tarkoittamia valtuutettuja, joista osa toimii myös Kevan toisen toimielimen eli lain 8 c §:ssä (513/2020) tarkoitetun vaalivaliokunnan jäsenenä. Lisäksi Kevalla on lain 9 §:n (513/2020) tarkoittama hallitus. Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT:ssa sen sijaan on kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain 5 §:n mukaisesti hallitus sekä kuntajaosto,

83 Ks. HE 6/1998 vp, s. 6/II.

84 Myös heiksi yleensä valitaan kansanedustajia; ks. HE 10/2001 vp, s. 6/I.

85 Huomaa, että sote-uudistuksen yhteydessä esitettiin kumottavaksi viittausta Ahvenanmaan maakuntaan; ks. HE 241/2020 vp, s. 1055–1056. Lakivaliokunnan (LaVL 10/2021 vp, s. 36–37) asiantuntijakuulemisissa havaittujen jakautuneiden näkemysten vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin pysytti sääntelyn tältä osin entisellään; ks. StVM 16/2021 vp, s. 119.

86 Laitoksen johdokunnan jäsenistä tarkemmin ks. asetus työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (501/1978) 6 § (764/2008).

hyvinvointialuejaosto ja yritysjaosto. Koska jaostot on säädetty suoraan laissa toimielimiksi ja rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdassa käytetään ”kuten” määrettä, ovat ne säännöksen tarkoittamia toimielimiä siinä missä muutkin.

Edellä mainittuja tahoja koskevassa omassa sääntelyssä on myös viittauksia rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, kuten osin jo edeltä on käynyt ilmi. Nämä ovat sanamuodoltaan hieman erilaisia, sillä esimerkiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain 7 §:n mukaan “[j]ohtokunnan jäsenten ja laitoksen toimihenkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä”. Kuntien takauskeskuksesta annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan taas “[t]akauskeskuksen luottamushenkilöt ja toimihenkilöt ovat tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkavastuun alaisia”. Kevasta annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan taas ”Kevan luottamushenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuusta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä”. Kunta- ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan sen sijaan ”Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT:n hallituksen ja jaostojen jäsenten ja varajäsenten sekä sen palvelussuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellisia virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä laissa säädettyjä tehtäviä”. Erityisesti kolmen jälkimmäisimmän osalta esiin nousee kysymys, onko kyse missään määrin virkavastuuta rajoittavasta muotoilusta, kun virkavastuu sidotaan juuri kyseisessä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Toisaalta voidaan kysyä, että voiko ylipäättään näissä elimissä tulla eteen jotain sellaista, mikä ei olisi kyseisten tehtävien hoitamista. Tällaisia lienevät ainakin eräät henkilöstöhallintoon liittyvät toimet. Tuolloin jouduttaisiin arvioimaan sitä, onko esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttäminen henkilöstön ottamisessa tai näiden palvelussuhteiden päättämisessä sellaista Kevasta annetun lain 2 §:n tarkoittamien tehtävien mukaista toimintaa, että rikosoikeudellinen virkavastuu on olemassa. Nähdäkseni kysymystä ei voi pitää merkityksettömänä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen takia.

3.2.4.5 Valtioneuvoston jäsenet

Edellisten ohella on vielä syytä nostaa esiin, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan piiriin kuuluu joukko muitakin toimielimiä. Poiketen vuoden 1989 virkarikosuudistuksen määrittelyssä siinä mainitaan valtioneuvosto, jota on kuitenkin pidettävä erityistapauksena johtuen siitä, että valtioneuvoston jäsenten virkavastuusta on säädetty suoraan perustuslaissa. Vuoden 1989 uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä tätä myös esitettiin,⁸⁷ mutta tuolloin perustuslakivaliokunnan

87 HE 58/1988 vp, s. 24/l, 41/II–42/l ja 78/l.

vaatimuksesta siitä jätettiin säätämättä.⁸⁸ Tässä yhteydessä on toki syytä huomioida, että lakivaliokunnan näkemyksen mukaan se, ”ettei valtioneuvoston jäsentä koskevan maininnan poistaminen estä soveltamasta rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä valtioneuvoston jäseniin”.⁸⁹ Toinen huomioitava seikka on se, että tuolloin valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuu perustui perustuslakina annettuun lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta (274/1922).⁹⁰

Vuoden 2000 uuden perustuslain säätämisen yhteydessä kyseinen laki kumottiin. Nykyään valtioneuvoston jäsenten virkavastuu perustuu perustuslain 114–116 §:iin. Näistä viimeisessä on säädetty niin sanotusta korotetusta syytekynnyksestä. Säännöksen mukaan “[s]yyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti”. Perustuslain esitöiden mukaan “[p]ykälä ei olisi itsenäinen rangaistavuuden perustava säännös, vaan teon rangaistavuuden edellytyksenä olisi lisäksi muualla laissa olevan asianomaisen rikossäännöksen, esimerkiksi jonkin rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksen tunnusmerkistön toteutuminen”.⁹¹

Valtiosääntöisten muutosten seurauksena vuoden 2002 määritelmäsäännöksessä valtioneuvoston jäsenet siis sisällytettiin lakiin, eikä se sen kummemmin aiheuttanut keskustelua.⁹² Aiemmin oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Viljanen oli pitänyt vuoden 1989 ratkaisua ”hieman outona” muun muassa siksi, että virkarikossäännösten tunnusmerkistö edellytti tekijäksi nimenomaan virkamiestä, jollainen siis vuoden 1989 sääntelyssä valtioneuvoston jäsen ei sitten ollutkaan.⁹³ Sinänsä viittauksen puuttuminen ei ollut estänyt valtakunnanoikeutta tuomitsematta ministeriä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja lahjuksen ottamisesta 29.10.1993 antamallaan ratkaisulla.

88 Ks. PeVL 4/1988 vp, s. 2/I ja LaVM 7/1989 vp, s. 5/II.

89 LaVM 7/1989, s. 5/II.

90 PeVL 4/1988 vp, s. 2/I.

91 HE 1/1998 vp, s. 171/II.

92 Ks. HE 77/2001 vp, s. 52/II–53/I.

93 Viljanen 1990, s. 29.

3.2.4.6 Valtion sivuelinten jäsenet

Valtioneuvoston ohella valtion hallintoon kuuluu vielä siis erilaisia lautakuntia, johtokuntia, komiteoita, toimikuntia ja neuvottelukuntia. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista – toimielinten suuren määrän vuoksi – ryhtyä dokumentoimaan kaikkia näistä. Näin ollen mainitsen vain esimerkkejä sekä samalla selvennän mikä näiden toimielintyyppien välinen ero on. Kunnissa ja hyvinvointialueilla erottelua on tehty jo laissa, sillä esimerkiksi lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat on määritelty kuntalain 30 §:n 2 ja 3 momenteissa sekä aluelain 35 §:n 2 ja 3 momenteissa. Näistä voidaan päätellä se, että lautakunnat asetetaan hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä (kuntalaki 30.2,1 §, aluelaki 35.2,1 §), johtokunnat liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten (kuntalaki 30.2,2 §, aluelaki 35.2,2 §) sekä toimikunnat määrätyn tehtävän hoitamista varten (kuntalaki 30.3 §, aluelaki 35.3 §).

Valtiolla vastaavien roolia ei vastaavalla tavalla määritellä lainsäädännössä. Oikeuskirjallisuudessa *Olli Mäenpää* on pitänyt erilaisia työryhmiä, toimikuntia ja komiteoita valmistelueliminä, joita viranomaisen asettaa määrääjäksi. Tyypillisesti niiden tehtäviin kuuluu ”yleensä valmistelu, suunnittelu taikka lausuntojen tai neuvojen antaminen”, eivätkä ne yleensä tee hallintopäätöksiä. Toisaalta viranomaisten yhteydessä toimii myös useita lautakuntia ja neuvostoja, jotka taas niitä tekevät.⁹⁴

Kirjoittaessaan valtionhallinnon *sivuelinorganisaatioista Kaarlo Tuorin* tarkastelun keskiössä olivat *tilapäiset ja pysyvät komiteat*.⁹⁵ Näistä hänen mukaansa pysyviksi komiteoiksi tuli – valtioneuvoston komiteoista antaman päätöksen (606/1974) 3 §:n mukaisesti – ymmärtää *neuvottelukunnat, lautakunnat ja neuvostot*, jotka oli lain tai asetuksen nojalla ”asetettu selvittämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä valmisteltaessa tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa”. Oleellista Tuorin mukaan olikin hahmottaa, että komiteapäätös erotti nämä pysyvät komiteat tilapäisistä, sillä ne olivat päätöksen mukaisesti pysyväisluonteisempia kuin päätöksen 1 §:ssä tarkoitetut komiteat. Jälkimmäisiä nimittäin olivat ”yhden tai useamman henkilön muodostam[i] a tilapäi[siä] toimieli[miä], jotka valtioneuvosto o[li] asettanut selvittämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana toimielimenä tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa”.⁹⁶ Sen sijaan tilapäisten komiteoiden ja vuoden 1974 komiteapäätöksen 2 §:n tarkoittamien *toimikuntien* eroksi Tuori tunnisti sen, mikä viranomaisen pystyi jälkimmäisiä asettamaan. Siinä, missä pysyvien komiteoiden asettaminen pystyttiin tekemään lailla, asetuksella tai valtioneuvoston

94 Mäenpää 2023, s. 232–233.

95 Tuori 1983, s. 4 ja 70–92.

96 Mts., s. 79.

päätöksellä ja tilapäisten komiteoiden valtioneuvoston päätöksellä, mahdollisti komiteapäätöksen 2 § toimikuntien asettamisen valtioneuvoston kanslian tai ministeriön päätöksellä.⁹⁷

Vuoden 1988 valtioneuvoston päätöksessä komiteoista (218/1988) systematiikka osittain muuttui. Tuolloin nimittäin pysyvät komiteat rajattiin käytännössä komiteakäsitteen ulkopuolelle todeten päätöksen 1 §:n 1 momentissa, kuinka se ”kosk[i] asioita tilapäisesti valmistele[v]ia komite[it]ia ja toimikunt[i]a (*komitea*)”. Päätöksen sisältöä kuitenkin laajennettiin koskemaan ”soveltuvin osin myös sellais[ia] lain, asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä asetettu[ja] neuvottelukunt[ia], lautakunt[ia] ja neuvosto[ja] sekä mui[ta] vastaav[ia] toimielim[iä], jo[t]ka asetet[tii]n asioiden valmistelua varten ja o[livat] tarkoitettu komite[oit]a pysyv[i]mm[i]ksi” (valtioneuvoston päätös komiteoista 1.2 §). Vaikka nyttemmin oikeusjärjestykseen sisältyy edelleen lukuisa joukko joko lailla tai esimerkiksi suoraan perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla asetuksella säädettyjä toimielimiä, ei tällaista organisaatiotyyppisäännöstä enää ole, sillä komitealaitoksen lakkauttamisen yhteydessä vuonna 2002 myös valtioneuvoston päätös komiteoista kumottiin (valtioneuvoston asetus komiteoista annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta, 1040/2002, 1 §). Esimerkkeinä rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan tarkoittamista toimielimistä voidaan edelleen kuitenkin mainita tutkimuseettinen neuvottelukunta (asetus tutkimuseettisestä neuvottelukunnasta, 1347/1991, 1 §)⁹⁸, lainsäädännön arviointineuvosto (asetus lainsäädännön arviointineuvostosta, 1735/2015, 1 §) sekä kuluttajariitalautakunta (laki kuluttajariitalautakunnasta, 8/2007, 1 §). Esimerkiksi Suomen Akatemiassa sen sijaan toimii siitä annetun lain (922/2018) 5 §:n (213/2018) tarkoittamia tieteellisiä toimikuntia. Kaikki nämä ja lukuisat muut vastaavat toimielimet ja ennen kaikkea niiden jäsenet kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin julkista luottamustehtävää hoitavina henkilöinä.

3.2.4.7 Yksihenkilöiset luottamushenkilöt

Viimeinen huomionarvoinen seikka koskien julkista luottamustehtävää hoitavia on se, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan lopussa sellaiseksi määritellään myös muut säännöksen 1 kohdassa tarkoitettujen julkisyhteisöjen ja laitosten luottamushenkilöt. Näillä viitataan yleensä yksihenkilöisyyteen. Tällaisia ovat esimerkiksi käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain (675/2016) ja tuomioistuinlain (673/2016) 2 luvun 6 §:n 1 momentin tarkoittamat *lautamiehet* sekä kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2 luvun 6 §:n tarkoittamat *uskotut miehet*. Toisaalta myös esimerkiksi

⁹⁷ Mts., s. 71.

⁹⁸ Ks. tarkemmin Muukkonen 2023, s. 18–19.

kuntalain 44 §:n tarkoittama *pormestari* ja 45 §:n tarkoittama *apulaispormestari* ovat yksihenkilöisiä julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä⁹⁹. Näiden ohella myös esimerkiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahaston yliasiamiestä käsitellään julkista luottamustehtävää hoitavana, joskin tästä on säädetty erikseen (laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta 17 §).¹⁰⁰

3.2.5 Julkista valtaa käyttävä henkilö

3.2.5.1 Virkavastuun varmistamisen tarve myös viranomaisten ulkopuolella

Suomalaisessa hallintojärjestelmässä lähtökohtana on ollut ajatus valtiosääntöoikeudellisesta *virkamieshallintoperiaatteesta*, jonka mukaisesti julkista valtaa voisivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja niiden nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimetyt virkamiehet.¹⁰¹ Nykyään periaate ei kuitenkaan ole enää ehdoton, vaan viranomaisten ja virkamiesten ohella julkista valtaa voivat joissain tapauksissa käyttää myös julkisyhteisöjen työntekijät¹⁰² sekä muutkin yksityishenkilöt, joiden hoitettavaksi tällaisia tehtäviä on annettu.

99 Huomaa, että lisäksi viranhaltijalain 48.1 §:ssä (627/2021) valtuuston ja aluevaltuuston puheenjohtajille on osoitettu toimivaltaa päättää kunnanjohtajan ja hyvinvointialuejohtajan virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti siihen saakka, että valtuusto samaisen säännöksen mukaisesti ehtii käsitellä asian. Samaisen säännöksen 2 momentin mukaisesti taas vastaava toimivalta kuntayhtymän johtavan viranhaltijan osalta on sen ylimmän toimielimen puheenjohtajalla, joka siis kuntalain 58 §:n mukaisesti voi olla yhtymävaltuuston puheenjohtaja. Jossain määrin epäselväksi sääntely jättää sen, voiko toimivalta olla yhtymäkokouksen puheenjohtajalla ja kenellä se on yhden toimielimen kuntayhtymässä: loogista olisi, että tuolloin virantoimituksesta pidättämisestä väliaikaisesti päättäisi kuntayhtymän hallituksen puheenjohtaja, koska hallitus on se, joka valitsee ja erottaa kuntayhtymän johtavan viranhaltijan. Lainsäädännön perusteella epäselväksi jää myös se, että miten asiasta tulisi päättää aluelain 58 §:n tarkoittaman hyvinvointiyhtymän johtavan viranhaltijan osalta.

100 Ks. HE 192/2018 vp, s. 10.

101 HE 1/1998 vp, s. 178/II; ks. myös PeVL 4/1989 vp, s. 1/II–2/I ja Mäenpää 2017, s. 26.

102 Huomionarvoista on kuitenkin todeta, ettei kuntien ja hyvinvointialueiden työsopimus-suhteisille työntekijöille voida osoittaa julkisen vallan käyttöä (kuntalaki 87.2 §, aluelaki 92.2 §).

Muutos tapahtui erityisesti 1990-luvulla, jolloin tapahtunutta *yksityistämiskehitystä*¹⁰³ esimerkiksi Tuori on pitänyt vauhdiltaan ”kansainvälisestäkin poikkeuksellisen hurja[na]”.¹⁰⁴ Osaltaan kyse tuolloin oli niin sanotun *Uuden julkisjohtamisen opin* (New Public Management, NPM) omaksumisesta suomalaisen julkishallintoon.¹⁰⁵ Tämän seurauksena viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirtyi useita niin julkisen vallan käyttöä sisältäviä kuin tällaisten toimien valmistelua koskevia tehtäviä.¹⁰⁶ Valtiosääntöoikeudellisesti asiaan reagoitiin perustuslain 124 §:ssä, jolla rajoitettiin *julkisten hallintotehtävien* antamista muille kuin viranomaisille. Kyseisen säännöksen mukaan tällaisten tehtävien antaminen on mahdollista lailla tai lain nojalla, mikäli ”se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Säännökseen sisältyvän ehdottoman rajoituslausekkeen mukaan *merkittävää* julkisen vallan käyttöä ei saa kuitenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Toin jo edellä johdannossa (erit. alav. 7) esiin, mitä julkisella hallintotehtävällä perustuslain esitöiden mukaan tarkoitetaan. Vaikka käsitettä on selvennetty lukuisissa oikeudellisissa kirjoituksissa sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, on josain määrin edelleenkin epäselvää, miten käsitteen tulisi suhtautua ”julkisen vallan käsiteperheeseen”¹⁰⁷ sekä mitkä tehtävät ovat ja taas eivät ole sen piirissä. Erityisen ongelmalliseksi tilanne on muodostunut yksityisen pysäköinninvalvonnan suhteen, jossa perustuslakivaliokunnan kannanottojen seurauksena ala tulisi käytännössä nykymuodossaan lakkauttaa, mikäli siitä haluttaisiin säätää lailla. Näin siksi, että valiokunta on pitänyt pysäköinninvalvontaa nimenomaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä.¹⁰⁸

103 Yksityistämisen ja ulkoistamisen käsitteistä ks. esim. Muukkonen LJ 1/2020, s. 43–44 ja siellä mainitut lähteet sekä Muukkonen LM 2/2022, s. 322–323.

104 Tuori OTJP 1998, s. 299; ks. myös Rasinmäki 1997, s. 5–6. Huomaa myös, että Tuori (2002, s. 62) on kutsunut oikeusvaltion suurimmiksi uhiksi nimenomaan ”yksityistämis[tä] ja julkisten tehtävien luovuttamis[ta] markkinamekanismien hoidettavaksi”.

105 Ks. esim. Sutela 2003, s. 17–25; ks. myös Muukkonen et al. 2022, s. 25–28.

106 HE 77/2001 vp, s. 54/II.

107 Oikeuskirjallisuudessa *Ida Koivisto* (2014, s. 681) on kirjoittanut käsiteperheestä ja *lähi-käsitteistä*, kun taas *Marja Sutelan* (2003, s. 76) valinta on ollut kuvata julkista valtaa ja julkisia (hallinto)tehtäviä *naapurikäsitteiksi*.

108 Ks. PeVL 57/2010 vp, s. 5/I–II ja PeVL 23/2013 vp, s. 3/I ja 4/I.

3.2.5.2 Julkisen vallan käyttö keskiössä

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta huomautti tarpeesta varmistaa rikosoikeudellisen virkavastuun olemassaolo myös tilanteessa, jossa muulle kuin viranomaisille annettaviin julkisiin hallintotehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä.¹⁰⁹ Tämän seurauksena rikoslain määritelmäsäännöksiin otettiin erityinen määritelmä koskien julkista valtaa käyttävästä henkilöstä.¹¹⁰ Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan sellaisella tarkoitetaan ”a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla”. Säännös on siten kaksiosainen: julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi määritellään niin päätöksentekijä tai pikemminkin julkisen vallan käyttöön toimivallan omaava henkilö kuin edellisen valmistelijat sekä näyttöneottajat, tarkastajat taikka muut vastaavalla tavalla toimivat. Esitöissä puhutaan ydinalueesta ja laajenuksesta.¹¹¹

Julkista valtaa käyttävää henkilöä koskeva virkavastuusäntely poikkeaa merkittävästi kolmesta edellä käsitellystä – virkamiehestä, julkista luottamustehtävää hoitavasta ja julkisyhteisön työntekijästä – virkavastuullisten ryhmästä. Kun niitä koskevissa määritelmäsäännöksissä sääntely on sidottu tekijän asemaan, määräytyy julkista valtaa käyttävä henkilö pikemminkin tälle osoitettujen tehtävien ja erityisesti toimivaltuuksien kautta¹¹². Näin ollen se, että joku henkilö määrittyy julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi, ei tarkoita sitä, että henkilöön sovellettaisiin virkavastuuta koskevia säännöksiä kaikessa hänen toiminnassaan. Toisaalta toki esimerkiksi virkamiehen virkavastuukin ulottuu lähtökohtaisesti vain virkatehtäviin. On kuitenkin huomattava, että tuolloin myös ne *julkiset tehtävät*, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä tai sen valmistelua kuuluvat virkavastuun piiriin. Oleellista on siis

109 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 35/II; ks. myös PeVL 46/2002 vp, s. 10/I, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 11/2006 vp, s. 3/I–II, PeVL 20/2006 vp, s. 2/I–II ja PeVL 3/2009 vp, s. 4/II–5/I.

110 HE 77/2001 vp, s. 54/II–55/I.

111 Mts., s. 55/I–II.

112 Tehtävien ja toimivallan käsitteistä ks. Muukkonen DL 2/2021, s. 240 ja siellä mainitut viitteet.

tiedostaa, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan määritelmään (ja 12.1 §:n soveltamisalaan) perustuva virkavastuu koskee ainoastaan julkisen vallan käyttöä tai sen käyttämättä jättämistä.¹¹³

Niinpä sillä, mitä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan, on merkitystä virkavastuun potentiaalisen realisoitumisen näkökulmasta. Yleisen määritelmän mukaan julkisen vallan käytöksi on katsottava se, kun toimivaltainen taho (yleensä siis viranomaisen) päättää yksipuolisesti jonkun *edusta, oikeudesta* tai *velvollisuudesta*.¹¹⁴ Julkisen vallan käyttöä on siten vaikkapa sosiaalietuuksien myöntäminen, opiskelijoiden opintosuoritusten arviointi tai vaikkapa kurinpitoseuraamusten asettaminen taikka henkilön tuomitseminen tuomioistuimessa rangaistukseen. Julkisen vallan käyttöä voi tapahtua määrämuotoisessa päätöksenteossa tai tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä. Myös joitain valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia voidaan pitää (välillisenä) julkisen vallan käyttönä.¹¹⁵ Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuu, ettei julkista valtaa pitäisi voida käyttää ilman viime kädessä eduskunnan antamaan lakiin perustuvaa toimivaltaa. Tätä kutsutaan *hallinnon lainalaisuuden periaatteeksi* ja se on keskeinen osa oikeusvaltiollisuutta.¹¹⁶

Koska julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä on kirjoitettu *organisaationeutraaliksi*, voi määritelmä täytyä niin julkisyhteisöjen kuin puhtaasti yksityistenkin yhteisöjen puitteissa. Edellisestä tyyppiesimerkki on esitöissäkin mainittu tilanne, jossa julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa tai suorittaa valmistelevia taikka täytäntöönpanevia toimia.¹¹⁷ Niinpä vaikkapa opintosuorituksia arvostelevan, yliopiston työntekijän virkavastuu ei perustukaan rikoslain 40 luvun

113 Huomaa, että "[v]irkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista myös se, että asianomaisella on paitsi oikeus käyttää julkista valtaa myös velvollisuus ryhtyä johonkin julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen" (HE 77/2001 vp, s. 55/II). Kuten jäljempänä huomataan, voi esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöt täytyä myös passiivisuudella (laiminlyönti); ks. mts., s. 51/I.

114 Ks. esim. HE 77/2001 vp, s. 55/I, HE 196/2002 vp, s. 7/I, HE 268/2014 vp, s. 33/I, 140/II ja 201/I, HE 241/2020 vp, s. 520 ja 597, HE 58/2022 vp, s. 83, 115 ja 119. Huomaa kuitenkin, että julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp, s. 52/II) tuotiin esiin näkemys, jonka mukaan julkisen vallan [käytön] käsitteelle ei olisi annettavissa yleistä määritelmää, mutta sen "keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimena yksityisen oikeusasemaan". Edelleen esitöiden mukaan "[j]ulkisen vallan käyttönä pidetään myös etuuksien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista".

115 Tuori 1998, s. 316–317.

116 Esim. Husa – Jyränki 2021, I. 2.6.2.

117 HE 77/2001 vp, s. 53/I.

11 §:n 3 kohtaan, vaan nimenomaan 5 kohtaan.¹¹⁸ Tuolloin häneen sovelletaan normaalia laajempaa virkavastuuta eli lahjusrikosten ja virkasalaisuuden rikkomisrikosten ohella sovellettavaksi tulevat myös virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöt.¹¹⁹ Vastaavasti, jos henkilö on muun kuin julkisyhteisön palveluksessa tai muutoin käyttää julkista valtaa taikka suorittaa valmistelevia tai täytäntöönpanevia toimia, tulevat virkavastuusäännökset sovellettavaksi.

3.2.5.3 *Rajanvetoja viranomaiskoneiston ulkopuolella*

Varsinaisen julkishallinnon ulkopuolella oleelliseksi muodostuu yhtäältä se, mitä julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle on säädetty tai lain nojalla annettu sekä se, sisältyykö näihin julkisen vallan käyttöä. Varsinkin jälkimmäinen edellyttää tehtävien ja toimivaltuuksien arviointia suhteessa rikoslain määritelmäsäännöksiin. Näin siksi, että rajanvedosta on harvoin säädetty.¹²⁰ Toisaalta joihinkin lakeihin sisältyy suoraan rajoituksia, joiden vuoksi viranomainen ei ulkoistustilanteessa edes voi

118 Ks. Miettinen et al. 2009, s. 142–143. Huomaa, että kyse oli vuonna 2002 tehdystä muutoksesta vuoden 1989 virkarikoslainsäädäntöön. Tuota ennen julkisyhteisön työntekijä ei voinut olla kaksoisroolissa myös julkisen vallan käyttäjä; ks. HE 58/1988 vp, s. 43/I ja HE 77/2001 vp, s. 55/II.

119 Mts., s. 57/I.

120 Nyt jo kumotun metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain (1474/1995) 1 a §:ssä (313/2007) säädettiin metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä ja niiden jakautumisesta julkista vallan käyttöä sisältäviin (2 mom.) ja sellaisiin, joihin sitä ei sisältynyt (1 mom.). Näistä edellisiä kutsuttiin laissa viranomaistehtäviksi ja jälkimmäisiä edistämistehtäviksi. Lain korvanneessa Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) 8 §:ssä (1326/2016) on sen sijaan säädetty vain metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä. Toisaalta lain 14 §:ssä (1421/2014) on säädetty julkisen vallan käytöstä ja siihen oikeutetuista henkilöistä. Ks. myös valtioneuvoston asetus Suomen metsäkeskuksen toiminnasta (1544/2016) 13–15 §:t. Lisäksi ks. myös riistahallintolain (158/2011) 8 § (968/2017).

lain nojalla siirtää julkisen vallan käytön osuutta viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaan siitä (julkisen vallan käytöstä) pitää olla säädetty erikseen.¹²¹ Näiltä osin lain-säädäntö on perustuslain 124 §:ää tiukempi.¹²²

Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan a alakohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee tapahtua lain tai asetuksen nojalla. Tämä voi tarkoittaa velvoittavien määräysten antamista tai päättämistä jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta taikka tosiasiallista puuttumista toisen etuun tai oikeuteen. Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuu, että viime kädessä toimivaltuus tulee olla säädetty lailla. Näin ollen voitaisiin ajatella, että virkavastuun synnyttävä julkisen vallan käytön toimivaltuus tulisi ilmetä laista tai asetuksesta¹²³, joidenka ”nojalla” sitten julkista valtaa käyttävä henkilö suorittaisi toimiaan. Toisaalta valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa – esimerkiksi perustuslain 124 §:ssä – mahdollistetaan julkisten hallintotehtävien siirtäminen joko lailla tai sen nojalla. Käytännössä jälkimmäisellä viitataan nimenomaan esimerkiksi hallintopäätöksellä tai hallintosopimuksella toteutettaviin siirtoihin. Julkisen vallan käyttöä sisältävän toimivallan on sen sijaan perustuttava lakiin tai sitä alemman asteiseen asianmukaisesti annettuun säädökseen¹²⁴. Näin ollen vaikka esimerkiksi kunta tai hyvinvointialue voivat siirtää julkisia hallintotehtäviä – mikäli niiden siirto on erikseen mahdollistettu riittävän täsmällisillä¹²⁵ säännöksillä – muille kuin viranomaisille, eivät ne voi antaa näille ikään kuin mukana toimivaltuuksia,

121 Näin esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, sote-järjestämislaki) 12.2,1 §. Ks. HE 241/2020 vp, s. 687–688.

122 Huomaa myös, että pelastuslain (379/2011) 51.1 §:ssä on säädetty siitä, ettei vapaaehtoisia voida käyttää apuna pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä pelastustoiminnassa tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaiseksi säännöksessä määritellään viranomaistoimivaltuuksien käyttö sekä tarkastus- ja valvontatoiminta. Meripelastuslain (1145/2001) 6.1 §:ssä on samanlainen säännös, joskin ilman tarkempaa määrittystä, mitä merkittävällä julkisen vallan käytöllä esimerkiksi tarkoitettaisiin. Lain esitöissä (HE 71/2001 vp, s. 48/II–49/I) epäillään tosin ylipäätään sitä, että kuuluisiko tehtäviin miltään osin julkisen vallan käyttöä. Huomionarvoista lieinee kuitenkin todeta, että teknisesti säännökset eivät kiellä julkisen vallan käytön osoittamista myös vapaaehtoisille (pl. esimerkiksi onnettomuuspaikan johtaja). Sen sijaan pelastuslain 51.1 §:ää voidaan tältä osin pitää jossain määrin ongelmallisena pelastustoimen ”kunnallisuuden” vuoksi. Aluelain 7.2,5 §:n mukaan nimittäin hyvinvointialue – eli käytännössä sen sisällä toimivat pelastuslain 26 §:n (1353/2018) 2 mom.:ssa (616/2022) tarkoitetut viranomaiset – vastaa(vat) viranomaisille kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

123 Lainvalmisteluaineistoissa (Mäkinen – Rautio 1989, s. 16–17 ja LaVM 7/1989) – ennen määritelmäsäännösten muuttamista – esitetyn kannan mukaan säännöstä ei kuitenkaan ole tarkoitettu kannanotoksi sen suhteen voidaanko julkisia tehtäviä tai julkisen vallan käyttöä osoittaa yksityisille asetuksella tai asetuksen nojalla; ks. Viljanen 1990, s. 32. Nähdäkseni nykyään perustuslain 2.3 ja 124 §:n mukaan näin ei voi olla.

124 PeVL 11/2002 vp, s. 6/I.

125 Täsmällisyyden vaatimuksesta ks. esim. Nykänen LM 3–4/2020, s. 447–455.

vaikka oman organisaationsa sisällä toimivaltuudet pääsääntöisesti osoitetaan nimenomaan kuntalain 90 §:n tai aluelain 95 §:n tarkoittamilla hallintosäännöillä taikka kuntalain 91 §:n ja aluelain 96 §:n tarkoittamilla subdelegointipäätöksillä.

Niinpä esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 3 a luvussa (381/2016) säädetään erikseen toimivaltuuksista. Lisäksi lain 42 c §:ssä (609/2022) on säädetty siitä, kuinka virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan kyseisen luvun nojalla julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, silloinkin kun he eivät ole virkasuhteessa valtioon tai hyvinvointialueeseen. Vastaavasti esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990) 9 §:n (438/2014) tarkoittaman tarkkailulähetteen tai 9 b §:ssä (438/2014) tarkoitetun ilmoituksen tekevään lääkäriin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä (mielenterveyslaki 31 a §, 583/2022) – silloinkin, kun tämä ei ole virkasuhteessa valtioon tai hyvinvointialueeseen. Esitöiden mukaan säännöksellä viitataan nimenomaan rikoslain julkista valtaa käyttävää henkilöä koskeviin vastuusäännöksiin.¹²⁶ Myös tartuntatautilaissa (1227/2016) on säädetty erinäisistä toimivaltuuksista, joita virkasuhteessa olevien lääkäreiden ohella myös muut julkisessa terveydenhuollossa toimivat laillistetut lääkärit voivat soveltaa. Tällaisia ovat esimerkiksi lain 70 §:n (1149/2022) tarkoittamat kiireelliset rajoitustoimet, joita myös esimerkiksi ei-virkasuhteinen päivystävä lääkäri voisi tehdä.¹²⁷ Aiemmin tällaisten ostopalvelulääkäreiden virkavastuu perustui nimenomaan julkista valtaa käyttävän henkilön asemaan¹²⁸. Sote-uudistuksen myötä kuitenkin näiden, kuten muidenkin hyvinvointialueen hankkimien yksityisten palvelujen osalta virkavastuusta on säädetty rikoslain 40 luvun 12 §:n 6 momentin tarkoittamalla tavalla erikseen sote-järjestämislain 20 §:ssä. Heidän osaltaan huomionarvoista on todeta, että säännöksessä vastuu on laajempi kuin esimerkiksi julkisyhteisön työntekijöillä.¹²⁹

Vuoden 2002 lakimuutoksen esitöissä ei ole tarkemmin avattu sitä, mitä ovat tyyppilliset julkisen vallan käyttöä koskevat tilanteet, joihin a alakohdassa viitataan.¹³⁰ Tämä osaltaan johtunee siitä, että sen oli tarkoitettu vastaamaan pääosin vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa omaksuttua määritelmää.¹³¹ Tuolloin taas hallituksen esitykseen sisältyi ajatus siitä, että silloinen määritelmä olisi kattanut kaikki julkisia

126 Ks. HE 199/2013 vp, s. 30/II.

127 Ks. HE 13/2016 vp, s. 57–58.

128 Ks. HE 241/2020 vp, s. 340.

129 Säännöksen 2 momentin mukaan myös tällaisten tahojen johtoon sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta.

130 Ks. HE 77/2001 vp, s. 55/I–II.

131 Mts., s. 55/I.

tehtäviä hoitavat.¹³² Eduskunnassa käsite päädyttiin kuitenkin korvaamaan julkisen vallan käytöllä.¹³³ Vielä hallituksen esityksessä virkamiehiksi tässä mielessä esitettiin muun muassa Yleisradion ja Alkon hallintoneuvoston jäseniä. Jälkimmäisiä siltä osin kuin he hoitivat alkoholimonopoliin liittyviä tehtäviä. Myös Alkon tarkastajat oli tarkoitus katsoa valvontatehtävissään virkamiehiksi. Yksityisistä henkilöistä taas viitattiin muun muassa työsuojelun apuna toimiviin asiantuntijoihin eli tutkimuksen toimittajiin.¹³⁴ Koska lakivaliokunta ei omassa mietinnössään ottanut asiaan kantaa, jäi asia hieman epäselväksi sen osalta, keihin säännöstä lopulta oli tarkoitus soveltaa. Oikeuskirjallisuudessa Viljanen on avannut asiaan liittyvää problematiikkaa.¹³⁵ Tuossa yhteydessä hän on todennut myös esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenen vastuun perustuvan silloiseen a alakohtaa vastaavaan aiempaan säännökseen. Huomionarvoista on toteamus nimenomaan siitä, että virkavastuu on tuolloin kohdistunut vain kurinpitotehtävään, jota kutsutaan osittaiseksi virkavastuuksi.¹³⁶

A alakohdassa tarkoitettujen julkisen vallan käytön tilanteiden ohella valmistelu- ja toimeenpanotehtävät olivat uusi julkista valtaa käyttävien henkilöiden kategoria vuoden 2002 lainsäädännössä. Sääntelyn taustalla oli havainto siitä, että rangastusvastuun ulkopuolelle oli jäänyt joukko henkilöitä, jotka yleisen oikeuskäsityksen mukaan ansaitsisivat sen.¹³⁷ Esitöissä viitattiin ainakin silloisten rehulain (396/1998) 25 §:n tarkoittamiin valtuutettuihin tarkastajiin sekä lannoitelain (232/1993) 12 §:n tarkoittamiin valtuutettuihin tarkastajiin ja näytteenottajiin sekä onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/1985) 17 §:n tarkoittamiin tutkintalautakunnan

132 Ks. HE 58/1988 vp, s. 42/II–43/I.

133 LaVM 7/1989 vp, s. 6/I.

134 HE 58/1988 vp, s. 42/I.

135 Ks. Viljanen 1990, s. 30–36.

136 Mts., s. 35. Huomaa, että nykyisin asianajajista annetun lain (496/1958) 6 a §:n (716/2011) 1 mom:n mukaan asianajajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät kuuluvat liiton yhteydessä toimivalle riippumattomalle valvontalautakunnalle ja valvontayksikölle. Lain 7 k §:n (716/2011) 1 mom.:n mukaan valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla ja 2 mom.:n mukaan valvontayksilön toimihenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Kun asiasta säädettiin vuoden 2004 lakimuutoksella (697/2004), ei tuossa yhteydessä selvennetty mihin tuomarinvastuulla viitattiin. Lisäksi vaikka tuolloin laista poistettiin viittaus hallituksen jäsenten tuomarinvastuulla toimimiseen, todettiin esitöissä (HE 54/2004 vp, s. 21/II) kuitenkin, että hallitus käyttäisi edelleen julkista valtaa mm. jäsenasioissa. Eduskunnassa lain 6 §:n (697/2004) 2 mom.:iin otettiin nimenomainen maininta jäsenasioiden käsittelystä virkavastuulla; ks. LaVM 5/2004 vp, s. 3/I–II. Näin ollen voitaneen päätellä, että lopulta kyse sittenkin oli erikseen säädetystä virkavastuusta.

137 HE 77/2001 vp, s. 55/II–56/I.

jäseniin.¹³⁸ Nykyisen rehulain (1263/2020) 30 §:n 2 momentissa ja lannoitelain (711/2022) 25 §:n 3 momentissa on säädetty rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta vastaaviin. Esitöiden mukaan kyse on ollut selkeyttävistä säännöksistä, vaikka kyseessä onkin julkista valtaa käyttävät henkilöt rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan tarkoittamassa mielessä.¹³⁹ Turvallisuustutkintalain (525/2011) 15 §:ssä on säädetty rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta lain 11 §:n tarkoittamaan Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijaan ja 12 §:n tarkoittamaan valtion edustajaan näiden toimiessa kyseisen lain mukaisissa tehtävissä.¹⁴⁰

Nykyisin vastaavista tarkastajista (ja joissain laeissa näytteenottajista) on säädetty myös siemenlain (600/2019) 24 §:ssä, kasvinsuojeluaineista annetun lain (1563/2011) 25 §:ssä (372/2018), eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (517/2015) 47 §:ssä, eläintautilain (76/2021) 71 §:ssä, eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) 27 a §:ssä (668/2021), taimiaineistolain (1205/1994) 7 b §:ssä (375/2018), hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) 11 §:ssä (376/2018), lannoitevalmistelain (539/2006) 18 §:ssä, hissiturvallisuuslain (1134/2016) 67 §:ssä, sähköturvallisuuslain (1135/2016) 80 §:ssä¹⁴¹ ja luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 14 §:ssä. Lisäksi esimerkiksi kaupanvahvistajista annetun lain (573/2009) 1 §:n (318/2014) ja 2 §:n (318/2014) tarkoittamat kaupanvahvistajat toimivat virkavastuulla (laki kaupanvahvistajista 7 §). Esitöiden mukaan virkavastuu koskee molempia ryhmiä.¹⁴² Esitöissä ei kuitenkaan selvennetä mihin rikoslain 40 luvun 11 §:n kohtaan kenenkin osalta vastuu perustuu vai onko kyse erikseen säätämisestä. Nähdäkseni oikeana on pidettävä nojaamista 5 kohtaan. Samoin on asian laita lääkelain (395/1987) 71 §:n (1258/2021) 3 momentin tarkoittaman tarkastuksen avustajan sekä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä annetun lain 46 §:n tarkoittaman tarkastukseen osallistuvan asiantuntijan osalta.¹⁴³ Myös esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 21 §:n tarkoittamiin asiantuntijoihin sovelletaan virkavastuuta koskevia säännöksiä (4 mom., 195/2016).

Edelleen esimerkiksi sellaiset kuntarakennelain (1698/2009) 17 §:n tarkoittamat (erityisen kuntajakoselvityksen suorittavat) kuntajakoselvittäjät tai hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021, aluejakolaki) 9 §:n tarkoittamat aluejakoselvittäjät,

138 Mts., s. 56/l.

139 HE 200/2020 vp, s. 41–42, HE 32/2022 vp, s. 38–39

140 HE 204/2010 vp, s. 40/l.

141 Huomaa myös, että lain 93 §:ssä säädetään ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä ja tämän rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

142 Ks. HE 30/2009 vp, s. 7/l, 24/II ja 26/II.

143 Ks. HE 107/2021 vp, s. 105 ja 128 ja HE 241/2020 vp, s. 778.

joita ei ole otettu virkasuhteeseen, ovat kuntarakennelain 17 §:n 1 momentin ja aluejakolain 9 §:n 4 momentin mukaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Aluejakolain esitöistä ei käy ilmi pidetäänkö aluejakoselvittäjiä tuolloin julkista luottamustehtävää hoitavina vai onko tuolloin kyse siitä, että virkavastuusta on säädetty erikseen.¹⁴⁴ Kuntarakennelain esitöissä sen sijaan ehkä jossain määrin epäselvästi (”sovellettavaksi voisivat tulla”) kyllä viitataan julkista valtaa käyttäviin henkilöihin,¹⁴⁵ mutta toisaalta niin säännös kuin esityöt antavat viitteitä myös siitä, että kyse olisi erikseen säädetystä virkavastuusta.¹⁴⁶

3.2.6 Ulkomainen virkamies ja ulkomaisen parlamentin jäsen

Edellä mainittuja rikosoikeudellisen virkavastuun kategoriaryhmiä voidaan pitää selvästi suurempina ja potentiaalisemmin realisoituvina kuin lain 40 luvun 11 §:n 4 kohdan tarkoittamia ulkomaisia virkamiehiä sekä 6 kohdan tarkoittamia ulkomaalaisen parlamentin jäseniä. Näistä edellisellä tarkoitetaan ”henkilöä, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta”, kun taas jälkimmäisen määritelmänä on ”henkil[ö], joka on vieraan valtion kansanedustuslaitoksen tai kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen”. Kuten virkarikoksia käsittelevän luvun 12 §:n 3 momentista ja 4 momentista (586/2019) voidaan havaita, on kyse lähinnä siitä, että näin asiasta säääten, voidaan yhtäältä toimeenpanna kansainväliset korruptionvastaiset velvoitteet sekä toisaalta tehdä mahdolliseksi näiden henkilöryhmien rangaistukset myös Suomessa.¹⁴⁷ Huomionarvoinen on myös Viljasen havainto siitä, että joissain tapauksissa ulkomaalainen virkamies voi olla joissain tapauksissa myös Suomen kansalainen.¹⁴⁸

144 Ks. HE 241/2020 vp, s. 844.

145 HE 125/2009 vp, s. 68/l.

146 Ks. myös PeVL 33/2009 vp, s. 3/l.

147 Ks. myös HE 77/2001 vp, s. 53/II–54/I, 56/II ja 57/II–58/I.

148 Viljanen 2023, s. 898.

3.3 Virkarikokset ja niiden tunnusmerkit

3.3.1 Lahjusrikokset

3.3.1.1 Tavoitteena korruption ehkäisy

Rikoslain virkarikoksia koskevassa luvussa ensimmäisenä on lahjusrikoksia koskevat säännökset. ”Niiden tarkoituksena on erityisesti edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta eli riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista, mikä on yksi virkatoimien lainmukaisuuden edellytys. Lahjomasäännöksillä pyritään lisäksi ylläpitämään kansalaisten luottamusta virkatoimien lainmukaisuuteen”.¹⁴⁹ Näin ollen lahjusrikossääntely on lähtökohdiltaan korruption ja muun epäasiallisen virkatoiminnan estämiseen pyrkivää. ”Korruptiolla tarkoitetaan vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Käytännössä se voi ilmetä asioiden käsittelyn jouduttamisena tai muutoin edistämisenä lahjusta vastaa. Korruptio on yleensä kahden kauppa, etuuden antajan ja sen vastaanottajan. Lahjonta on kuitenkin vain yksi epäeettinen toimintatapa vaikkakin eräs vakavimmista”.¹⁵⁰ Koska yleisessä virkamiesoikeudellisessa sääntelyssä (valtion virkamieslaki 15 §, eduskunnan virkamieslaki 20 §, pankin virkamieslaki 12 §, TPK-laki 17 §, viranhaltijalaki 17.3 §, kirkon viranhaltijalaki 25.3 §¹⁵¹) virkamiehiä on veloitettu pidättäytymään luottamusta vaarantavista taloudellisista

149 HE 58/1988 vp, s. 46/l.

150 Valtion työmarkkinalaitos 2014, s. 18. Korruptiotutkija *Ari Salmisen* (2015, s. 4) mukaan taas ”[k]orruption käsite pohjautuu latinankieliseen sanaan ”*corrumpere*”, jolla tarkoitetaan henkilön ja erityisesti hänen luonteensa turmelemista. Käsitteellä tarkoitetaan jonkin fyysistä turmelemista, epäjärjestykseen saattamista, tai jonkun epärehellisyyteen houuttelemista tai lahjomista väärän valan tekemiseksi. Korruptiota kuvaa henkinen rappio, moraalinen rappeutuminen ja lahjonnan rehtottaminen”.

151 Huomionarvoista on, että kirkon viranhaltijalain säätämisen yhteydessä säännöksen sanamuotoa muutettiin. Kun aiemmassa kirkkolain (1054/1993) 6 luvun (1008/2012) 26 §:n (1008/2012) 4 kohdassa säädettiin siitä, kuinka “[v]iranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain -- 40 luvussa”, on uudessa laissa muotoilu seuraava: “[k]iellosta vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä taloudellista tai muuta etua säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa”. Tässä suhteessa jossain määrin ongelmalliseksi tulee se, että voidaanko uutta säännöstä pitää lainkaan blankettinormina. Tämä taas olisi oleellista siitä näkökulmasta, voidaanko kielletyn edun vastaanottamista arvioida tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisena vai ei; ks. seuraava alaviite.

ja muista eduista, toimii lahjusrikokset näiden velvollisuuksien vastaisen toiminnan retribuuksiina.¹⁵² Kuten Viljanen huomauttaa, ovat lahjusrikokset virkarikosten ydinaluetta.¹⁵³

3.3.1.2 Lahjusrikoksia koskeva systematiikka

Lahjusrikoksista on säädetty rikoslain 40 luvun 1–4 a §:ssä. Kuten edeltä käy ilmi, voidaan ne luokitella käytännössä kahteen ryhmään eli *virkamiesten lahjusrikoksiin* ja *kansanedustajien lahjusrikoksiin*. Edellisiin luetaan lahjuksen ottaminen (1 §), törkeä lahjuksen ottaminen (2 §) sekä lahjusrikkomus (3 §). Jälkimmäisiä taas ovat lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 §) ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 a §). Virkamiesten lahjusrikosten osalta tekijänä voivat olla virkarikosluvun määritelmä- ja soveltamisaläsäännösten takia niin virkamies kuin julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies tai julkista valtaa käyttävä henkilö. Luonnollisesti, mikäli rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty lain 40 luvun 12 §:n 6 momentin perusteella erikseen, tulee lahjusrikossääntely sovellettavaksi myös niihin, joihin sen on säädetty tulevan sovellettavaksi. Kansanedustajien lahjusrikoksista voidaan taas tuomita rangaistus myös ulkomaisen parlamentin jäsenelle (rikoslaki 40:12.5).

Lahjusrikokset ovat säädetty vastaavuusperiaatetta noudattaen. Logiikkana on ollut se, että mikäli lahjuksen ottaminen on säädetty rangaistavaksi, on vastaavasti säädetty myös sen antaminen.¹⁵⁴ Niinpä rikoslain 40 luvun 1 §:än lahjuksen ottamisen vastinpari on rikoslain 16 luvun (563/1998) 13 §:n (604/2002) *lahjuksen antaminen* ja 40 luvun 2 §:n törkeän lahjuksen ottamisen vastinpari 16 luvun 14 §:n (563/1998) *törkeä lahjuksen antaminen*. Vastaavasti 40 luvun 4 ja 4 a §:ien vastinparit ovat 16 luvun 14 a (637/2011) ja 14 b §:t (637/2011), joissa säädetään *lahjuksen antamisesta kansanedustajalle* sekä teon törkeästä muodosta. Ainoan poikkeuksen vastavuoroisuuteen muodostaa lahjusrikkomus, jolle ei ole vastinparia.

152 Yhteydestä ks. Mäenpää 2023, s. 1354. Huomaa myös, että kielletyn edun vastaanottaminen on johtanut joissain tapauksissa myös tuomioon tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta; ks. HE 58/1988 vp, s. 58/1 ja KKO 2000:40, jossa oli ”[k]ysymys siitä, olivatko vesioikeuden jäsenet [KKO:n] ratkaisusta ilmenevissä olosuhteissa voimayhtiön tarjoamaa kestitystä vastaanottamalla syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen”.

153 Viljanen 2023, s. 912.

154 Poikkeuksen tekee rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetty lahjusrikkomus, jolle ei ole vastinparia; ks. Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 837.

3.3.1.3 Rikossäännökset

Lahjusrikosten perussäännöksenä toimii rikoslain 40 luvun 1 §, jossa säädetään perusmuotoisesta lahjuksen ottamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan: ”Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitettun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Vastaavasti, mikäli virkamies hyväksyy 2 kohdan tarkoittaman lahjan tai muun antamisen edun toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä, täyttyy tunnusmerkistö tuolloinkin (2 mom.).

Perusmuotoista lahjuksen ottamista täydentää rikoslain 40 luvun 2 §:ssä säädetty törkeä tekemuoto. Törkeän teon edellytyksenä on, että se on kokonaisuutena arvostellen törkeä (2 mom.). Lisäksi edellytetään, että lahjuksen ottamisessa ”1) virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka 2) lahjan tai edun arvo on huomattava” (1 mom.). Perusmuotoista lievempänä tekotapana taas on siis 3 §:n tarkoittama lahjusrikkomus, jossa ”virkamies itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen”. Tällöin ”hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi”. Lahjusrikkomus on siten toissijainen suhteessa perusmuotoiseen tai törkeään lahjuksen ottamiseen.

Kansanedustajien lahjusrikosten osalta perussäännös on rikoslain 40 luvun 4 §, jonka 1 momentin mukaan: ”Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Törkeäksi lahjuksen ottaminen kansanedustajana taas rikoslain 40 luvun 4 a §:n mukaisesti muuttuu, mikäli ”1)

kansanedustaja asettaa lahjan tai edun toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia edustajantoimessaan lahjuksen antajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka 2) lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä". Tällöin "kansanedustaja on tuomittava törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi".

3.3.1.4 Tunnusmerkistötekijät

Rikoslain virkarikoksia koskevassa luvussa ei ole tarkkaa määritelmää lahjukselle. Sen sijaan lain 30 luvun (769/1990) 7 §:n mukaan lahjus (elinkeinotoiminnassa) on toiselle osoitettu oikeudeton etu. Tuossakaan yhteydessä käsitettä ei ole tarkemmin määritelty, mutta esitöiden mukaan sellaisena voitaisiin pitää ainakin "kaikenlaisia taloudellisia etuja, mutta kysymykseen voisivat tulla myös tunnearvoa sisältävät asiat". Kuitenkaan esimerkiksi tavanomaiset merkkipäivälahjat tai liike-elämän tavalliset mainoslahjat taikka tavanomaisen edustuksen piiriin kuuluvat lahjat eivät ole lahjuksia.¹⁵⁵

Aikaisemmassa virkarikoksia koskevassa oikeuskirjallisuudessa lahjukseksi (tai aiemmin lahjomaksi) on katsottu, että "edun, jonka virkamies saa tai joka hänelle tarjotaan taikka jota hän vaatii, [tulee] olla jotakin objektiivista, ts. virkamiehen aseman tulee edun vastaanottamisen jälkeen olla myös ulkonaisesti arvostellen ainakin ohimenevästi parempi kuin ennen sitä".¹⁵⁶ Tuoreemmin Viljanen on samaistanut yleiskielisen lahjuksen rikossäännöksissä käytettyihin lahjaan tai muuhun oikeudetomaan etuun.¹⁵⁷ Teoksessa "Keskeiset rikokset" Viljanen onkin laajasti selventänyt sitä, mitä lahjukset ovat tai mitkä ominaisuudet tekevät eduista kiellettyjä.¹⁵⁸

155 HE 66/1988 vp, s. 88/l.

156 Kekomäki LM 3/1950, s. 346.

157 Viljanen 2023, s. 91; ks. myös Viljanen 1990, s. 85.

158 Viljanen 2023, s. 913–915. Ks. myös Viljanen 1990, s. 84–124.

Lahjus eli siis lahja tai muu oikeudeton etu¹⁵⁹, voidaan tunnistaa yhdeksi sellaiseksi tunnusmerkistökiteijäksi, jonka on täyttyvä kaikissa lahjusrikoksissa (yhteinen tunnusmerkistökiteijä). Toisin sanoen kyse ei voi olla lahjusrikoksesta, jos lahjusta ei edes potentiaalisesti ole, kuten asian laita lähtökohtaisesti on vaikkapa silloin, kun kuntalainen tiedustelee voisiko hän tehdä kunnanjohtajasta lahjaksi muotokuvan tämän täyttäessä 60 vuotta. Lahjuksen edes potentiaalisen olemassaolon ohella yhteiseksi tunnusmerkistökiteijäksi voidaan myös tunnistaa se, että virkamiehen (tai tämän hyväksymänä toisen) tai kansanedustajan ja toisen osapuolen välille syntyy yhteys nimenomaan lahjuksen ottamistarkoituksessa. Niinpä esimerkiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 2 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohtien ja 3 §:n tarkoittama *vaalirahoitus* ei lähtökohtaisesti johda yhteyden syntymiseen, ellei tuella ole tarkoitus kiertää lahjontakieltoa (rikoslaki 40:4.2). Kolmantena lahjusrikosten yhteisenä tunnusmerkistökiteijänä sen sijaan on vastikkeellisuus virkamiehen toimintaan palvelussuhteessaan tai kansanedustajan osalta tietyllä tavalla toimimiseen tai toimimattajättämiseen edustajatoimessaan taikka se, että kyse olisi palkkiosta tällaisesta toiminnasta. Jos lahja liittyy esimerkiksi kunnan sivistysjohtajan henkilökohtaiseen liiketoimintaan, ei tuolloin kyse lähtökohtaisesti ole ”toiminnasta palvelussuhteessa”. Vastaavasti, jos kyse on palvelussuhteesta toimimisesta, edellyttää tunnusmerkistön täytyminen sitä, että kielletyllä menettelyllä on oltava yhteys lahjottavan toimintamahdollisuuksiin.¹⁶⁰

159 Tässä suhteessa ”muun oikeudettoman edun” piiriin voidaan katsoa lukeutuvan myös muut edut, joilla ”vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka jo[t]ka o[vat] omiaan vaikuttamaan [virkamiehen] toimintaa[n] palvelussuhteessa” (rikoslaki 40:1.1,2) sekä muut edut, jotka otetaan vastaan tai hyväksytään siten, että ”menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen” (rikoslaki 40:3.1.2 §). Näin ollen vaikka muun oikeudettoman edun käsitettä käytetään rikossäännöksissä myös nimenomaisesti, lahjuksen määritelmän yhteydessä se kattaa laajemman joukon rikossäännöksissä käytetyistä käsitteistä.

160 Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta vain tiettyjä virkatehtäviä, vaan yleisemmin nimenomaan toimintamahdollisuuksia (ks. esim. KKO 1997:33 ja KKO 2016:39). Päätösvallan käyttöä ei siten sinänsä siis tarvita, vaan riittää, että lahjottavalla on palvelussuhteessaan mahdollisuus vaikuttaa vaikutuspyrkimysten kohteena oleviin ratkaisuihin. Tämä kattaa myös esimerkiksi valmistelu- ja esittelytehtävät. Ks. HE 58/1988 vp, s. 48/II. Oikeuskirjallisuudessa (Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 154) on kiinnitetty huomiota myös siihen, ettei ”toiminnastaan palvelussuhteessa” tunnusmerkin täytyminen automaattisesti tee menettelystä rangaistavaa. Näin siksi, että osan lahjoja tai muita etuja taustalla ei ole pyrkimystä vaikuttaa. ”Suoranaisesti virkatoiminnan sisältöön kohdistuvan lahjan vastaanottaminen saattaa sinänsä olla sallittua, ellei se heikennä julkista luottamusta”. Viljasen (1990, s. 153) mukaan kiellettyä etua arvioitaessa on kuitenkin arvioitava sitä, millaisia asioita (viranomaisessa tai muulla lahjonnan kohteella) on vireillä. Hyvin usein kyse onkin näytöstä: onko yhteys olemassa vai ei. Myös tätä kysymystä Viljanen (2023, s. 918–921) on käsitellyt tarkemmin omassa tuotannossaan.

KKO 1997:33. Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän oli osallistunut valtionapua saavan liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaisiin urheilukilpailutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen.

KKO 2016:39. Kansanedustaja A oli toiminut Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallituksen puheenjohtajana 2001–2009, jona aikana RAY:n varoista oli myönnetty avustuksia säätiö X:lle yli 20 miljoonaa euroa. A oli osallistunut X:n avustushakemusten käsittelyyn.

Hankkiakseen itselleen vaalirahoitusta A oli tuona aikana myynyt 15 kerralla X:lle ja sen läheisyhtiöille tauluja yhteensä noin 31 000 euron ylihinnalla. Lisäksi A oli osallistunut viidesti X:n tarjoamille Tallinnan virkistysmatkoille. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevin perustein A:n syyksi luettiin törkeä lahjuksen ottaminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.

Lahjusrikosten yhteiset tunnusmerkistötekijät:

- lahjan tai muun oikeudettoman edun potentiaalinen olemassaolo;
- lahjuksenottamistarkoituksessa syntyvä yhteys osapuolten välille; sekä
- yhteys virkamiehen toimintaan palvelussuhteessaan tai kansanedustajan toimintaan edustajantoimessaan.

Yhteisten tunnusmerkistötekijöiden rinnalla rikossäännökset sisältävät vaihtoehtoisia tunnusmerkistötekijöitä, jotka koskevat teon toteuttamistapaa. Yleisesti voidaan sanoa, että "[l]ahjuksen ottamisen tekotapoja ovat pyytäminen, aloitteen tekeminen, vastaanottaminen ja hyväksyminen".¹⁶¹ Kansanedustajien lahjusrikosten osalta yhtenä tekotapana on myös lahjuksen ottaminen palkkioksi. Tuolloin on kuitenkin huomattava, että teon on oltava omiaan horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen.¹⁶² Törkeäksi tekemuodoksi perusmuotoiset tekotavat muuttuvat, kun virkamies tai kansanedustaja asettaa lahjuksen

¹⁶¹ Halonen et al. 2022, s. 28; ks. myös HE 77/2001 vp, s. 41/II ja HE 58/1988 vp, s. 48/II sekä Viljanen 2023, s. 922.

¹⁶² Ks. HE 79/2010 vp, s. 38/II–41/I.

toimintansa ehdoksi tai kun lahjus on arvoltaan huomattava (rikoslaki 40:2 ja 4 a §)¹⁶³. Virkamiesten osalta perusmuotoista tekemuotoa lievemmässä rikoksessa eli lahjusrikkomuksessa tekotapaa koskevaksi tunnusmerkistöksi on tunnistettava myös lahjuksen pyytäminen, vastaanottaminen, hyväksyminen tai aloitteen tekeminen edun saamiseksi silloin, kun ”menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen” (rikoslaki 40:3)¹⁶⁴.

Yksinkertaisimmillaan lahjusrikollisuus tiivistyy tapahtumaan, jossa virkamies saa lahjuksen joltain ulkopuoliselta taholta. Tällöin kyse on ulkopuolisen henkilön antamasta lahjuksesta, jonka vastapariksi vastaanottaminen sitten muodostuu. Tätä on tyypillisesti edeltänyt jonkinlainen aloitteellisuus joko virkamiehen itsensä tai vaihtoehtoisesti ulkopuolisen tahon puolelta. Esimerkiksi kunnan teknisen toimen viranhaltija on voinut pyytää rakennusurakoitsijaa suorittamaan henkilökohtaiselle tai vaikkapa lapsensa tilille rahasiirron taikka toimittamaan tavaroita tai esimerkiksi pääsylippuja tämän käyttöön. Tällöin kyse on ollut pyytämisestä tai muusta aloitteellisuudesta, mutta ei vielä vastaanottamisesta. Vastaavasti urakoitsija on voinut olla aloitteellinen. Tällöin kyse on ollut joko lupauksesta tai tarjoamisesta, mutta ei vielä antamisesta. Joissain tilanteissa urakoitsija taas on voinut jopa suoraan – pyytämättä ja yllättäen – toimittaa lahjuksen virkamiehelle. Kuitenkin vasta sen jälkeen, kun myös toinen osapuoli (esim. virkamies) vastaa ehdotukseen tai jättää esimerkiksi kieltäytymättä edusta, siirrytään antamis- ja vastaanottamisvaiheeseen¹⁶⁵. Kieltäytymättä jättämisellä esimerkiksi suoraan työpaikalle tai kotiin toimitetusta lahjuksesta, on näin ollen vastaava vaikutus kuin lahjuksen tai sitä koskevan tarjouksen vastaanottamisella. Sen sijaan se, että lahjus on toimitettu hänen tietämättään kohteeseen, ei vielä täytä tunnusmerkistöä, koska tuolloin kyse ei ole

163 Ks. KKO 2016:39, jossa lahjusten yhteisarvon, 34 843 euroa, katsottiin ylittävän selvästi sen rajan, jota oikeuskäytännössä on pidetty huomattavan rahamäärän alarajana. KKO 2015:52 mukaisesti huomattavuutta koskevan tulkinnan tulisi lähtökohtaisesti olla sama eri rikoksissa.

164 Huomaa KKO 2000:40 problematisointi lahjusrikkomuksen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden täyttymisen osalta: ”lahjusrikkomuksen toteutuminen edellyttää, että lahja tai muu etu on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, kun taas virkavelvollisuuden rikkomisen täytyy jo sillä, että taloudellinen tai muu etu voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Toisaalta virkavelvollisuuden tuottamuksellinen rikkomus edellyttää, että se on tapahtunut virkamiehen toimittaessa virkaansa ja että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut siihen liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen”.

165 Ks. esim. KKO 1996:67, jossa ”[k]aupunki oli pyytänyt urakasta tarjoukset kahdelta yhtiöltä. Toisen yhtiön tuotepäällikkö oli jo ennen tarjouskilpailua ja myös sen aikana tarjonnut ravintolapalveluja urakkaa valmistelleille virkamiehille. Koska tarjoilua ei voitu pitää tavanomaisena vieraanvaraisuutena, tuotepäällikkö tuomittiin rangaistukseen lahjuksen antamisesta ja virkamiehet lahjusrikkomuksesta”.

vastaanottamisesta¹⁶⁶. Ajallisesti merkitystä ei ole sillä laitetaanko lahjus täytäntöön ennen vai jälkeen toiminnan, jos tunnusmerkistössä kuvatut teot ovat tapahtuneet ennen, kun virkamies tai kansanedustaja on toiminut tietyllä tavalla. Sen sijaan jälkikäteiseen lahjontaan liittyvän erityisiä tulkinnanvaraisuuksia.¹⁶⁷

Lahjusrikosten vaihtoehtoiset eli tekotapoja koskevat tunnusmerkistökäsitteet:

- lahjuksen pyytäminen;
- aloitteen tekeminen lahjuksen saamiseksi;
- lahjuksen vastaanottaminen;
- lahjuksen hyväksyminen;
- lahjuksen hyväksyminen toiselle;
- sellaisen lahjuksen, jonka vastaanottaminen tai hyväksyminen on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, pyytäminen, vastaanottaminen, hyväksyminen tai aloitteen tekeminen sen saamiseksi;
- palkkion ottaminen tietynlaisesta toiminnasta edustajantoimessa;
- lahjuksen asettaminen toiminnan ehdoksi; sekä
- arvoltaan huomattavan lahjuksen ottaminen.

Syyksiluettavuuden näkökulmasta lahjusrikoksissa edellytetään tahallisuutta. Viljanen mukaan tämä usein tarkoittaa törkeimmänasteista tahallisuutta eli sitä, kuinka ”antajan nimenomaisena tarkoituksena on vaikuttaa virkamiehen toimiin tietyllä tavalla, ja vastaavasti virkamies on tästä täysin selvillä lahjuksen ottaessaan”. Koska tuon toteennäyttäminen on usein hankalaa, voidaan niin lahjuksen antajalta kuin sen ottajaltakin edellyttää tiettyä ymmärrystä siitä onko objektiivisesti arvioiden kyse siitä, että etu olisi omiaan vaikuttamaan virkamiehen tai kansanedustajan toimintaan. Siten esimerkiksi virkamiehen oma näkemys siitä, ettei etu vaikuta hänen toimintaansa, ei poissulje mahdollisuutta siihen, että kyseessä on tahallinen teko.¹⁶⁸ Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että lahjusrikossäännöksiin sisältyy siinä määrin ehtoja, etteivät kaikki teot – vaikkapa pyydetty tai vastaanotetut oikeudettomat edut kansanedustajana – ole rikoksia, sillä esimerkiksi rikoslain 40 luvun 4 §:n 1 momentissa edellytetään nimenomaan sitä, että ”teko on

¹⁶⁶ Ks. Viljanen 2023, s. 922.

¹⁶⁷ Mts, s. 921–922 ja 1990, s. 169–176.

¹⁶⁸ Viljanen 2023, s. 937.

omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen”. Vastaavasti lahjusrikkomuksessa syyksiluettavuuden edellytyksenä on se, että ”menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen”¹⁶⁹.

KKO 2006:37. Pääesikunnan osastopäällikkönä toimiva komentaja, joka vastasi pääesikunnan konttorikonehankinnoista, oli runsaan kahden vuoden aikana vastaanottanut lahjanluonteisia etuja konttorikoneita pääesikunnalle samaan aikaan markkinoineelta yhtiöltä osallistumalla yhtiön vieraana kahdesti oopperajuhlille sekä useisiin golf-tapahtumiin. Komentajan katsottiin syyllistyneen sotilaana tehtyyn lahjusrikkomukseen.

KKO 2002:51. Sisäasiainministeriön poliisiosaston rikosylitarkastaja oli tehnyt poliisihallinnolle atk-laitteita toimittavan yhtiön kanssa yhteistoimintaja mainossopimuksia poliisien ralliautoilyyhdistyksen nimissä. Yhdistyksessä noudatetun käytännön mukaan hän oli saanut yhtiön sopimusten perusteella maksamat rahamäärät käytettäväksi rallitoiminnastaan aiheutuviin kuluihin. Kysymys siitä, täyttikö tuen vastaanottaminen lahjusrikkomuksen tunnusmerkistön.

KKO 2012:52. Hovioikeus oli hylännyt A:ta vastaan ajetun syytteen lahjusrikkomuksesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyttäjän valituksen johdosta Korkein oikeus oli kirjallisessa menettelyssä tuominnut A:n lahjusrikkomuksesta sakkorangaistukseen ja menettämään valtiolle vastaanottamansa edun arvon (KKO 2002:51). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi sittemmin, että A:n oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli loukattu, koska käsillä olleissa olosuhteissa Korkein oikeus ei ollut voinut ratkaista asiaa asianmukaisesti toimittamatta suullista käsittelyä ja kuulematta siinä A:ta. Ihmisoikeustuomioistuimen toteaman menettelyvirheen perusteella tehdyn kantelun johdosta Korkeimman oikeuden tuomio poistettiin.

*Syyksiluettavuuden edellytys:
- tahallinen teko.*

169 Ks. mts., s. 938; ks. myös KKO 2006:37 ja 2002:51. Jälkimmäisen osalta huomaa kuitenkin myös KKO 2012:52.

3.3.1.5 Seuraamukset ja vanhentuminen

Lahjusrikoksista voidaan tuomita pääseuraamuksia ja oheisseuraamuksia. Pääseuraamuksia voivat olla sakko tai vankeusrangaistus.¹⁷⁰ Oheisseuraamuksia voivat olla viraltapano sekä rikoslain 40 luvun 14 §:n (637/2011) tarkoittamat menettämis-seuraamukset, joiden mukaan lahjus tulee tuomita menetetyksi valtiolle. Rangaistusasteikot riippuvat siitä, mistä tekemuodosta on kysymys. Keskeinen ero on siinä, että törkeisiin tekemuotoihin syyllystynyt, on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi, kun taas muissa minimirangaistuksena on sakko, maksimin ollessa perusmuotoisissa kaksi vuotta ja lahjusrikkomuksessa kuusi kuukautta vankeutta. Lisäksi merkittävä ero on siinä, että törkeään lahjuksen ottamiseen syyllystynyt on tuomittava myös viralta pantavaksi. Perusmuotoisen lahjuksen ottaminen sen sijaan jättää tuomioistuimelle harkintavaltaa siitä, tuomitseeko se oheisrangaistuksena myös viralta panon. Rikoslain 40 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan tämä edellyttää sitä, että ”rikos osoittaa [virkamiehen] ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä”. Lahjusrikkomuksesta tai kansanedustajan lahjusrikoksista ei viraltapanoa voida tuomita.

Viraltapanoseuraamukseen liittyy rikoslain 2 luvusta ilmenevää sääntelyä, joka on merkityksellistä erityisesti silloin, jos tekijä on siirtynyt tehtävästä toiseen. Luvun 7 §:n (792/1989) 1 momentin (990/2009) mukaisesti viraltapano käsittää sen viran tai julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin. Kuitenkin, mikäli virkamies on siirtynyt toiseen vastaavanlaiseen virkaan, käsittää viraltapano myös tuon viran menettämisen. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että kyseinen säännös koskee vain virkamiehiä, ei muita rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevia henkilöryhmiä¹⁷¹. Näin ollen esimerkiksi, jos julkista luottamustehtävää hoitava henkilö on siirtynyt luottamustehtävästä toiseen, ei häntä voida tuomita viralta pantavaksi uudesta tehtävästään, vaikka se olisi vastaava. Sen sijaan viraltapano on mahdollinen tehtävästä, jossa rikos on tehty. Sama koskee myös julkista valtaa käyttäviä henkilöitä (ml. valmistelutehtävät). Ulkomaista virkamiestä (rikoslaki 40:12.3–4, 586/2019), julkisyhteisön työntekijää (rikoslaki 40:12.2) tai kansanedustajaa ei voida panna viralta.¹⁷² Kansanedustajien osalta on kuitenkin syytä huomioida, että perustuslain 28 §:n 4 momentin mukaisesti eduskunta voi harkita tuleeko vankeuteen lahjusrikoksesta tuomitun edustajan edustajantoimi julistaa lakanneeksi.

170 Kuten virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa KKO 2023:17 todettiin, ei rikoslaki sisällä nimenomaisia säännöksiä virkarikosten rangaistuslajin valinnasta. Näin ollen lajinvalinnassa on noudatettava yleisiä rikoslain 6 luvun (515/2003) 3 §:stä (515/2003) ilmeneviä mittaamisperusteita.

171 Ks. HE 77/2001 vp, s. 37/l.

172 Mts., s. 37/l–II.

Lahjusrikoksia koskeva syyteoikeus vanhenee joko viidessä tai 10 vuodessa. Lahjuksen ottaminen ja lahjuksen ottaminen kansanedustajana ovat rikoslain 8 luvun (297/2003) 1 §:n (297/2003) 2 momentin 3 kohdan mukaisesti lyhemmän vanhentumisajan piirissä, kuten myös lahjusrikkomus. Sen osalta kuitenkin viiden vuoden vanhentumisaika perustuu samaisen säännöksen 4 momenttiin (1680/2009), jossa säädetään virkarikosten yleiseksi minimivanhentumisajaksi viisi vuotta, kun taas 2 momentin 4 kohdan mukaisesti vanhentumisaika olisi vain 2 vuotta. Törkeä lahjuksen ottaminen ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana sen sijaan vanhenevat vasta 10 vuoden kohdalla (rikoslaki 8:1.2).

3.3.2 Virkasalaisuuden rikkomisrikokset

3.3.2.1 Tavoitteena salassa pidettävän tiedon suojaaminen

Rikoslain 40 lukuun on lahjusrikoksia koskevien säännösten jälkeen sijoitettu säännökset virkasalaisuuden rikkomisrikoksista. Vaikka niin perustuslain 12 §:n 1 momentissa kuin julkisuuslain 1 §:n 1 momentissa on säädetty *julkisuusperiaatteesta*, on osa laajasti ymmärrettävän julkisen hallinnon hallussa olevista asiakirjoista ja muista tiedoista salassa pidettäviä. Julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Edellisellä tarkoitetaan sitä, ettei viranomaisen palveluksessa oleva tai luottamustehtävää hoitava "saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus". Vastaava velvollisuus koskee myös "sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla" (2 mom.). Julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa taas on säädetty siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Virkasalaisuuden rikkomisrikokset liittyvät ennen kaikkea julkisuuslain 5 §:n tarkoittamien *viranomaisten asiakirjojen* sekä muiden lailla salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen paljastamiseen tai hyväksikäyttöön. Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan "[v]iranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus". Tämä tarkoittaa sitä, ettei "[s]alassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä -- saa näyttää tai luovuttaa sivulliselle[,] eikä antaa

sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla[kaan] tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi (2 mom.). Mäenpään mukaan asiakirjasalaisuudesta voidaankin siten käsitteellisesti johtaa näyttämiskielto, luovutuskielto ja käyttämiskielto.¹⁷³

Salassa pidettäviä ovat esimerkiksi julkisuuslain 24 §:ssä säädetty tiedot – riippumatta siitä, onko niitä merkitty asiakirjaan vai ei (julkisuuslaki 23.1 §). Julkisuuslain ohella salassapitoa koskevia säännöksiä on esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 9 §:ssä, verotustietojen julkisuudesta annetun lain (1346/1999) 4 §:ssä tai vaikkapa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 14 §:ssä. Vaitiolovelvollisuuteen viitataan noin 60 ja hyväksikäyttökieltoon yli kymmenessä säädöksessä.¹⁷⁴ Kriminointi palvelee näiden tietojen suojaamista ja toimii eräänlaisena julkistamisrajoitusten tehosteena.¹⁷⁵

3.3.2.2 Virkasalaisuuden rikkomisrikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset

Virkasalaisuuden rikkomisrikoksista on säädetty rikoslain 40 luvun 5 §:ssä. Kyseinen säännös sisältää sekä virkasalaisuuden rikkomista että tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevat tunnusmerkistöt. Teoista jälkimmäinen on edellisen lievempi tekemuoto. Joissain tapauksissa virkasalaisuuden rikkomisrikokset ovat kuitenkin toissijaisia suhteessa rikoslain 38 luvun 1–2 §:ssä säädettyihin salassapitorikokseen ja salassapitorikkomukseen sekä muuallakin laissa ankarammin säädettyyn nähden (julkisuuslaki 35.1 §). Erikseen on siten säädetty turvallisuussalaisuuden paljastamisesta (rikoslaki 12:7) ja tuottamuksellisesta turvallisuussalaisuuden paljastamisesta (rikoslaki 12:8).¹⁷⁶ Näistä edellisen vähimmäis- ja enimmäisrangaistukset ovat virkasalaisuuden rikkomista kovempia, joten kyseinen rikos täyttää julkisuuslain 35 §:n 1 momentin tarkoittaman ensisijaisuusehdon. Näin luonnollisesti, mikäli teko täyttää kyseisen tunnusmerkistön. Lainkonkurrenssista johtuu, ettei tilanteessa, jossa teko täyttäisi useamman tunnusmerkistön, tekijää kuitenkaan tuomita kuin yhdestä teosta.

173 Mäenpää 2023, I. IV.8.2.2.

174 Salassa pidettävien tietojen ryhmittelystä ks. Voutilainen 2019, s. 450–495.

175 Kuten Viljanen (2023, s. 944) tuo esiin, ei rikoslain 40:5:n ole tarkoitettu ilmentämään sitä, mitkä ovat salassa pidettäviä asiakirjoja tai tietoja, vaan se on ollut tarkoitus jättää muun sääntelyn piiriin; ks. myös HE 58/1988 vp, s. 61/I. Kyseisen säännöksen on siten tarkoitus olla vain rangaistussäännös.

176 Ks. Laurikkala 2020, s. 232–233; ks. myös Voutilainen 2019, s. 251–252.

Virkasalaisuuden rikkomisrikosten perussäännöksenä toimii rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentti. Sen mukaan: ”Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka [julkisuuslain] tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Perusmuotoista (tahallista) virkasalaisuuden rikkomista täydentää samaisen säännöksen 2 momentissa säädetty tuottamuksellinen tekemuoto. Niinpä ”[j]os virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi”.

3.3.2.3 Tunnusmerkistötekijät

Virkasalaisuuden rikkomisrikosten kannalta oleellista on havaita, että myös niiden osalta keskiössä on teko. Tuo teko kohdistuu muualla lainsäädännössä säädettyjen velvollisuuksien rikkomiseen eli käytännössä laiminlyöntiin sen osalta, ettei virkamies – tai rikoslain 40 luvun 11–12 §:ien määritelmä- ja soveltamisalasäännösten takia julkista luottamustehtävää hoitava, julkisyhteisön työntekijä, julkista valtaa käyttävä henkilö taikka ulkomainen virkamies – pidä salassa asiakirjoja tai tietoja taikka noudata vaitiolo-velvollisuuttaan ja/tai hyväksikäyttökieltoa. Rikossäännös ei määrittele mitkä tiedot tai asiakirjat ovat salassa pidettäviä taikka mitä tietoja vaitiolo-velvollisuus tai hyväksikäyttökielto koskee, vaan ne määrittyvät edellä mainitusti muun lainsäädännön perusteella. Kyse on näin ollen niin sanotusta blankosääntelystä.

Oikeuskirjallisuudessa *Jenna Laurikkala* on tarkastellut virkasalaisuuden rikkomisrikoksia koskevia tunnusmerkistötekijöitä. Hänen mukaansa sellaisia tunnusmerkistötekijöitä, joiden on täytyttävä jokaisessa virkasalaisuuden rikkomisteossa ovat se, että teon kohteena ovat 1) ”[s]alassa pidettävä tieto tai asiakirja tai muu ilmaisukiellon alainen tieto” sekä se, että 2) ”[t]iedon paljastami[n]en tai hyväksikäyttämi[n]en [on] oikeudet[onta]”.¹⁷⁷ Näin ollen, mikäli kyseessä ei alkuunsa ole salassa pidettävä tieto tai asiakirja taikka henkilölle ei ole säädetty ilmaisukielltoa, ei myöskään virkasalaisuuden rikkomisrikosta voi olla olemassa. Vastaavasti tiedon

177 Laurikkala 2020, s. 6.

paljastaminen tai jopa hyväksi käyttäminen voi myös joissain tilanteissa olla oikeutettua. Tällainen tilanne voi olla käsillä vaikkapa silloin, kun kyse on viranomaisten välisestä tiedonvaihdesta¹⁷⁸.

Laurikkala on virkasalaisuusrikoksia koskevassa tutkimuksessaan tarkemmin avan-
nut oikeudettoman ilmaisemisen käsitettä. Käytännössä oikeudettomuudessa kyse
on rajanvedosta sen suhteen, milloin sinänsä tunnusmerkistön täyttävä teko ei ole-
kaan oikeudenvastainen johtuen joistain oikeuttamisperusteista.¹⁷⁹ Kuten Viljanen
huomauttaa ei tätä kysymystä ole käsitelty esitöissä.¹⁸⁰ Toisaalta esimerkiksi jul-
kisuuslain 26 §:ssä säädetään siitä, milloin viranomaisella voi antaa tietoja salassa
pidettävästä asiakirjasta. Tällaisia tilanteita ovat se, että tiedonantamisesta on
nimenomaisesti laissa säädetty tai se, että se, jonka etujen suojaamiseksi salassa-
pitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa (1 mom., 1–2 k.). Lisäksi
”[v]iranomaisella voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen talou-
dellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon
asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 koh-
dassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun
lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen 1) yksityisen tai toi-
sen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka
2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaati-
muksen toteuttamiseksi (julkisuuslaki 26.2 §, 604/2018). Myös virka-avun tai muun
toimeksiantotehtävän yhteydessä on mahdollista antaa salassa pidettäviä tietoja (3
mom.).

Jos siis laissa on erikseen säädetty siitä, että luovuttaminen on mahdollista, ei tuol-
loin kyse voi olla oikeudettomasta paljastamisesta.¹⁸¹ Tällaista sääntelyä löytyy kos-
kien muun muassa 1) viranomaisten oikeutta antaa toisilleen salassa pidettäviä
asiakirjoja tai tietoja, 2) asianosaisten tiedonsaantioikeutta, 3) henkilön oikeutta
saada tietoja itseään koskevista tiedoista, 4) asiamiehen tai avustajan oikeutta saada
salassa pidettäviä tietoja, 5) edunvalvojan oikeus saada asiakastaan koskevia tietoja,
6) vajaavaltaisen laillisen edustajan oikeus saada salassa pidettäviä tietoja holhot-
tavasta sekä 7) vainajan omaisten oikeus saada salassa pidettäviä tietoja vainajasta.
Lisäksi esimerkiksi lastensuojeluilmoitusta tekevällä viranomaisella on velvolli-
suus antaa salassa pidettäviä tietoja.¹⁸² Näiden lakiperustaisten oikeuttamisperus-

178 Mäenpää 2023, s. 781.

179 Ks. Laurikkala 2020, s. 127–128.

180 Viljanen 2023, s. 949.

181 Ibid.

182 Laurikkala 2020, s. 132–143.

teiden rinnalla siis myös suostumus voi johtaa oikeuttamisperusteen täyttymiseen, kuten myös hätävarjelu ja pakkotila – ainakin tietyissä tilanteissa.¹⁸³ Yleisesti voidaan sanoa, että salassapitovelvollisuudesta voidaan poiketa vain varsin tiukoilla ja rajatuilla perusteilla. Lähtökohtana onkin, että tunnusmerkistö täyttyy, mikäli tietoja annetaan tai käytetään ilman oikeuttamisperustetta.¹⁸⁴ Rajanvetoa on käsitelty esimerkiksi ennakkopäätöksissä KKO 1989:6 ja 2007:46.¹⁸⁵

KKO 1989:6. Lääninveroviraston verotarkastajalla A:lla oli veron perimistä varten hallussaan osakeyhtiön kirjanpitoaineisto. Verotuslain 132 §:n mukaan veron perimistä varten veroviranomaisille kertyneet asiakirjat ovat salaisia. Sen vuoksi lainkohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja henkilöiden lisäksi vain sillä, jolle asiakirjat kuuluvat, on oikeus saada ne käytettäväkseen ja tietoja niistä. Koska yhtiön osakkeenomistajana esiintynyt B ei ollut yhtiön laillinen edustaja eikä hänellä myöskään ollut valtuutusta esiintyä yhtiön puolesta, syylistyi A, antaessaan kirjanpitoaineiston B:n käytettäväksi, virkasalaisuuden ilmaisemiseen.

KKO 2007:46. Työterveyslääkäri, joka oli virkasuhteessa kaupunkiin, oli laatinut kaupungin oppilaitoksen opettajasta kaksi lääkärintodistusta, joissa opettaja todettiin työkyvyttömäksi, ja toimittanut ne työnantajalle. Opettaja vaati työterveyslääkärin tuomitsemista rangaistukseen virkavelvollisuuden rikkomisista, koska tämä oli laatinut lääkärintodistukset muun muassa vastoin opettajan kieltoa, ja virkasalaisuuden rikkomisista, koska tämä oli paljastanut työnantajalle opettajan suostumuksetta lain mukaan salassa pidettävän tiedon.

Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että:

opettajalla oli asianomistajan puhevalta vaatia rangaistusta myös virkavelvollisuuden rikkomisesta;

työterveyslääkäri oli syylistynyt tahallisiin virkasalaisuuden rikkomisiin, mutta ei virkavelvollisuuden rikkomisiin. (Ään.)

183 Mts., s. 143–149.

184 Mts., s. 131.

185 Ks. myös Viljanen 2023, s. 950–952.

*Virkasalaisuuden rikkomisrikosten yhteiset tunnusmerkistökäsitteet:
- salassa pidettävä tieto tai muu ilmaisukiellon alainen tieto; sekä
- tiedon paljastamisen tai hyväksi käyttämisen oikeudettomuus.*

Laurikkalan mukaan vaihtoehtoisia, teon toteuttamistapaa koskevia tunnusmerkistötekijöitä sen sijaan ovat: 1) "[t]iedon paljastaminen sivulliselle" ja/tai 2) "[a]siakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi".¹⁸⁶ Näistä tiedon paljastaminen sivulliselle koskee niin asiakirjasalaisuutta kuin muutakin vaihtoehtoisuuden rikkomista.¹⁸⁷ Kuten Viljanen nostaa esiin, on erilaisia paljastamistapoja lueteltu julkisuuslain 22 §:n 2 momentissa.¹⁸⁸ Tällaisia ovat siis näyttäminen, luovuttaminen, teknisen käyttöyhteyden avulla antaminen tai muut tavat. Paljastaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi sallimalla sivullisen tutustua johonkin salassa pidettävään asiakirjaan tai jopa laiminlyömällä tällaisen tutustumisen estäminen.¹⁸⁹ Lisäksi myös suullinen ilmaiseminen on paljastamista riippumatta siitä, onko tieto merkitty asiakirjaan vai ei.¹⁹⁰

Laurikkala on tutkimuksessaan avannut laajasti niin sivullisen kuin paljastamisen käsitteitä. Paljastamisen osalta hän on eritellyt aktiivista ja passiivista paljastamista, joista edellisessä hän liittyy muun muassa tarkoitushakuisen salassa pidettävien tietojen julkaisemisen vaikkapa sosiaalisessa mediassa. Passiiviseksi Laurikkala sen sijaan ymmärtää esimerkiksi juuri sen, että virkamies sallii sivullisen ottaa selkoa salassa pidettävistä tiedoista. Toisaalta Laurikkala näyttäisi ymmärtävän aktiiviseksi paljastamiseksi myös se, että sivullinen tekee näköhavaintoja vaikkapa verkkosivuilla tai muutoin avoimesti esillä olevasta dokumentista.¹⁹¹ Voinkin olla, että esimerkiksi tilanteessa, jossa sosiaalityöntekijän pöydällä lojuu jonkun toisen asiakkaan tietoja, kyse voi olla tulkinnanvaraisuudesta sen suhteen onko kyse aktiivisesta vai passiivisesta paljastamisesta. Toisaalta molemmat – toki huomioiden tuottamuskelliseen tekoon liitetyn niin sanotun vähäisyysrajan – voivat olla syyksiluettavia. Paljastamista on käsitelty myös KKO:n ennakkopäätöksessä 2020:83.

186 Laurikkala 2020, s. 6.

187 HE 58/1988 vp, s. 60/l.

188 Ks. Viljanen 2023, s. 947.

189 Viljanen 1990, s. 247.

190 Viljanen 2023, s. 947.

191 Laurikkala 2020, s. 153–154.

KKO 2020:83. Käräjätuomari oli tuomiossa määrännyt asianomistajien henkilöllisyyden salassa pidettäväksi. Käräjätuomari oli laadittuaan tuomion salassa pidettävän ja julkisen kappaleen ilmoittanut tuomion olevan valmis annettavaksi. Käräjäoikeuden tiedottaja oli toimittanut tiedotusvälineille tuomion julkisen kappaleen, johon oli jäänyt salassa pidettäväksi määrättyjä asianomistajien nimiä. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että käräjätuomari oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen. (Ään.)

Salassapitovelvoitteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta, voidaan pitää sivullisena. Siten sivullisia ovat yleensä kaikki muut paitsi se viranomaislainen, jonka asiakirjoista (tai tiedoista) on kyse. ”Sivullisia ovat näin ollen sekä yksityiset, viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot että toiset viranomaiset”. Yksityisiä tässä mielessä ovat yksityishenkilöt, yritykset ja yhteisöt.¹⁹² Sivullisuus on siten oletusarvo, joskin laissa on myös poikkeuksia tähän.¹⁹³ Esimerkiksi vuoden 2024 alusta voimaantulevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 8 luvussa on säädetty lähiomaisten tiedonsaantioikeuksista.¹⁹⁴

Viimeisenä vaihtoehtoisena tunnusmerkistökäsitteenä on syytä nostaa esiin vielä hyödyntäminen ja hyväksikäyttökielto. Rikoslain 40 luvun 5 §:n tunnusmerkistö voi nimittäin täyttyä myös silloin, jos virkamies tai muu säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluva henkilö käyttää salassa pidettävää tietoa hyväksikäyttökiellon vastaisesti eli hyödyntää sitä itsensä tai toisen hyväksi taikka toisen vahingoksi. Käytännössä kysymys on siis julkisuuslain 23 §:n 3 momentin vastaisesta toiminnasta. Säännöksissä tarkoitettu toinen voi olla joko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö¹⁹⁵. Toinen on siis sivullinen, esimerkiksi virkamiehen oma työnantaja.¹⁹⁶ Näin siis jos ”toiminta tapahtuu hallintotoiminnalle vieraiden toimintatapojen tai päämäärien” hyväksi.¹⁹⁷ Huomionarvoista on, ettei asiakirjan tai tiedon käyttämisestä

192 Mäenpää 2023, s. 787.

193 Laurikkala 2020, s. 121.

194 Sivullisuuteen liittyvistä rajanvedoista tarkemmin ks. mts., s. 121–127.

195 Viljanen 2023, s. 954.

196 Viljanen 1990, s. 410.

197 Laurikkala 2020, s. 164.

tarvitse aiheutua hyötymistä tai vahinkoa, vaan aikaansaamisen tarkoitukseen. Toisaalta tästä näkökulmasta on yllättävää, ettei tuolloin ratkaisuna ole ollut pikeminkin yrityksen kriminalisointi.¹⁹⁸

Virkasalaisuuden rikkomisrikosten vaihtoehtoiset eli tekotapoja koskevat tunnusmerkistökijät:

- tiedon paljastaminen sivulliselle; ja/tai

- asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Syyksiluettavuuden näkökulmasta virkasalaisuuden rikkomisrikokset voivat olla tahallisia tai tuottamuksellisia. Virkasalaisuuden rikkomiselta edellytetään tahallisuutta, kun taas tuottamuksellinen tekemuoto luonnollisesti on tuottamuksellinen.¹⁹⁹ Tältä osin on kuitenkin huomioitava, etteivät suinkaan kaikki tuottamukselliset teot ole rangaistavia, sillä rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentissa rangaistavuudelle on asetettu ehto siitä, ettei teko saa olla kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Näin ollen tuon vähäisyysrajan alapuolelle – kun siis huomioidaan sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat – jäävät teot eivät ole rangaistavia eli ne eivät ole lainkaan rikoksia.²⁰⁰

Kuten myös lahjusten, niin myös salassapidon loukkaamisen osata on syytä huomioida, että sääntely mahdollistaa sen, että teoista rangaistaan myös virkavelvollisuuden rikkomisrikoksina (KKO 2014:86, KKO 2020:95).²⁰¹

KKO 2014:86. Psykiatrisen poliklinikan vastaava erikoislääkäri A oli lukenut puolisonsa sukulaisen, poliklinikalla hoidettavana olleen B:n potilastietoja, vaikka tämä ei ollut ollut hänen potilaansa. Kysymys siitä, oliko A rikkonut virkavelvollisuuttaan.

198 Ks. mts., s. 165 ja Viljanen 2023, s. 954. Tavoista, jolla hyödyntäminen voi tapahtua, tarkemmin ks. Laurikkala 2020, s. 166–169.

199 Rajanvedosta tahallisen ja tuottamuksellisen tekemuodon osalta ks. KKO 2007:46.

200 Syyksiluettavuudesta laajemmin ks. Laurikkala 2020, s. 169–184. Vähäisyydestä ks. mts., s. 184–192 ja esim. KKO 2020:83.

201 Ks. myös Viljanen 2023, s. 949.

KKO 2020:95. Poliisimies A:n syyksi oli luettu viisi virkavelvollisuuden rikkomista sekä virkasalaisuuden rikkominen. Kysymys rangaistuksen määräämisestä A:lle.

Syyksiluettavuuden edellytykset:

- tahallinen teko; tai

- vähäisyysrajan ylittävä tuottamuksellinen teko.

Virkasalaisuuden rikkomisrikoksiin liittyy vielä yksi muista virkarikoksista poikkeava elementti. Tällainen on rikossäännöksen ajallista ulottuvuutta koskeva seikka. Kuten rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään, voi virkamies syyllistyä tekoon palvelussuhteensa aikana tai myös sen jälkeen. Siinä missä tyypillisesti virkarikossäännökset voivat tulla sovellettavaksi ainoastaan virkamiehen tai muun rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetun henkilön hoitaessa tehtäviään, on virkasalaisuuden rikkomisrikokset ulotettu myös virkasuhteen jälkeiseen aikaan. Sen ohella, että virkasuhteen jälkeisellä ajalla salassapitoajoilla (julkisuuslaki 31 §) on merkitystä salassapitovelvollisuuden lakkaamiseen, liittyy asiaan myös erityiskysymyksiä sen suhteen, milloin ylipäätään virkasuhde alkaa. Kuten aiemmassa tutkimuksessa on osoitettu, poikkeaa virkasuhteen eli sitä kautta palvelussuhteen alkaminen riippuen siitä, onko kyse esimerkiksi valtion virkamiehestä vai kunnan viranhaltijasta. Näin ollen on mahdollista, että salassapitovelvollisuus alkaa joissain tapauksissa jo ennen kuin virantoimitus.²⁰²

3.3.2.4 Seuraamukset ja vanhentuminen

Kuten lahjusrikoksista, myös virkasalaisuuden rikkomisrikoksista voidaan tuomita pääseuraamuksia ja oheisseuraamuksia, joskaan tällaisen teon seurauksena tuskin on mitään sellaista, joka voitaisiin tuomita menetettäväksi valtiolle. Pääseuraamuksia ovat tässäkin tapauksessa sakko tai vankeus. Perusmuotoisessa teossa vankeusrangaistus voi olla enintään kaksi vuotta, kun taas tuottamuksellisessa teko-muodossa vain enintään kuusi kuukautta. Oheisseuraamusten osalta sääntely on yhtenevä lahjusrikosten kanssa. Näin ollen tässäkin perusmuotoisesta voidaan tuomita myös viraltapanoseuraamus, kun taas tuottamuksellisessa teossa sellaista ei ole mahdollista tuomita. Jos palvelussuhde taas on jo syystä tai toisesta päättynyt,

²⁰² Ks. Muukkonen Edilex 2022, s. 6–8.

ei viraltapanoseuraamusta voida määrätä²⁰³. Tällä on erityistä merkitystä virkasalaisuuden rikkomisrikosten osalta, koska niihin voidaan syyllistyä myös palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Julkisyhteisön työntekijälle sitä ei sen sijaan muutoinkaan voida tuomita (rikoslaki 40:12.2).

Syyteoikeuden vanhentumisen näkökulmasta molemmat rikokset ovat viiden vuoden vanhentumisajan piirissä. Virkasalaisuuden rikkomisen osalta tämä perustuu rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohtaan ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen osalta 1 §:n 4 momentin minimivanhentumisaikaa koskevaan säännökseen.

3.3.3 Virka-aseman väärinkäyttämisrikokset

3.3.3.1 Tavoitteena järjestelmän ja yksityisten suojaaminen

Lahjusrikosten ja virkasalaisuuden rikkomisrikosten jälkeen rikoslain 40 lukuun on sijoitettu kaksi tai oikeastaan muuta kokonaisuutta. Historiallisesti niin virka-aseman väärinkäyttämisen kuin virkavelvollisuuden rikkomisrikokset on voitu niputtaa yhteen ymmärtäen itseasiassa molemmat virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiksi, jolloin virka-aseman väärinkäyttämisrikokset ovat eräänlainen vakavampi erityistapaus, kun taas (muut) virkavelvollisuuden rikkomisrikokset ovat pikemminkin kaatoluokka niille teoille, jotka eivät täytä virka-aseman väärinkäyttämisrikosten tunnusmerkistöjä.

Vuoden 1989 virkarikosuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä on viitattu tuota ennen voimassa olleisiin virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin säännöksiin ja niiden tavoitteisiin. Sen mukaan silloisista säännöksistä tai niiden esitöistä ei ollut löydettävissä yhtenäistä linjaa siihen, mihin näillä oli pyritty. Hallituksen esityksessä kuitenkin pääteltiin, että tuolloin voimassa olleilla kriminalisoineilla oli tavoiteltu lähinnä yksityisten kansalaisten suojaamista virkamiesten väärinkäytöksiltä. Toisaalta virkarikosuudistuksen esitöissä todettiin, että yleisemmin virkamiehiä koskeneilla säännöksillä oli nähtävästikin pyritty turvaamaan virkatoiminnan häiriötön kulku sekä suojaamaan myös julkisyhteisöjen omaisuutta väärinkäytöksiltä.²⁰⁴ Vaikka tuossa yhteydessä tiettyjä virkamiehiä koskeneista erityissäännöksistä (esim. tuomarin tekemä tahallinen väärin tuomitseminen, syyttäjän tekemä väärä syytteesenpano tai verovirkamiehen tekemä liiallinen verottaminen)

203 Huomaa edellä mainittu KKO 2020:95, jossa tuomioistuimien katsoi, ettei jo irtisanottua henkilöä koskenutta viraltapanovaatimusta voitu tutkia.

204 HE 58/1988 vp, s. 62/II.

luovuttuun, kuvannevat nuo vanhat muotoilut hyvin sitä, kuinka laajasti ymmärretyillä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksilla pyritään suojaamaan yhtäältä kansalaisia ja muita Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia sekä toisaalta itse järjestelmää väärinkäytöksiltä.

Nykyään virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikosten rinnalla rikoslain 40 luku sisältää vielä erityissäännökset koskien Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana. Rikoslakiin säännökset sisällytettiin vuonna 2019 voimaantulleella lakimuutoksella, joskin vielä niiden säätämiseen johdaneessa hallituksen esityksessä ehdotuksena oli laajentaa virka-aseman väärinkäyttämisrikoksia koskevien rikossäännösten soveltamisalaa myös kansanedustajiin.²⁰⁵ Eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunta päätyi kuitenkin mietinnössään ratkaisuun, jossa niin sanottu *unionipetosdirektiivi*²⁰⁶ implementoitiinkin säätämällä 8 a ja 8 b §:t rikoslain 40 lukuun.²⁰⁷ Näiden säännösten funktio on käytännössä sama kuin muidenkin virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien rikosten: tavoitteena on estää epätervettä toimintaa julkishallinnossa. Koska kansanedustajat eivät kuitenkaan tuossa roolissa ole yleisessä virkavastuussa, on Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä koskevat tunnusmerkistöt laajennuksia kansanedustajien vastuuseen.

3.3.3.2 Virka-aseman väärinkäyttämisrikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset

Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajina koskevien rikossäännösten myötä virka-aseman väärinkäyttämisrikoksia koskeva sääntely on mainitusti jaettu käytännössä kahteen osaan: virka-aseman väärinkäyttämisrikoksiin ja EU-varojen väärinkäyttörikoksiin. Molemmista rikoslain 40 luvussa on säännökset niin perusmuotoisesta kuin törkeästäkin tekemuodosta. Näistä virka-aseman väärinkäyttämisrikoksia koskevat tunnusmerkistöt ovat ensisijaisia suhteessa virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiin. Kansanedustajia taas ei voida tuossa roolissa tuomita kummistakaan, koska he eivät mene rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmien piiriin. Jos virka-aseman väärinkäyttämisrikosten tunnusmerkistöt täyttyvät, lainkonkurssista johtuu, ettei tekijää tuomita virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista, vaikka myös niiden tunnusmerkistöt täyttyisivät.

205 Ks. HE 231/2018 vp, s. 8 ja 63–64.

206 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

207 LaVM 21/2018 vp, s. 9–11.

Virka-aseman väärinkäyttämisorokseista on säädetty rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §:ssä. Näistä edellisen 1 momentin mukaan: ”Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Perusmuotoista virka-aseman väärinkäyttämistä täydentää rikoslain 40 luvun 8 §:ssä säädetty törkeä tekemuoto. Näin ollen ”[j]os virka-aseman väärinkäyttämässä 1) tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai 2) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä viralta pantavaksi”.

Kansanedustajiin (ja ulkomaisen parlamentin jäseniin) rajoitettu Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä sen sijaan koskee rikoslain 40 luvun 8 a §, jonka mukaan ”[j]os kansanedustaja, jonka tehtävänä on varojen tai muun omaisuuden hallinnointi, tässä tehtävässään varaa, osoittaa, maksaa tai käyttää tällaista omaisuutta tiettyyn tarkoitukseen omaisuuden käyttötarkoituksen vastaisesti vahingoittaakseen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua, hänet on tuomittava Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Törkeäksi tekotapa lain 8 b §:n mukaan taas muodostuu ”[j]os Euroopan unionin varojen väärinkäytössä kansanedustajana 1) tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai 2) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, kansanedustaja on tuomittava törkeästä Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi”.

3.3.3.3 Tunnusmerkistötekijät

Virka-aseman väärinkäyttämisorosten osalta keskiössä on – kun puhutaan nimikkeiden tasolla nimenomaan virka-aseman väärinkäyttämisestä ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä – käytännössä teko, jossa toimitaan samanaikaisesti virkavelvollisuuksien vastaisesti, mutta myös ennen kaikkea hyötymis-, hyödyttämisen- tai vahingoittamistarkoituksessa. Tässä suhteessa kyse on tekotavaltaan jossain

määrin virkasalaisuuden rikkomista muistuttavasta teosta. Aivan, kuten perusmuotoisessa virkasalaisuuden rikkomisessa, myös virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä kuvataan teotavaksi nimenomaan sitä, että teolla tavoitellaan itselle tai toiselle hyötyä tai toiselle haittaa tai vahinkoa. Tämä koskee siis niin perusmuotoista kuin törkeää tekemuotoa. Näin ollen, mikäli teossa ei ole hyötymis- tai haitanaiheuttamistarkoitusta, ei toimintaa, vaikka se olisikin virkavelvollisuuksien vastaista, katsota virka-aseman väärinkäyttämiseksi, vaan tuolloin asia ratkaistaan esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöjen valossa. Sen sijaan huomionarvoista on se, ettei teon tarvitse aiheuttaa hyötyä, haittaa tai vahinkoa²⁰⁸. Näin ollen voi ajatella, että teko on säädetty rangaistavaksi jo yritysasteella,²⁰⁹ vaikkei rikossäännöksistä löydykään muotoilua ”yritys on rangaistava”.

KKO 2000:112. Poliisimiehet olivat C:n välityksellä tilanneet D:ltä huumausainetta. Poliisimiehiä vastaan ajettu syyte yllytyksestä huumausainerikokseen hylättiin, koska poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä D:n tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta C:lle. Poliisimiesten katsottiin käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen. (Ään.)

Virka-aseman väärinkäyttämisrikokseen kuuluu oleellisesti se, että niissä toimitaan vastoin sitä, mitä virkamiehelle tai muulle soveltamispiiriin kuuluvalla on joko lailla tai muilla määräyksillä osoitettu velvollisuudeksi. Tämä käy ilmi nimenomaisesti rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 kohdasta. Vaikka sitä ei erikseen mainita perusmuotoisen tekemuodon 1 momentin 2 kohdassa, sisältää tuokin säännös implisiittisesti sen, että kyseessä on velvollisuuksien vastainen toiminta. Tämä ilmenee sanasta ”väärin”. Toisin sanoen myös tuossa teotavassa kyse on siitä, että säännökset tai määräykset osoittavat sen, miten velvollisuuden kohteen tulisi toimia, jolloin taas rikoksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää toisintoimimista. Toisaalta tällöin on toki huomioitava se, ettei kaikki toisintoimiminen välttämättä ole virka-aseman väärinkäyttämistä tai edes virkavelvollisuuksien rikkomista.

Säännöksistä nousee esiin muutamia käsitteitä, joiden selventäminen on tarpeen. Tällaisia ovat yhtäältä hyötymis-, hyödyntämis- ja vahingoittamistarkoitukset sekä toisaalta se, mihin säännöksiin tai määräyksiin tunnusmerkistössä viitataan. Oikeuskirjallisuudessa *Ilkka Rautio* on eritellyt edellistä todeten, kuinka hyötyminen on yleensä taloudellista, vaikkakaan säännöksessä ei rajoiteta sitä, millaista

²⁰⁸ Viljanen 2023, s. 954. Ks. myös KKO 2000:112.

²⁰⁹ Viljanen 2023, s. 954.

hyötyminen voi olla.²¹⁰ Kuten Viljanen huomauttaa, hyötyä voi syntyä myös silloin, jos virkamies välttyy haitallisilta seuraamuksilta tai vapautuu velvoitteista.²¹¹ Vastaavasti toiselle hyötyä voi aiheutua esimerkiksi suosinnasta vaikkapa opinto-suoritusten arvioinnissa.²¹² Haitalla tai vahingolla taas viitataan joko konkreettiseen vahinkoon tai muuhun haittaan, jossa edellistä ei aiheudu.²¹³ Viljasen mukaan esimerkkinä haitasta on vaikkapa ajanhukka tai asianosaiselle muutoksenhausta aiheutuva vaiva.²¹⁴

KKO 1963 II 98. [Kihlakunnanoikeuden] puheenjohtaja, joka oli, [kihlakunnanoikeuden] tuomittua syytetyn ankarampaan rangaistukseen kuin laissa oli säädetty, salatakseen virheen, merkityttänyt täytäntöönpanoa varten lähettämäänsä sakkoluettelonotteeseen, että syytetty oli tuomittu laissa sallittuun enimmäisrangaistukseen, sekä tehnyt tai teettänyt vastaavat virheelliset merkinnät sakkoluetteloon, tuomioluetteloon ja kantapöytäkirjaan, tuomittiin rangaistukseen tahallisesta hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta. (Ään).

KKO 1985 II 191. Tullitarkastaja A, hankkiakseen itselleen ja B:lle hyötyä, oli määrännyt virheellisten tullausarvojen perusteella B:n autoista maahantuonnin yhteydessä kannettavat verot ja maksut liian alhaisiksi. A tuomittiin RL 40 luvun 9 §:n nojalla rangaistukseen tahallisesta yleisen ulosteon vääryydellä pois pyyhkimisestä. Tuohon rikokseen sisältyi avunanto B:n veropetokseen, joten seuraamusta rikoksesta A:lle määrättäessä ei sovellettu RL 38 luvun 11 ja 15 §:n säännöksiä.

Virka-aseman väärinkäyttö on siis toimimista säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden vastaisesti. Se, mihin säännöksiin ja määräyksiin rikossäännöksissä viitataan ei käy ilmi niistä. Kyse on siis blankorangaistussäännöksestä, jossa velvollisuuksien sisältö ilmenee muualta lainsäädännöstä tai esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden osalta niiden itsensä antamista määräyksistä, kuten kuntalain 90 §:n ja aluelain 95 §:n tarkoittamista hallintosäännöistä. Kuten Viljanen huomauttaa, on tunnusmerkistö tässä suhteessa kovin avoin.²¹⁵ Oikeuskäytännön tarkastelusta käykin ilmi, että usein ongelmalliseksi muodostuu se, mitkä

210 Rautio 2022, I. II.28.5.1.4.

211 Viljanen 2023, s. 954. Ks. myös KKO 1963 II 98 ja KKO 1985 II 191.

212 Rautio 2022, I. II.28.5.1.4.

213 Ibid.

214 Viljanen 1990, s. 408.

215 Viljanen 2023, s. 958–959.

blankettinormit ovat riittävän täsmällisiä, jotta niistä ilmenee mikä tekijän tai teosta epäillyn virkavelvollisuus on ylipäättään ollut.²¹⁶ Huomionarvoista tosin on, ettei virkavelvollisuuden tarvitse suoraan ilmetä blankettinormeista, vaan niiden on perustuttava näihin.²¹⁷ Koska muiden kuin virkamiesten osalta velvollisuuksia kuvaavat ja määrittävät säännökset jäävät siinä määrin avoimiksi ja yleisluontoisiksi, voi syytteen kohtaloksi helposti päätyä hylätyksi, vaikka virkamies vastaavasta teosta tuomittaisiinkin.²¹⁸

*Virka-aseman väärinkäyttämiskosten (virkamiehet) yhteiset tunnusmerkistötekijät:
- teko, jossa toimitaan virkavelvollisuuksien vastaisesti hyötymis- tai haitanaiheuttamistarkoituksessa.*

Virka-aseman väärinkäyttämiseen on mahdollista syyllistyä kahdella erilaisella teko tavalla, joihin jo edellä viittasin. Rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 kohta viittaa siihen, että virkavelvollisuudet tulee rikkoa osallistumalla päätöksentekoon tai sen valmisteluun taikka silloin kuin tekijä käyttää julkista valtaa muissa virkatehtävissään (kuin päätöksenteossa tai valmistelussa). Näin ollen kyse on yhtäältä hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä tehdyistä teoista sekä toisaalta myös tosiasiallisesta hallinto toiminnasta. Näiden rinnalla toisena tekotapana sen sijaan on aseman väärinkäyttämisen suhteessa alaisiin ja muihin käskyvallassa oleviin taikka sitten virkamiehen valvonnan kohteena oleviin (2 k.). Tyypillisesti jälkimmäiseen voi siten syyllistyä esimerkiksi esimiehet tai vaikkapa yksityistä sosiaalihuoltoa valvovat viranhaltijat tai julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt.

Huomionarvoista on todeta, että varsinaista hallinnollista päätöksentekoa tehdään tyypillisesti esimerkiksi monijäsenisissä toimielimissä tai yksittäisten virkamiesten tai viranhaltijoiden suorittamana. Edellisissä päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti virkamiehen (tai viranhaltijan) esittelystä²¹⁹. Samoin myös valtion päällikkövirastoissa²²⁰. Myös valmistelu kuuluu yleensä virkamiehille (tai viranhaltijoille), joskin esimerkiksi moniportaisissa hallintorakenteissa alemman asteinen

216 Mts., s. 959–967.

217 Mts., s. 965–966 ja Viljanen 1990, s. 334.

218 HE 58/1988 vp, s. 65/I–II.

219 Esittelystä tarkemmin ks. Luoto 2000.

220 Ks. esim. laki aluehallintovirastoista (896/2009) 12 § (507/2013) ja Niemivuo 2022, s. 400.

luottamushenkilötoimielinten päätöksenteko vastaa osaltaan ylemmän asteisen toimielimen valmistelua. Näin siksi, että esimerkiksi 93 §:n ja aluelain 98 §:n mukaan valtuustoasioiden valmistelusta vastaa kunnan- tai aluehallitus, ellei kyse ole tilapäisen valiokunnan tai tarkastuslautakunnan valmisteluvastuulle kuuluvasta asiasta. Tosiasiassa toki tuolloinkin varsinaisesta valmistelusta ovat vastanneet viranhaltijat.

Päätöksenteon ja valmistelun ohella virka-aseman väärinkäyttämisteon voi tunnusmerkistön mukaisesti toteuttaa myös julkista valtaa muissa virkatehtävissä käytettäessä. Tällä käytännössä viitataan tosiasialliseen hallintotoimintaan, mutta sen sisällä kuitenkin vain tosiasialliseen tai välittömään julkisen vallan käyttöön, joka on käsitteellisesti suppeampi osa edellistä. Tuolloin kyse on suorasta puuttumisesta toimien kohteena olevien oikeuksiin ja velvollisuuksiin esimerkiksi voimakeinoja käyttämällä.²²¹ Tällaisista toimivaltuuksista on säädetty esimerkiksi poliisilain (872/2011) 2 luvussa.²²² Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava Viljasen havainto, ettei säännöksessä tarkoitettulle julkisen vallan käytölle ole annettavissa yksiselitteistä kriteeristöä siitä, mitä sillä tarkoitetaan.²²³

KKO 2013:6. Vapaa-aikaa viettänyt poliisimies oli tavannut öisellä kadulla kotoaan karkumatkalla olleen 16-vuotiaan tytön, jolle hän oli ilmoittanut olevansa poliisi ja esittänyt virkamerkkinsä. Saatuaan tytön tulemaan asuntoonsa poliisimies oli muun muassa raiskannut tämän. Kysymys siitä, oliko poliisimies syyllistynyt menettelyllään myös virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Virka-aseman väärinkäyttämisrikosten tunnusmerkistöissä mielenkiintoisen tilanteen aiheuttaa se, että teon on tapahduttava nimenomaan joko päätöksenteossa, sen valmistelussa tai muussa julkisen vallan käyttöä koskevassa tilanteessa taikka käskyvallan- tai valvontavallankäytön yhteydessä. Tämä rajaus johtaa siihen, että vaikka tekijä rikkoisi säännöksiin tai määräyksiin perustuvia virkavelvollisuuksiaan esimerkiksi hankkiakseen juuri itselleen tai toiselle hyötyä, ei häntä voida tuomita kyseisistä teoista silloin, jos hän esimerkiksi laiminlyö tiettyjä velvollisuuksiaan näiden tekotapojen ulkopuolella. Näin tapahtui esimerkiksi tapauksissa KKO 2019:53 ja 2009:62.

221 Ks. esim. Mäenpää 2023, s. 203–204.

222 Poliisin voimankäytön sääntelystä tarkemmin ks. Rikander 2019, s. 34–71 ja Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 767–801.

223 Viljanen 1990, s. 405–407. Ks. myös KKO 2013:6.

KKO 2019:53. Keskussairaalassa ylilääkärinä toimiva A oli tehnyt kahden yhtiön kanssa konsulttisopimukset, joiden perusteella hän oli muun muassa kouluttanut lääkäreitä käyttämään yhtiöiden kehittämää hoitomenetelmää. Sopimusten voimassaoloaikana A oli virassaan valmistellut päätöksiä, jotka koskivat tuotteiden hankkimista yhtiöiltä keskussairaalalle. Syytteen mukaan A oli väärinkäyttänyt virka-asemaansa, kun hän oli osallistunut päätöksenteon valmisteluun tekemättä työnantajalleen sivutoimi-ilmoitusta sopimusten mukaisista tehtävistään.

A:n katsottiin rikkoneen virkavelvollisuuttaan, kun hän oli laiminlyönyt tehdä sivutoimi-ilmoituksen. Laiminlyönti ei kuitenkaan ollut tapahtunut A:n osallistuessa päätöksenteon valmisteluun rikoslain 40 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Syyte virka-aseman väärinkäyttämistä hylättiin ja A tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta.²²⁴

KKO 2009:62. Käräjätuomari oli kolmessa hänen ratkaistavanaan olleessa asiassa merkinnyt totuudenvastaisesti käräjäoikeuden riita- ja hakemusasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (Tuomas-järjestelmä) asiat ratkaistuiksi, vaikka niiden käsittely oli vielä kesken.

Katsottiin, ettei käräjätuomari kyseisiä totuudenvastaisia merkintöjä tehdesään ollut rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla osallistunut päätöksentekoon tai sen valmisteluun.

Kysymys myös käräjätuomarin viraltapanosta virkavelvollisuuden rikkomisen perusteella.

Perusmuotoisen virka-aseman väärinkäyttämisen rinnalla on huomioitava myös rikoksen törkeä tekemuoto vaihtoehtoisena tunnusmerkistökuvausena. Kuten muidenkin virkarikosten osalta, niin myös virka-aseman väärinkäyttämisrikoksissa törkeä tekemuoto edellyttää perusmuotoisen tunnusmerkistön täyttymisen. Lisäksi edellytetään, että joku kolmesta rikoslain 40 luvun 8 §:n 1 momentin kohdista täyttyy. Näin ollen törkeäksi virka-aseman väärinkäyttäminen muuttuu, jos siinä a) tavoitellaan suurta hyötyä, b) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa taikka, jos c) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi. Lisäksi teon on oltava myös kokonaisuutena arvostellen törkeä "eli myös muut asiassa ilmenneet seikat huomioon ottaen pidettäisiin törkeänä"²²⁵. Suurelle hyödyille ei sillekään näyttäisi olevan määriteltävissä tarkkaa euromääräistä rajaa

224 Viljasen (2019) mukaan syytetty olisi voinut tulla tuomituksi, mikäli syyte olisi rakennettu toisin.

225 HE 58/1988 vp, s. 64/l.

senkään vuoksi, ettei hyödyn tarvitse aina olla taloudellista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin tuotu esiin, että hyötyä arvioidaan ensisijaisesti kuitenkin sen arvon perusteella.²²⁶ Raution mukaan "[h]uomattavuus voi kuvata myös hyötyä, jonka saavuttaminen muulla tavoin olisi erityisen vaikeata".²²⁷ Haittaa tai vahinkoa koskevan tunnusmerkin täyttymistä tarkasteltaessa on sen sijaan huomioitava myös haitan tai vahingon kohteena olevan henkilön olosuhteet.²²⁸ Suunnitelmallisuudella taas viitataan esimerkiksi laajoihin valmistelutoimiin tai toimiin, joilla pyritään estämään rikoksen paljastuminen.²²⁹ "Häikäilemättömyys [sen sijaan] viittaa erityiseen röyhkeyteen tai erityiseen piittaamattomuuteen uhrin kärsimyksistä".²³⁰ Viljasen mukaan ankaroittamisperuste tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, jos kyse on räikeästi ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta.²³¹

Virka-aseman väärinkäyttämiskosten (virkamiehet) vaihtoehtoiset eli tekota-
poja koskevat tunnusmerkistötekijät:

- päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen taikka julkisen vallan käyttö muissa virkatehtävissä;
- aseman väärinkäyttö suhteessa käskyvallassa oleviin tai valvottaviin; sekä
- huomattavan hyödyn tavoittelu;
- erityisen tuntuvan haitan tai vahingon aiheuttamistarkoitus; ja
- erityinen suunnitelmallisuus ja häikäilemättömyys.

Virka-aseman väärinkäyttäminen on rangaistavaa vain tahallisenä. Tähän Viljasen mukaan viittaa muotoilut "hankkiakseen" ja "aiheuttaakseen", jotka ilmentävät tarkoitustahallisuutta. Jos teko taas on jotain muuta, arvioidaan sitä virkavelvollisuuden rikkomiskosten tunnusmerkistöjen kautta.²³²

Syyksiluettavuuden edellytykset:

- tahallinen teko.

226 Viljanen 2023, s. 977.

227 Rautio 2022, I. II.28.5.2.2.

228 HE 58/1988 vp, s. 64/I ja Viljanen 2023, s. 977.

229 Rautio 2022, II.28.5.2.3.

230 Mts., II.28.5.2.4.

231 Viljanen 1990, s. 432.

232 Ks. esim. Viljanen 2023, s. 958.

3.3.3.4 Seuraamukset ja vanhentuminen

Virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan pääseuraamuksena sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Oheisseuraamuksena voi – kuten muissakin perusmuotoisissa virkarikoksissa – olla viraltapano, mikäli ”rikos osoittaa [tekijän] ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä” (rikoslaki 40:7.2). Törkeässä tekemuodossa rangaistuksena on vankeutta minimin ollessa neljä kuukautta ja maksimin neljä vuotta. Oheisseuraamukseksi tuomitaan automaattisesti myös viraltapano.

Syyteoikeus virka-aseman väärinkäyttämisköksissä vanhenee joko viidessä tai kymmenessä vuodessa. Koska rangaistussäännökset niin virka-aseman väärinkäyttämisen kuin Euroopan unionin varojen väärinkäyttöä kansanedustajana sisältävät enimmäisrangaistuksena enintään kahden vuoden vankeuden, sovelletaan niihin rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohdan sääntelyä. Törkeiden tekemuotojen neljän vuoden vankeuden maksimirangaistus taas asettaa nämä 2 kohdan mukaisesti 10 vuoden vanhentumisajan piiriin.

3.3.4 Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset

3.3.4.1 Tavoitteena turvata tarkka lain noudattaminen

Rikoslain 40 luvun viimeisiksi on sijoitettu virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia koskevat rikossäännökset. Tämä kuvaa niiden roolia virkarikossääntelyn systematiikassa. Kuten rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentista käy ilmi on perusmuotoisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa kyse toissijaisesta rikoksesta suhteessa yhtäältä muihin virkarikosluvun rikoksiin kuin toisaalta myös *kidutusta* koskevaan rikoslain 11 luvun (212/2008) 9 a §:ään (990/2009) nähden. Vastaavasti rikoslain 40 luvun 10 §:stä käy ilmi, että tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen on toissijainen suhteessa tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen. Omissa esityksissään Viljanen onkin usein käyttänyt tästä ”kaatoluokasta” ilmaisua *muu tahallinen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen*.²³³

Säännösten tarpeellisuudesta on käyty keskustelua ajoittain.²³⁴ Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen yhteydessä päädyttiin kuitenkin siihen, ettei näiden tekojen rikosoikeudellisesta rangaistavuudesta voitu luopua.²³⁵ Tähän osaltaan vaikutti se, että hallitusmuodossa edellytettiin virkamiehien vastaavan teoistaan myös yhteiskuntaa

233 Ks. esim. Viljanen 2023, s. 980 ja 1990, s. 435.

234 Ks. tarkemmin mts., s. 435–438.

235 HE 58/1988 vp, s. 19/II.

ja toiminnasta kärsineitä yksityisiä kohtaan.²³⁶ Tunnusmerkistöjä päädyttiin kuitenkin täsmentämään.²³⁷ Johtopäätöksenä kuitenkin oli, ettei täsmennettyjäkään ”säännöksiä ol[ut] mahdollista laatia siten, että yksistään niiden tunnusmerkistöjen perusteella, muihin säännöksiin turvautumatta, voitaisiin selvittää, onko virkamies syyllistynyt virkarikokseen vai ei”.²³⁸

Kysymys virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista liittyy perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n 3 momentin väliseen suhteeseen. Kuten edellä alaviitteessä 4 on tuotu esiin, säädettiin vanhan hallitusmuodon 92 §:ssä virkatoimien lakisidonnaisuudesta. Verrattuna nykyiseen perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, kyseissä säännöksessä ilmaistiin lain tarkan noudattamisen olevan velvollisuus *laillisen seuraamuksen uhalla*. Hallitusmuodon 93 §:ssä taas sitten nykyistä 118 §:n 3 momenttia vastaavasti säädettiin siitä, mikä tämä laillinen seuraamus olisi, vaikkakin tuo täsmentyi lopulta muussa sääntelyssä. Ideana muussa virkavelvollisuuden rikkomisessa siten on se, että sen avulla virkamiehille asetetaan rangaistusuhka noudattaa lakia tarkoin.

3.3.4.2 Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia koskeva systematiikka ja rikossäännökset

Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista on säädetty rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Näistä edellisessä säädetään (tahallisuudesta) virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun taas jälkimmäinen on varattu tuottamukselliselle tekemuodolle. Säännösten suhde on jotakuinkin vastaava, mitä edellä on esitetty virkasalaisuuden rikkomisrikosten osalta – joskin tuossa tapauksessa sääntely on sijoitettu yhden säännöksen sisälle. Samankaltaisuus ilmenee myös tuottamuksellisen tekemuodon osalta: tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista vastaavasti myös tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta vähäiset teot on rajattu rangaistusvastuun ulkopuolelle. Virkasalaisuuden rikkomisesta poiketen näin on tehty perusmuotoisen virkavelvollisuuden rikkomisenkin osalta.

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan ”[j]os virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomitettava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi

236 Viljanen 1990, s. 436.

237 HE 58/1988 vp, s. 64/II–65/I.

238 Ibid.

vuodeksi”. Perusmuotoista tekemuotoa täydentää luvun 10 §:ssä säädetty tuottamuksellista tekemuotoa koskeva säännös. Sen mukaan: ”Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon”.

3.3.4.3 Tunnusmerkistökijät

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta keskiössä on *virkatoinnassa*²³⁹ noudatettavat säännökset tai määräykset. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti ”[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Aiemman hallitusmuodon 92 §:n aikana säännöksessä veloitettiin laillisen seuraamuksen uhalla noudattamaan lakia tarkoin kaikessa virkatoiminnassa. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä säännöksen asiallinen sisältö ei muuttunut²⁴⁰. Viranhaltijalain 17 §:n 1 momentissa ja kirkon viranhaltijalain 25 §:n 1 momentissa on erikseen säädetty velvollisuudesta noudattaa asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Vastaavaa sääntelyä ei ole muissa virkamieslaeissa.²⁴¹ Näin ollen voitaneen ajatella, että tältä osin kyse on lähinnä informatiivisesta sääntelystä.

239 Laissa ei ole määritelty, mitä virkatoinnalla tarkoitetaan. Myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten esitöissä ei ole käsitettä selvennetty. Oikeuskirjallisuudessa Mäenpää (2017, s. 47) on määritellyt virkatoinnin olevan virkatoimien tekemistä. Rikoslain kokonaisuudistuksen oikeudenkäyttöä ja viranomaisia koskevan vaiheen esitöissä *virkatoinnalla* taas määriteltiin tarkoitettavaksi sellaisia toimia, jotka kuuluvat virkamiehen tehtäväpiiriin (HE 6/1997 vp, s. 59/II). Virkatoinnin käsitteestä ja suhteista tarkemmin; ks. Voutilainen – Ouli DL 1/2023, s. 56–59 ja Viljanen 1984, s. 45. Ks. myös Rautio 2022, l. II.28.3.5.4, jossa tarkastellaan lahjusrikkomussäännöksessä (rikoslaki 40:3) käytettyä *viranomaistoiminnan* käsitettä.

240 HE 1/1998 vp, s. 74/II–75/I.

241 Toisaalta oikeuskirjallisuudessa tälle ei kuitenkaan ole annettu juuri painoarvoa: esimerkiksi *Kalervo Hirvonen ja Eija Mäkinen* (2006, s. 147) ovat todenneet sen, kuinka nimenomaan perustuslain 2.3 § jo muutoinkin säädetään lakisidonnaisuudesta. *Seppo Koskinen ja Heikki Kulla* (2019, s. 237 ss.) taas ovat sivuuttaneet koko problematisoinnin omassa virkamiesoikeuden teoksessaan. Huomaa, että yliopistolain 6.1 §:n säädetään siitä, kuinka “[o]pettajan on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä”, vaikka yliopistoissa vallitseekin opetuksen vapaus.

Kuten virka-aseman väärinkäyttämisköksissä, myös virkavelvollisuuden rikkomisköksissä kyse on näiden säännösten ja määräysten (blankettinormit) rikkomisesta. Jotta teko olisi rikosoikeudellisesti moitittava, on tämän rikkomisen tapahduttava virkaa toimittaessa. Näin ollen yhteisiksi tunnusmerkistötekijöiksi voidaan tunnistaa yhtäältä säännöksiin ja määräyksiin perustuvat virkavelvollisuudet sekä toisaalta juuri sidos virantoimitukseen. Molempiin kuitenkin liittyy käsitteellisiä epäselvyyksiä.

Tällainen liittyy esimerkiksi siihen, ettei virkaansa toimittaessa -määrettä ole laissa tai sen esitöissä varsinaisesti määritelty. Viranhaltijalain 10 §:n 2 momentissa on säädetty virantoimituksen alkamispäivästä ja 23 §:ssä virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta. Oikeuskirjallisuudessa taas lain 17 §:n 1 momentin on katsottu ilmentävän virantoimitusvelvollisuutta. Johtuen viranhaltijalain ja kirkon viranhaltijalain samankaltaisuudesta, vastaavat säännökset sisältyvät sen 16 §:n 2 momenttiin, 32 §:ään ja 25 §:n 1 momenttiin. Lisäksi molemmissa, kuten myös valtion virkamieslainsäädännössä on säännöksiä virantoimituksesta pidättämisestä. Myös lomauttamista koskevien säännösten yhteydessä viitataan virantoimituksen keskeytymiseen.

Hallinto- tai virkamiesoikeudellinen virantoimituskäsite on kuitenkin ajallisesti jossain määrin erilainen kuin mihin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä viitataan muodolla virkaansa toimittaessaan. Jos esimerkiksi viranhaltijalain virantoimituksen alkamista koskevaa sääntelyä tarkastellaan, ilmentää se nimenomaan sitä, milloin viranhaltijan oikeudet, velvollisuudet sekä myös toimivaltuudet aktivoituvat. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti voi tarkoittaa sitä, että ne olisivat ikään kuin joka hetki on-asenossa. Tyypillistä on, että virantoimitus keskeytyy esimerkiksi lomien ja virkavapauksien ajaksi, mutta ei myöskään voida ajatella, että virkaansa voisi toimittaa vaikkapa vapaa-ajalla. Tältä osin aiemmassa tutkimuksessa on kuitenkin nostettu esiin epäkohtia sääntelyn selkeyden suhteen.²⁴² Kun on vaikkapa epäselvää se, milloin esimerkiksi kunnanjohtaja on töissä, jää jossain määrin epäselväksi myös se, milloin hän on tai hänen pitäisi olla toimittamassa virkaansa. Missä esimerkiksi menee rajan suhteen, milloin tämä voi esiintyä päihtyneenä?²⁴³

242 Muukkonen Edilex 2022.

243 Mts., s. 28; ks. myös Viljanen 1990, s. 465–467.

Oikeuskirjallisuudessa Viljanen on pyrkinyt selventämään virkaansa toimittaessa -käsitettä.²⁴⁴ Käytännössä tuolla lähtökohtaisesti tarkoitetaan sitä, etteivät virantoimituksen ulkopuoliset tapahtumat voi muodostaa rikosvastuuta.²⁴⁵ Näin ei kuitenkaan aina ole, sillä esimerkiksi viranhaltijalain 18 §:ssä säädetään sivutoimista. Mikäli sivutoimi on lain perusteella kielletty tai sivutoimilupaa ei ole myönnetty taikka viranhaltija ei edes ole hakenut sitä, voi kyseessä olla myös virkavelvollisuuden rikkominen, vaikka teknisesti sivutoimea harjoitettaisiin virantoimitusajan ulkopuolella.²⁴⁶ Viljasen näkemyksenä onkin ollut, että virkaansa toimittaessa -rajoituksella tarkoitetaan sitä, että kyse on virkatehtävien hoitamiseen liittyen virkavelvollisuuksien hoitamisesta.²⁴⁷ Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että erällä virkamiesryhmillä, kuten poliiseilla on säädettyä myös erityisiä yksityiselämäänkin ulottuvia käyttäytymisvaatimuksia (laki poliisin hallinnosta 15 f §, 873/2011). Toisaalta myös yleisessä virkamieslainsäädännössä virkamiesten ja viranhaltijoiden edellytetään käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (esim. valtion virkamieslaki 14.2 §, viranhaltijalaki 17.2 §).

Virkaansa toimittaessa -problematiikan ohella tulkinnanvaraisuutta liittyy siis myös siihen, mitä ovat ne säädökset ja määräykset, joihin rikottava virkavelvollisuus voi perustua²⁴⁸. Tilanne on vastaava kuin edellä virka-aseman väärinkäyttämisen yhteydessä. Niinpä myös virkavelvollisuuden rikkomisen osalta rikottava virkavelvollisuus voi perustua yhtäältä lakiin, mutta toisaalta myös sitä alemman asteiseen sääntelyyn tai määräyksiin. Tällaisia voivat siis olla esimerkiksi kuntalain 90 §:n ja aluelain 95 §:n tarkoittamat hallintosäännöt. Kuten Rautio huomauttaa, edellyttää valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentti – kuten myös muissa virkamieslaeissa olevat vastaavat säännökset – virkamiehen noudattavan työnjohto- ja valvontamääräyksiä

244 Ks. mts., s. 469–480 ja 1984, s. 211–228.

245 Mts., s. 469–470.

246 Ks. mts., s. 477–480.

247 Mts., s. 479–480.

248 Tässä yhteydessä on syytä muistaa, ettei virkavelvollisuuksien tarvitse suoraan ilmetä blankettisäännöksistä, vaan velvollisuus tulee olla johdettavissa niistä; ks. mts., s. 334, Rautio 2022, I. II.28.7.1.6 ja Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 596. Huomaa, että ”rangaistussäännöksestä tulisi päästä kiinni siihen, mikä menettely on rangaistavaa, ja tuon rangaistavan menettelyn sääntelystä tulisi käydä ilmi se, että menettely on rangaistavaa” (Voutilainen – Ouli DL 1/2023, s. 57); ks. myös HE 44/2002 vp, s. 33/l ja Matikala 2019, s. 331–333.

taikka viraston pysyvää määräksi, ohje- tai johtosääntöjä.²⁴⁹ *Niklas Bruunin*, Mäenpään ja Tuorin näkemyksen mukaan sen sijaan toimintaohjeet tai menettelytapasuositukset eivät voi perustaa virkavelvollisuuksia.²⁵⁰

Säännösten ja määräysten osalta nousee esiin useampia tarkentavia kysymyksiä. Ensinnäkin rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta aiheutuu, että rikottavan virkavelvollisuuden on oltava riittävän täsmällisesti ilmaistu, että virkavastuu voidaan perustaa siihen.²⁵¹ Asiaan liittyy rikosoikeuden yleisistä opeista yhtäältä epätäsmällisyyskielto sekä toisaalta blankorangaistustekniikalle asetetut tavoitteet. Näistä edellisen lähtökohtainen tarkoitus on varmistaa, että kukin voi tietää ennakolta, mikä on rikosoikeudellisesti sallittua ja mikä kiellettyä²⁵². Jälkimmäiset taas ovat kriteerejä, joita perustuslakivaliokunta perusoikeusuudistuksen yhteydessä hahmotteli edellytyksiksi, joilla tekniikkaa voitiin edelleen käyttää. Näin siitäkkin huolimatta, että se kritisoi tätä juuri laillisuusperiaatteen näkökulmasta.²⁵³

KKO 1998:41. Kunnanjohtaja ei ollut tilusvaihdon valmistelussa selvittänyt kunnalle hankittaviin kiinteistöihin kohdistuneita rasituksia, josta kunnalle oli aiheutunut vahinkoa. Kunnanjohtajan laiminlyöntiä ei pidetty häneen sovellettaviin kunnan johto- ja virkasäännön määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisena.

KKO 2011:1. Kysymys siitä, oliko lääkäri potilaan tutkimisen yhteydessä syylistynyt seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

249 Rautio 2022, I. II.28.7.1.10.

250 Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 144. Jäljempänä käsiteltävästä alempien tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä voidaan kuitenkin havaita, että myös ohjeeksi nimettyjä asiakirjoja on eräissä tapauksissa käytetty rangaistusvastuun perustana, kun taas eräissäkin tapauksissa on nimenomaisesti todettu, että ohje ei ollut sellainen, johon rangaistusvastuu voitiin perustaa.

251 Eryistä huomiota on kiinnitettävä valtion virkamieslain 14 §:ään, eduskunnan virkamieslain 19 §:ään, pankin virkamieslain 11 §:ään, TPK-lain 16 §:ään, kirkon viranhaltijalain 25 §:ään ja viranhaltijalain 17 §:ään. Viljanen (2023, s. 959) oikeuskirjallisuudessa tulkinnut, että rikoslain esityöt (HE 58/1988 vp, s. 65/l) puoltaisivat näkemystä, jonka mukaan valtion virkamieslain 14 § kelpaisi säännökseksi, johon virkavastuu voitaisiin rikoslain 40:7–10:ien osalta perustaa. Kuitenkin KKO 1998:41 osoittaa toista kantaa. Kuten jäljempänä käsiteltävästä alempien tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä voidaan havaita, on linjassa horjuvuutta sen suhteen, voivatko mainitut käyttämistä ohjaavat säännökset olla rikosvastuun perustana. Huomaa, että tapauksessa KKO 2011:1 taas varsin yleisluontoiset säännökset riittivät; ks. Viljanen 2023, s. 960 ja 989–990.

252 Melander 2016, s. 93 ja Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 131–132.

253 Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 8/l.

Lienee selvää, että nykyinen virkarikosten sääntelymalli on edelleen epätasminen huolimatta siitä, että sitä on vuoden 1989 virkarikossääntelyn uudistuksen yhteydessä pyritty täsmentämään. Tämä ilmenee jäljempänä (luku 4) esitellystä oikeuskäytännöstä. Erityinen epäselvyys syntyy esimerkiksi valtuutusketjujen täsmällisyydestä tai usein puuttuvasta takaisinkytkennästä. Vaikka säännöksissä ja määräyksissä tulisi säätää tai määrätä siitä, mitkä käyttäytymisnormeista tulevat noudatettavaksi sekä siitä, että niitä ylipäätään tulee noudattaa ja siitä, että tämä tapahtuu rangaistusuhkaisesti, ei näin useinkaan, varsinkaan määräysten osalta ole. Virkamiesten vastuun muodostumisen osalta tilanne ei tosin ole niin huono, mutta erityistä epäselvyyttä liittyy muiden virkavastuun piirissä olevien, erityisesti julkista luottamustehtävää hoitavien asemaan. Näin siksi, ettei heidän virkavelvollisuuksiensa ole yleensä määritelty kovin eksaktisti, eikä heille voi antaa virkakäskyä.²⁵⁴ Koska riittävää ei ole, että säännökset ja määräykset antaisivat vain viitteitä virkavelvollisuuksista,²⁵⁵ on tätä pidettävä ongelmallisena vastuun toteutumisen näkökulmasta.²⁵⁶ Toisaalta tuoreessa ja paljon julkisuudessa olleessa KKO 2023:17 tapauksessa taas esimerkiksi hallintolain 6 ja 31 §:ien katsottiin olevan sellaisia, että rikosvastuu voitiin perustaa niihin. Näin siitäkkin huolimatta, ettei hallintolaissa ole säädetty niin sanotusta takaisinkytkennästä²⁵⁷.

KKO 1999:46. Yliopiston professori A oli tehnyt erään yhtiön kanssa sopimuksen tieteellisen tutkimuksen suorittamisesta hänen johtamallaan laitoksella. Yhtiö maksoi tutkimuksen suorittamisesta sovitun maksun A:n tileille. A:lle vaadittiin rangaistusta virka-aseman väärinkäyttämisestä tai vaihtoehtoisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta. Ään.

254 Ks. HE 58/1988 vp, s. 65/II; ks. myös Rautio 2022, l. II.28.7.1.11.

255 Viljanen 1990, s. 338. Ks. esim. em. KKO 1998:41 ja KKO 1999:46.

256 Viljanen (2023, s. 961) on tuonut ennakkopäätöksen KKO 2000:112 osalta esiin näemyksen, jonka mukaan KKO ei pystynyt tyydyttävällä tavalla osoittamaan säännöksiä tai määräyksiä, johon virkavelvollisuus olisi perustunut. Jäljempänä käsiteltävästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että horjuvuutta on myös alioikeuksien käytännöissä. Aineistosta on löydettävissä jopa sellaisia tuomioita, joissa ei mainita lainkaan, mihin rikottu virkavelvollisuus perustui, jonka lisäksi merkittävässä osassa tapauksia on jäänyt arvioimatta se, kelpaavatko sovelletut blankettinormit todella virkavastuun perustaksi.

257 Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 595. *Tomi Voutilaisen ja Juuso Oulin* (DL 1/2023, s. 57–58) mukaan ”virkavelvollisuuksien sääntelyn yhteydestä lähes säännönmukaisesti puuttuu viittaus niiden rikkomisen rangaistusuhkaan”. Huomaa myös KKO 2021:4, jossa todettu seuraavaa: ”ratkaisukäytännössä blankorangaistussääntelyä tapauskohtaisesti arvioitaessa sitä on kuitenkin saatettu pitää laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisenä, vaikka se ei olekaan täyttänyt kaikkia edellä mainittuja tavoitteita”. Takaisinkytkentävaatimuksesta tarkemmin ks. Viljanen 2023, s. 962–963.

Ulkopuolisen korkeakoululta tilaamaa tieteellistä tutkimusta koskevat säännökset olivat tutkimusta koskeneen sopimuksen solmimisen aikaan olleet tulokinnanvaraiset. Kun A:n virkavelvollisuuden sisältö ei niistä riittävän selvästi ilmennyt, syyte hylättiin. Ään.

Kysymys myös tuomarin esteellisyydestä.

KKO 2023:17. Z:n kunnan kunnanjohtaja P oli tehnyt tutkintapyynnön kuntakonserniin kuuluvan X Oy:n entisestä toimitusjohtajasta O:sta. Tietoisena O:ta koskevasta vakavasta rikosepäilystä kunnanhallituksen jäsenet ja varajäsenet A, B, C, D, E, F, G ja H päättivät kunnanhallituksen kokouksessa peruuttaa tutkintapyynnön ja antaa kunnan yhtiökokousedustajille omistajaohjauksen O:n palauttamiseksi X Oy:n toimitusjohtajan toimeen. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevillä perusteilla, että A, B, C, D, E, F, G ja H syyllistyivät virka-aseman väärinkäyttämiseen.

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten yhteiset tunnusmerkistökijät:
 - säännöksiin tai määräyksiin perustuvat virkavelvollisuudet; sekä
 - velvollisuuksien vastainen toiminta virkaa toimittaessa.

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta itse teko on nimenomaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. Itse rikkomisella viitataan ensisijaisesti näiden blankettinormien vastaiseen toimintaan. Vuoden 1989 säännöksissä virkavelvollisuutta oli mahdollista yhtäältä rikkoa, mutta toisaalta tunnusmerkistö saattoi täytyä myös sillä, että virkamies jätti täyttämättä velvollisuutensa²⁵⁸. Näin ollen vaihtoehtoisia tekotapoja olivat aktiivinen virkavelvollisuuksien vastainen toimiminen, mutta myös niiden laiminlyönti.²⁵⁹ Nykyään – vuoden 2002 muutosten jälkeen – jälkimmäistä ei kuitenkaan enää ole rikossäännöksissä erikseen

258 Ks. HE 58/1988 vp, s. 80/II ja 81/I.

259 HE 1/1998 vp, s. 65/I ja HE 77/2001 vp, s. 51/I.

mainittu, sillä sen katsotaan sisältyvän niissä käytettyyn sanaan ”rikkoo”.²⁶⁰ Siihen taas kuuluu myös esimerkiksi lainvastaisten päätösten tai toimenpiteiden tekeminen.²⁶¹ Lisäksi valmistelua tai vaikkapa tosiasiallista hallintotoimintaa voitaneen pitää mahdollisena tekotapana. Ongelmalliseksi tosin näiden suhteen voi muodostua se, onko säännöksillä tai määräyksillä alun perinkään osoitettu virkavelvollisuutta. Esimerkkinä rajatapauksista voi olla vaikkapa esteellisen kunnanhallituksen puheenjohtajan tosiasiallinen vallankäyttö tuleviin päätöksiin valtuustoryhmän kokouksessa²⁶².

KKO 1992:126. Raastuvanoikeuden puheenjohtaja A ja sen lainoppinut jäsen B olivat useassa rikosoikeudenkäynnissä tutkineet vastaajiin kohdistetut, rikoksiin perustuneet vahingonkorvausvaatimukset siitä huolimatta, ettei näitä ollut haastettu vastaamaan korvausvaatimusten johdosta ja että nämä eivät olleet olleet henkilökohtaisesti läsnä vaatimuksia esitettäessä. A:n ja B:n sivuuttaessa näin kanteen nostamistapoja ja jutun vireilletuloa koskevia säännöksiä heidän tekojaan ei pidetty kokonaisuutena arvostellen vähäisinä, vaan heidän katsottiin menettellyllään syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

KKO 2018:90. A oli kunnan johtavana rakennustarkastajana saanut ympäristöministeriön sähköpostiviestin aiheesta ”suurten hallien riskit” ja sen liitteenä kaksi onnettomuustutkintakeskuksen onnettomuusuhkailmoitusta,

260 Ibid. Huomaa, että rikoslain 3 luvun (515/2003) 3 §:ssä (515/2003) säädetään erikseen laiminlyönnin rangaistavuudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan “[l]aiminlyönti on rangaistava, jos rikoksen tunnusmerkistössä niin nimenomaan määrätään”. Koska sanaan ’rikkoo’ sisältyy myös laiminlyönti, on kyse tässä yhteydessä juuri 1 momentissa tarkoitettusta. Kuitenkin säännöksen 2 momentin mukaan myös silloin, kun ”tekijä on jättänyt estämättä tunnusmerkistön mukaisen seurauksen syntymisen, vaikka hänellä on ollut erityinen oikeudellinen velvollisuus estää seurauksen syntyminen”, kyse on rangaistavasta laiminlyönnistä.

261 Rautio 2022, I. II.28.7.1.5. Ks. myös KKO 1992:126, 2018:90 ja 2019:98.

262 Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 86/II) mukaan “[e]steellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun”. Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 148/I; ks. myös HE 241/2020 vp, s. 538) mukaan taas valtuustoryhmän ”toiminta ja työskentely eivät myöskään ole hallintomenettelyä, johon esteellisyysääntely ulottuisi”. Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että vaikkei valtuustoryhmä itsessään ole hallintomenettelyä tai sellainen viranomaisen, jossa esteellisyys muodostuu, ei se poissulje sitä, etteikö kunnanhallituksessa muodostuva esteellisyys vaikuttaisi myös valtuustoryhmän kokoukseen, mikäli siellä käsitellään kunnanhallituksen päätettäväksi tulevia asioita. Näin siitakin huolimatta, ettei tällaisella käsittelyllä ole päätöstä kumoavaa vaikutusta hallinto-oikeudellisesti; ks. KHO 23.1.1997 T 81 ja Harjula – Prättälä 2023, kommentaariosan 97 §:n selityksen alaluku 3.

jotka koskivat aikaisemmin sortuneita urheilu- ja ratsastushalleja. A ei ryhtynyt viestin perusteella toimenpiteisiin. Vähän yli kahden ja puolen vuoden kuluttua kunnan alueella sortui ratsastusmaneesi, joka oli samanlainen kuin toinen ilmoituksissa mainituista halleista. Maneesin sortumisen vuoksi yksi lapsi kuoli ja neljä muuta henkilöä loukkaantui.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja siihen liittyen välittää turvallisuudesta tieto rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmaankäyttö- ja rakennuslaista. A:n katsottiin huolimattomuudesta laiminlyöneen virkavelvollisuutensa. Tekoa ei pidetty kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. A tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen.

KKO 2019:98. B oli tullut terveyskeskukseen edellisenä päivänä alkaneen rintakivun vuoksi. Terveyskeskuslääkäri A oli vastannut hänen hoidostaan. Sydänfilmin perusteella B:llä oli ollut sydäninfarkti. B oli kuitenkin ollut haluton lähtemään keskussairaalaan hoitoon. A oli noudatettavien hoito-ohjeiden vastaisesti jättänyt antamatta B:lle ohjeen mukaisen lääkityksen, jättänyt konsultoimatta päivystyspoliklinikkaa, lähettänyt B:n sairaalaan usean tunnin viiveen jälkeen taksilla ambulanssin sijaan ja jättänyt ilmoittamatta sairaalalle potilaan lähettämistä. B oli kuollut sairaalassa seuraavana päivänä.

Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevin perustein, että A oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Sen sijaan kuolemantuottamusta koskeva syyte hylättiin, koska esitetyn selvityksen perusteella ei voitu suurella todennäköisyydellä sulkea pois sitä mahdollisuutta, että B olisi kuollut saamansa sydäninfarktin seurauksena siinäkin tapauksessa, että A ei olisi syyllistynyt huolimattomuuteen häntä hoitaessaan. (Ään.)

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten vaihtoehtoiset eli tekotapoja koskevat tunnusmerkistötekijät:

- rikkominen *sensu stricto*; sekä
- laiminlyönti.

Syyksiluettavuuden näkökulmasta virkavelvollisuuden rikkomisrikokset voivat olla tahallisia tai tuottamuksellisia. Virkavelvollisuuden rikkomiselta edellytetään tahallisuutta, kun taas tuottamuksellinen tekemuoto luonnollisesti on tuottamuksellinen

ja perustuu rikossäännöksessäänkin mainitulla tavalla huolimattomuuteen. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, etteivät suinkaan kaikki teot ole rangaistavia, sillä niin rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentin kuin rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavuudelle on – tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista vastaavasti – asetettu ehto siitä, ettei teko saa olla kokonaisuutena arvostellen vähäinen, kun “[otetaan] huomioon – sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat”. Näin ollen tuon vähäisyysrajan alapuolelle jäävät teot eivät ole rangaistavia eli ne eivät ole lainkaan rikoksia²⁶³. Lakivaliokunnan virkarikosuudistuksesta antaman mietinnön mukaan näillä kuitenkin viitataan ”lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin”.²⁶⁴

Kysymys vähäisyydestä on yksi keskeisimpiä tunnusmerkistöjen tulkinnassa. Näin siksi, että koska vähäiset teot eivät ole lainkaan rikoksia, on esimerkiksi julkisudessa ollut esillä lukuisia tapauksia, joissa poliisi on esimerkiksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin tarkoittamassa *esiselvityksessä* päädytty siihen, ettei esitutkintaa ole ollut perusteltua aloittaa vähäisyysperustein. Näin siitäkin huolimatta, että rikoslain esitöissä vähäisyyden arviointi on lausuttu syyttäjäviranomaisen ja viime kädessä tuomioistuinten tehtäväksi²⁶⁵. KKO onkin viime vuosina ottanut laajasti kantaa siihen, mitä vähäisyydellä tarkoitetaan. Ennakkopäätöksistä merkittävimpänä voitaneen pitää ratkaisua KKO 2020:78, jossa on laajasti täsmennetty vähäisyysarviointia.²⁶⁶

KKO 2020:78. Käräjäoikeuden pääkäsitelyssä oli käsitelty kahta vastaajaa ja seitsemää syytekohtaa koskevaa rikosasiaa. Käräjätuomari oli julistanut tuomion, jossa toinen vastaajista oli tuomittu yhteiseen vankeusrangaistukseen kahdesta varkaudesta, kätkemisrikoksesta ja syyttäjän pääkäsitelyssä esittämän toissijaisen rangaistusvaatimuksen mukaisesti vahingonteosta, josta syyteoikeus oli vanhentunut. Käräjätuomarin mukaan hän ei ollut antanut painoa vahingonteolle yhteistä rangaistusta mitatessaan.

263 Ks. Rautio 2022, I. II.28.7.1.15 ja II.28.8.2. Huomaa, että tunnusmerkistöissä tarkoitettu vähäisyys on eri vähäisyyttä kuin rikoslain 6 luvun 12 §:n (515/2003) 1 kohdan tarkoittama vähäisyys. Säännöksen mukaan “[t]uomioistuin saa jättää rangaistuksen tuomitsematta, jos: 1) rikosta on sen haitallisuuteen tai siitä ilmenevään tekijän syyllisyyteen nähden pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä”.

264 LaVM 7/1989 vp, s. 2/I.

265 HE 58/1988 vp, s. 65/II.

266 Tematiikkaa on käsitelty laajasti myös *Anita Korhosen* pro gradu -tutkielmassa ”Voiko virkavelvollisuutta rikkoa ilman rikosoikeudellista vastuuta?” (2022). Lisäksi sitä sivutaan *Teemu Jokisen* pro gradu -tutkielmassa ”Harkintavallan väärinkäyttö – erityisesti virkarikosvastuun perustuvan säännöksen tai määräyksen rikkomisen kannalta” (2019, s. 78–80).

Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevin perustein, että kärjätuomarin tekoa oli pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, ja hylkäsi syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Kyseisessä tapauksessa KKO totesi, että (tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen) "[r]ikostunnusmerkistössä tarkoitettua virheellisen teon vähäisyyttä arvioidaan ottamalla huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa". Aiempaan oikeuskäytäntöön (KKO 2016:90, 2011:40, 1992:78, 1992:126, 2020:13, 2019:98, 2018:90, 2017:92, 2014:86, 2001:54, 2004:132) perustuen se tulkitsi, ettei "vähäisinä -- ole pidetty sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan".²⁶⁷

267 Kohta 14: "Korkein oikeus ei ole ratkaisukäytännössään pitänyt vähäisenä tuottamuksellisena virkavelvollisuuksien rikkomisena sitä, että kärjätuomari oli laiminlyönyt antaa pääkäsittelyjen jälkeen useita kansliatuomioita ja pääkäsittelyssä julistettuja tuomioita kirjallisessa muodossa (KKO 2016:90). Vähäisenä ei ole pidetty myöskään sitä, että kärjätuomari oli rikkonut tiedoksianto koskevaa säännöstä sekä tästä johtuen antanut virheellisesti asiassa yksipuolisen tuomion (KKO 2011:40) tai sitä, että kihlakunnanoikeuden puheenjohtaja ei ollut noudattanut laissa säädettyä rangaistusasteikkoa ja oli menetellyt useilta osin virheellisesti asiassa esitettyjen korvausvaatimusten suhteen (KKO 1992:78). Edelleen vähäiseksi ei ole katsottu sitä, että raastuvanoikeuden puheenjohtaja ja sen lainoppinut jäsen olivat useassa rikosoikeudenkäynnissä tutkineet vastaajiin kohdistettuja rikokseen perustuneita vahingonkorvaustavaatimuksia siitä huolimatta, ettei näitä ollut haastettu eivätkä nämä olleet olleet henkilökohtaisesti läsnä vaatimuksia esitettäessä (KKO 1992:126). Kohta 15: "Vähäisenä virkavelvollisuuden rikkomisena ei ole pidetty poliisin perusteetonta etälamauttimen käyttöä (KKO 2020:13), lääkärin menettelyä vastoin sydäninfarktin saaneen potilaan hoito-ohjeita (KKO 2019:98), johtavan rakennustarkastajan laiminlyöntiä ryhtyä toimenpiteisiin onnettomuusuhkailmoituksen perusteella (KKO 2018:90), valtakunnansyyttäjän toistuvaa esteellisyyssäännösten vastaista menettelyä hankinta-asioissa (KKO 2017:92), vastaavan erikoislääkärin perusteetonta potilastietojen käsittelyä (KKO 2014:86) eikä syyttäjän laiminlyöntiä nostaa määräajassa syyte vangittuna ollutta vastaajaa vastaan (KKO 2001:54)". Kohta 16: "Vähäiseksi virkavelvollisuuden laiminlyönti on sen sijaan katsottu tilanteessa, jossa vankilan johtaja ja vartiopäällikkö olivat laiminlyöneet velvollisuutensa valvoa vankilan järjestystä ja vankien turvallisuutta koskevien määräysten noudattamista, mutta he eivät olleet tienneet määräysten vastaisesta menettelystä ja valvontavastuu oli tältä osin ensisijaisesti ollut vankilan osastojen esimiehillä (KKO 2004:132). Lisäksi kohta 17: "Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on pidetty vähäisenä tapauksissa, joissa vanhentuneesta rikoksesta rangaistukseen tuomitsemisesta ei ole aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia eikä tuomarin menettelyyn ole liittynyt sen moitittavuutta lisääviä seikkoja, kuten esimerkiksi syyteoikeuden vanhentumista tuomarin oman laiminlyönnin seurauksena (ks. esim. OKV/13/31/2019)". Ks. myös Viljanen 2023, s. 1001–1003.

KKO 2016:90. Käräjätuomaria syytettiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska hän oli eräissä käsiteltävinään olleissa rikosasioissa laiminlyönyt antaa pääkäsittelyjen jälkeen kansliatuomioita sekä antaa pääkäsittelyssä julistettuja tuomioita kirjallisessa muodossa. Käräjätuomari kiisti syytteen ja vetosi puolustukseksi siihen, että hän oli ilmoittanut esimiehilleen olevansa esteellinen käsittelemään rikosasioita syyttäjien häneen kohdistaman arvostelun vuoksi. Hän katsoi olleensa oikeutettu pidättymään tuomioiden antamisesta, koska kysymystä hänen esteellisyydestään ei ollut ratkaistu asianmukaisesti.

Kysymys siitä, oliko käräjätuomarilla ollut esittämillään perusteilla oikeus pidättäytyä tuomioiden antamisesta. (Ään.)

KKO 2011:40. Käräjätuomari oli antanut haasteen riita-asiassa tiedoksi kuuluttamalla tilanteessa, jossa vastaajien asuinpaikaksi oli kanteessa ilmoitettu Bryssel, Belgia, mutta saantitodistuksella tapahtunut tiedoksianto oli epäonnistunut. Kuulutustiedoksiannon jälkeen käräjätuomari oli antanut asiassa yksipuolisen tuomion. Korkein oikeus katsoi, että käräjätuomari oli huolimattomuuttaan rikkonut kuulutustiedoksiantoa koskevaa oikeudenkäymiskäärin säännöstä sekä tämän jälkeen Bryssel I -asetuksen määräyksiä antamalla asiassa yksipuolisen tuomion, vaikka kanteen olisi tullut jättää viran puolesta tutkimatta. Käräjätuomarin katsottiin syyllistyneen menettelyllään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Kysymys myös siitä, oliko yksipuolisen tuomion antamisesta aiheutunut vahinkoa.

KKO 1992:78. Kihlakunnanoikeuden määrätty puheenjohtaja A oli - tuominut syytetyn rikoksesta laissa säädettyä vähimmäisrangaistusta lyhyempään vankeusrangaistukseen ilman rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syitä, - hylännyt perusteluitta asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen ja virallisen syyttäjän vaatimuksen lääkärintodistuksen lunastusmaksun korvaamisesta valtiolle, - laiminlyönyt velvoittaa vahingon yhdessä aiheuttaneet henkilöt maksamaan tuomitut vahingonkorvaukset yhteisvastuullisesti ja - jättänyt erittelemättä tuomitut korvaukset henkilö- ja esinevahinkoihin sekä oikeudenkäyntikuluihin. Teosta oli aiheutunut haittaa ja vahinkoa eikä sitä kokonaisuutena arvostellen voitu pitää vähäisenä. A:n katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tekoon tai A:han ei katsottu liittyvän sellaisia erityisiä syitä, joiden johdosta rikosta olisi ollut pidettävä anteeksiannettavana.

KKO 2020:13. Poliisikonstaapeli A oli ollut ottamassa verekseltään kiinni pahoinpitelystä epäiltyä B:tä, joka oli ollut poistumassa tekopaikalta. B oli A:n käskystä pysähtynyt ja kääntynyt A:ta kohti. A oli useita kertoja käskenyt B:tä menemään maahan, mutta B ei ollut totellut. A oli ottanut etälamauttimen käteensä ja osoittanut sillä B:tä, joka oli pyytänyt, että A ei ampuisi häntä. A oli sanallisesti varoittamatta ampunut B:tä etälamauttimella, minkä seurauksena B oli kaatunut maahan.

Korkeimman oikeuden tuomiossa lausutuilla perusteilla katsottiin, että kuvatussa tilanteessa etälamauttimella ampuminen ei ollut ollut tarpeellista ja puolustettavaa ja ettei A ollut varoittanut etälamauttimen käytöstä riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi ennen sen laukaisemista. A:n katsottiin syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja pahoinpitelyyn. (Ään.)

KKO 2017:92. A:ta syytettiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sillä perusteella, että hän oli vuosina 2007 - 2009 Itä-Suomen syyttäjänviraston johtavana kihlakunnansyyttäjänä ja vuosina 2010 - 2017 Valtakunnansyyttäjänvirastossa valtakunnansyyttäjänä hallintolain 27 §:n 1 momentin vastaisesti esteellisenä osallistunut itseään ja virastojen henkilökuntaa koskevien koulutushankinta-asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että

- syyteoikeus oli vanhentunut siltä osin kuin kysymys oli Itä-Suomen syyttäjänvirastossa tehdyksi väitetystä menettelystä ja että

- siltä osin kuin kysymys oli Valtakunnansyyttäjänvirastossa tehdyistä koulutushankinnoista A oli syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen.²⁶⁸

KKO 2001:54. Syyttäjä oli laiminlyönyt nostaa määräajassa syytteen vangittuna ollutta A:ta vastaan B:hen kohdistuneesta tapon yrityksestä. Kun A oli tämän takia päästetty vapaaksi, B oli sattumalta kohdannut A:n. B väitti kohtaamisen järkyttäneen häntä ja aiheuttaneen hänelle henkistä kärsimystä. Syyttäjä tuomittiin rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. B:llä ei ollut asiassa asianomistajan puhevaltaa. Syyttäjän laiminlyönnin ei katsottu aiheuttaneen B:lle tämän kärsimäkseen väittämää vahinkoa.

268 Ks. Tolvanen DL 3/2018, s. 293–305.

KKO 2004:132. Kysymys siitä, olivatko vankilan johtaja ja vartiopäällikkö rikoneet säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa ja oliko teko vähäinen rikoslain 40 luvun 11 §:ssä (792/1989) tarkoitetulla tavalla. (Ään.)

Mainitun tapauksen jälkeenkin KKO on ohjannut oikeuskäytäntöä vähäisyyden osalta. Näin on tapahtunut esimerkiksi ennakkopäätöksissä KKO 2020:80 ja 2022:31²⁶⁹.

KKO 2020:80. Hovioikeus luki rikoskomisario A:n syyksi tuottamuksellisen vapaudenriiston sekä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen. A oli riittävästi asiaan perehtymättä määrännyt rikoksesta epäillyn B:n pidätettäväksi, vaikka asiassa ilmenneiden seikkojen perusteella pidättämisen edellytykset eivät olleet täyttyneet. Hovioikeus jätti A:n kuitenkin rangaistukseen tuomitsematta.

Korkein oikeus katsoi ratkaisustaan ilmenevin perustein, ettei edellytyksiä rangaistuksen tuomitsematta jättämiselle ollut.

KKO 2022:31. Käräjätuomari oli laiminlyönyt antaa haasteen rikosasiassa joutuisasti, minkä vuoksi syyteoikeus oli vanhentunut ennen haasteen tiedoksiantoa. Tämän jälkeen käräjätuomari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen rikoksesta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut.

Korkein oikeus katsoi ratkaisusta ilmenevin perustein, että käräjätuomari oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Vrt. KKO:2020:78

Rangaistuksen tuomitsematta jättämiselle ei ollut edellytyksiä, ja seuraamukseksi määrättiin varoitus.

Syyksiluettavuuden edellytykset:

- vähäisyydsrajan ylittävä tahallinen teko; tai
- vähäisyydsrajan ylittävä tuottamuksellinen teko.

²⁶⁹ Ks. Viljanen 2023, s. 999–1000.

3.3.4.4 Seuraamukset ja vanhentuminen

Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksesta voidaan pääseuraamuksena sakkoa, vankeutta tai varoitus. Enintään yhden vuoden vankeus on mahdollista perusmuotoisessa teossa, kun taas varoitus sakkoa lievempänä seuraamuksena on mahdollista vain tuottamuksellisesta tekemuodosta. Oheisseuraamusmahdollisuus on vain perusmuotoisessa teossa, jossa tuomioistuin voi tuomita virkamiehen viralta pantavaksi, mikäli hän on syyllistynyt syyksiluettavaan tekoon rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä (rikoslaki 40:9.2).

Syyteoikeuden vanhentumisen osalta virkavelvollisuuden rikkomisrikokset lainsäädännössä on molempien tekemuotojen osalta poikkeus. Kun ne "normaalisti" kuuluisivat rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin 4 kohdan piiriin, korottaa säännöksen 4 momentti molemmat kahdesta vuodesta viiden vuoden minimiin. Tästä huolimatta, kuten jäljempänä esitellystä oikeuskäytännöstä voidaan havaita, on joissain tapauksissa muodostunut tilanne, jossa syyteoikeus virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta on vanhentunut, jolloin niistä ei ole voitu toissijaisesti syyttää silloin, kun virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva tunnusmerkistö ei olekaan syytteessä esitetystä poiketen, täyttynyt.

4 Virkavastuun toteutuminen

4.1 Tilastotietoa virkarikoksista

Edellä on käsitelty Suomen oikeusjärjestykseen sisältyviä virkarikostyyppejä. Näiden pohjalta on piirtynyt kuva siitä, mitä tunnusmerkistöjen täytyminen edellyttää. Seuraavaksi siirrytään käsittelemään sitä, minkä laajuisesta ilmiöstä virkarikoksissa on kyse. Lisäksi tässä luvussa tarkastellaan niin KKO:n kuin hovi- ja käräjäoikeuksien tapausmääriä sekä oikeuskäytäntöä.

Virkarikoksia koskevia tilastoja voi tarkastella käytännössä kolmessa vaiheessa. Tällaisia hetkiä ovat aloitetut esitutkinnat, syyteharkinta sekä tuomioistuinten ratkaisut, joiden perusteella voidaan saada tietoa siitä, kuinka monessa tapauksessa esitutkinta on käynnistetty, millaisiin ratkaisuihin syyttäjät ovat esitutkinnan perusteella päätyneet ja millaiseksi tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on muodostunut. Sen sijaan tietoa siitä, kuinka paljon esimerkiksi kunnissa tai muissa viranomaisissa jätetään tekemättä tutkintapyyntöjä, ei ole olemassa. Tällainen edellyttäisi esimerkiksi – sinänsä erittäin tarpeellista – empiiristä tutkimusta, jossa vaikkapa virkamiehiä ja viranhaltijoita haastatteleamalla pyrittäisiin selvittämään, millaisia virheitä he ovat omissa organisaatioissaan havainneet.

Tietoa virkarikosten yleisyydestä on saatavissa ensinnäkin tilastokeskuksen StatFin -tietokannasta. Tässä suhteessa oleellisia tilastoja ovat: 1) 13r8 -- Rangaistukset sukupuolen, iän ja rikoksen mukaan (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena, rangaistus- ja sakkomääräykset ja rikesakot)²⁷⁰ sekä 2) 13iv -- Tietoon tulleet rikokset tutkivan viranomaisen mukaan ja ilmoitusajankohdan mukaan neljänneksittäin, ennako²⁷¹. Näistä edellisestä tilastosta on saatavissa tietoja rikosnimikkeittäin viiden vuoden ajalta koskien muun muassa tuomioiden määriä sekä muita lopputulostietoja. Jälkimmäisestä taas on saatavissa tietoa rikosilmoitusten määristä rikoslajeittain.

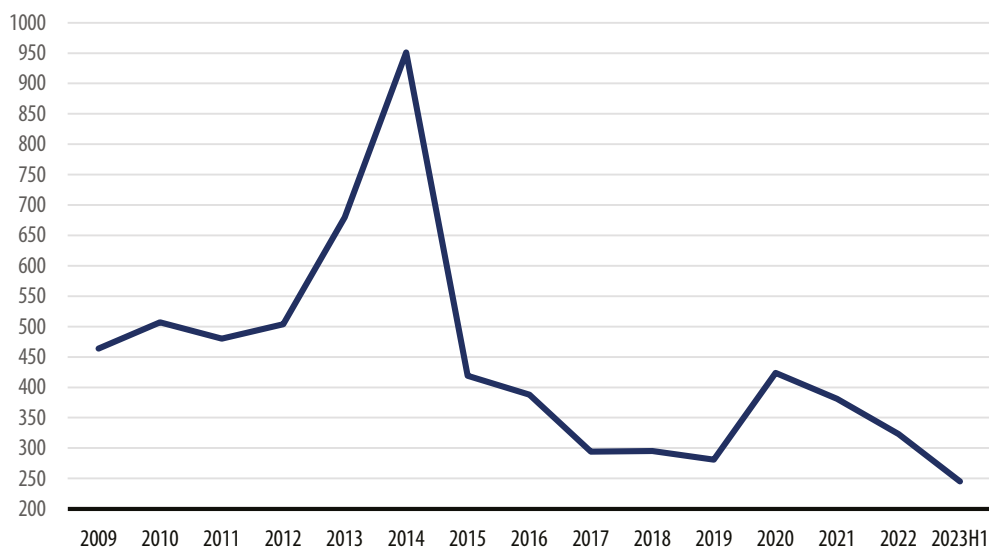
270 Tätä kirjoittaessa tilasto käsittää vuodet 2017–2021. Tilaston osoite: https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__syyttr/statfin_syyttr_pxt_13r8.px.

271 Tätä kirjoittaessa käsittää jakson 2009Q1–2023Q2. Tilaston osoite: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__rpk/statfin_rpk_pxt_13iv.px/.

Rikosilmoitustilaston (13iv) mukaan virkarikoksia koskevia rikosilmoituksia tehdään satoja, keskiarvoisesti vuosina 2009–2022 noin 457 (mediaani 422). Kuten alla olevasta kuviosta käy ilmi, on vuodesta 2009 vuoden 2023 puoleen väliin saakka tehty yhteensä 6636 (2009–2022, n=6391) rikosilmoitusta rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskien.

Kuvio 1. Virkarikoksia koskevien rikosilmoitusten määrä 2009–2023H1.

Lähde: StatFin, Rikos- ja pakkokeinotilasto, 13iv.



Kaikista rikosilmoituksista ei luonnollisestikaan ole aloitettu esitutkintaa, eikä tätä koskevaa tilastotietoa ole julkisista lähteistä tarjolla. Syyttäjälaitokselta saatujen tietojen mukaan vuosina 2002–2023 syyttäjälle on saapunut 5 006 virkarikosasiaa ja se on ratkaissut 4 966 asiaa. Lukuihin sisältyy myös rikoslain 38 luvun 1 §:n tarkoittama salassapitorikos (saapunut 318, ratkaistu 313).²⁷² Rikoslain 40 luvun osalta saapuneita on siten ollut 4 688 ja ratkaistuja 4 653 asiaa. Tilastokeskuksen edellä mainittua tilastoa vastaavalla ajanjaksolla (2009–2022) syyttäjälle saapuneita asioita on ollut 3 128 ja ratkaistuja 3 115. Lukujen vertailuun liittyy tiettyjä epätarkkuuksia esimerkiksi sen suhteen, onko rikosilmoitus ja asian kirjaaminen syyttäjälaitoksen järjestelmään tehty samana vai eri vuonna. Tästä huolimatta voitaneen todeta, että

²⁷² Tiedot on pyydetty suoraan syyttäjälaitokselta. Viraston ilmoittaman tiedon mukaan tilasto on haettu tietokannasta 20.6.2023.

syyttäjälle saapuneiden asioiden määrä on hieman vajaa puolet tehdyistä rikosilmoituksista. Tämän voinee ajatella tarkoittavan sitä, että noin puolet tehdyistä rikosilmoituksista on johtanut esitutinnan käynnistymiseen.

Vastoin kuin rikosilmoitustilastosta, syyttäjälaitoksen tiedoista on saatavissa tarkemmat tiedot rikosnimikkeittäin siitä, mikä syyttäjän ratkaisu asiassa on ollut. Vuosina 2022–2023 syyttäjän käsittelemistä asioista ylivoimaisesti suurin ryhmä on rikosnimikkeen tasolla ollut virkavelvollisuuden rikkominen, joita tarkastelujaksolla saapui 2892 ja ratkaistiin 2872. Vuosien 2009–2022 osalta luvut olivat 2020 ja 2012. Toiseksi suurin rikosnimike on ollut tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, jonka osalta saapuneita koko tarkastelujaksolla on ollut 750 ja ratkaistuja 747 (vuosina 2009–2022 $n=431$ ja 434). Virkasalaisuuden rikkomisten osalta vastaavat luvut ovat olleet 441 ja 431 sekä lyhemmällä jaksolla 308 ja 297. Virka-aseman väärinkäyttämisen osalta taas saapuneita koko jaksolla oli 344 ja ratkaistuja 342, kun taas vuosina 2009–2022 luvut olivat 190 ja 194. Yli sadan asian tasoon tarkastelujaksolla yli myös tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, joita saapui 115 ja ratkaistiin 114 (vuosina 2009–2022, $n=71$ ja 70).

Syyttäjälaitoksen tilastojen mukaan koko tarkastelujaksolla syytteitä nostettiin yhteensä 1025, joista 78 koski salassapitorikoksia.²⁷³ Näin ollen rikoslain 40 luvun virkarikoksista syytteeseen päätyi yhteensä 947. Vuosina 2009–2022 syyte nostettiin 682 virkarikosasiassa ja 60 salassapitorikosta koskevassa asiassa. Kun virkarikos-syytteiden määrää verrataan edellä rikosilmoitus ja esitutkintamääriin on niiden osuus edellisistä hieman yli 10 prosenttia ja jälkimmäisistä hieman vajaa 22 prosenttia. Voitaneen siis sanoa, että noin joka kymmenes rikosilmoitus ja joka viides esitutkinta johtaa syytteeseen. Syytteiden osuus käsitellyistä asioista kuitenkin vaihtelee merkittävästi (taulukko 1):

273 Syyttämättäjäätämispäätökseen päätyi yhteensä 1944 asiaa. Esitutkintaa rajoitettiin yhteensä 1122 tapauksessa ja muu ratkaisu oli lopputuloksena yhteensä 875 asiassa.

Taulukko 1. Syytteiden osuus syyttäjän ratkaisemista asioista 2002–2023.

Rikosnimike	Syytteitä	Osuus käsitellyist asioista
lahjuksen ottaminen	22	60 %
törkeä lahjuksen ottaminen	13	93 %
lahjusrikkomus	5	24 %
virkasalaisuuden rikkominen	118	27 %
tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	9	8 %
virka-aseman väärinkäyttäminen	74	22 %
törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen	29	40 %
virkavelvollisuuden rikkominen	561	19 %
tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	116	15 %
salassapitorikos	78	25 %

Tuomioiden osalta tietoa voidaan kerätä käytännössä kahdesta lähteestä. Edellä mainittu tilastokeskuksen tuottama tilasto (13r8) tarjoaa tietoa muun muassa tuomiomääristä vuosina 2017–2021. Kun tilastosta lasketaan yhteen syyksi luettujen, hylättyjen ja rauenneiden syytteiden määrä, voidaan havaita tuolla ajanjaksolla käsitellyn loppuun yhteensä rikoslain 40 luvun tarkoittamia virkarikoksia koskevia 619 syytettä. Näistä syyksi lukevia on ollut 271 ja hylättyjä 333. Rauenneita syytteitä tarkastelujaksolla on ollut 15. Syyte on hyväksytty siten noin 44 prosentissa tapauksia.

Tuomioita koskeva tilastotieto ei ole suoraan verrattavissa edellä käsiteltyihin syyttäjälaitoksen tietoihin tai varsinkaan rikosilmoitustilastoon. Näin siksi, ettei tuomiotilastosta käy ilmi, mille vuodelle tuomioon liittyvä syyte tai rikosilmoitus on rekisteröity. Lisäksi syyttäjälaitoksen tilastoissa kyse on käsitellyistä asioista, ei yksittäisistä syytteistä. Esimerkiksi vuosina 2016–2021 syyttäjä on ratkaissut 337 asiaa siten, että lopputuloksena on ollut syyte.

Tietoa tuomioistuinten käsittelemien asioiden määrästä sen sijaan voidaan saada oikeusrekisterikeskuksen asianhallintajärjestelmästä.²⁷⁴ Tästä aineistosta ei kuitenkaan ole saatavissa kattavaa tietoa siitä, minä vuonna tuomio on annettu, sillä asianhallintajärjestelmään kirjaaminen tapahtuu käräjäoikeuksien osalta vireilletuloajankohdan perusteella ja hovioikeuksien osalta päätös- tai tuomiopäivämäärän mukaisesti. Myös diaarinumero annetaan vireilletulovuoden perusteella. Tästä rekisteristä kerättyjen tietojen mukaan tuomioistuimissa on käsitelty asioita seuraavasti (2013–2023²⁷⁵):

	käräjä- oikeudet	hovi- oikeudet	korkein oikeus
lahjuksen ottaminen	28	2	-
törkeä lahjuksen ottaminen	9	4	1
lahjusrikkomus	2	-	-
virkasalaisuuden rikkominen	70	21	-
tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	4	3	-
virka-aseman väärinkäyttö	82	53	-
törkeä virka-aseman väärinkäyttö	98	84	-
virkavelvollisuuden rikkominen	422	150	15
tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	67	32	6
salassapitorikos	50	12	2
YHTEENSÄ	832	361	24
(ilman salassapitorikosta)	782	349	22

274 Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain (955/2020) 18 §:n mukaan "[o]ikeusrekisterikeskuksen on poistettava henkilötiedot ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmästä sekä diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallisesta käsittelyjärjestelmästä kymmenen vuoden kuluessa siitä, kun asia on ratkaistu".

275 Huomaa, että virka-aseman väärinkäyttämistä, törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevat tiedot ovat ajalta 30.6.2013–30.6.2023 ja muiden osalta ajalta 21.9.2013–21.9.2023.

4.2 Havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisuksista

Tämän selvityksen yhtenä keskeisenä mielenkiinnon kohteena on ollut tarkastella oikeuskäytäntöä sen suhteen, muodostuuko tuomitsemille esteitä johtuen blakkettinormien epäselvyydestä tai henkilöllisen soveltamisalan rajoittuneisuudesta. Tässä tarkoituksessa seuraavassa tarkastellaan ensin KKO:n ja tämän jälkeen alempien tuomioistuinten ratkaisuja virkarikoksia koskevissa asioissa. Tarkastelun pohjalta muodostuu kuva siitä, liittyykö säännösten soveltamiseen tältä osin epäkohtia. KKO:n ennakkopäätöksiä on esitelty laajasti jo aiemmin osana tunnusmerkistöjen tarkastelua.

KKO on oikeusrekisterikeskuksen listauksen mukaisesti käsitellyt edellä mainitulla jaksolla siis yhteensä 24 tapausta, joista 22 rikoslain 40 luvussa säädettyjä varsinaisia virkarikoksia. Näistä 15 on koskenut virkavelvollisuuden rikkomista, kuusi tuotamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista ja yksi törkeää lahjuksen ottamista. Tapauksista neljä (9.9.2013 R2012/556, 9.9.2013 R2013/132, 9.9.2013 R2013/486, 9.9.2013 R2013/646) ovat sillä tavoin yhteydessä toisiinsa, ettei näistä lopulta kuin yksi (9.9.2013 R2012/556) ole varsinainen asiaratkaisu. Lisäksi kahdessa tapauksessa ratkaisut on annettu samalla diaarinumerolla (R2012/622, KKO 2017:92) molemmissa kahtena eri päivänä²⁷⁶. Oikeusrekisterikeskuksen listaukseen sisällyneistä tuomioista seitsemän olivat ennakkopäätöksiä (KKO 2016:39²⁷⁷, KKO 2016:90²⁷⁸, KKO 2017:92²⁷⁹, KKO 2018:58, KKO 2018:90²⁸⁰, KKO 2020:78²⁸¹, KKO 2022:31²⁸²).

KKO:n käsittelemistä tapauksista kahdessa ei ole myönnetty valituslupaa (31.8.2016 R2013/860, 8.2.2017 R2015/1021). Tapauksista kaksi (4.7.2014 R2013/584, 27.9.2012 R2013/651) on jätetty tutkimatta ja yksi (9.9.2013 R2013/556) on hylätty selvästi perusteettomana. Kuudessa tapauksessa (2.10.2013 R2012/622, 29.6.2016 R2015/588, 5.6.2018 R2017/467, 1.7.2019 R2018/838, 28.4.2021 R2020/382, KKO 2018:90) KKO katsoi, ettei aihetta hovioikeuden päätösten muuttamiseen ollut. Näistä viidessä tapauksessa muutoksenhakijana oli yksityishenkilö ja vastaajina

276 Toisessa rinnakkaispäätöksessä (1.11.2017) kyse oli oikeudenkäyntiasiakirjojen osittaista salassapitoa koskevasta asiasta ja toisessa (27.3.2013) esittelijän antamasta oikeudenkäyntimaksua koskeneesta oikaisuvaatimus päätöksestä.

277 Ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.1.4.

278 Ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.4.3.

279 Ibid.

280 Ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.4.3.

281 Ibid.

282 Ibid.

pääsääntöisesti tuomareita, lautamiehiä tai muuta tuomioistuimen henkilökuntaa. Tapauksista viimeinen päättyi yhden vastaajan osalta ratkaisuun, jossa tämän menettelyä pidettiin rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Muista tapauksista kahdessa (KKO 2018:58, KKO 2020:78) KKO päätyi kumoamaan alemman oikeusasteen tuomion. Näistä jälkimmäisessä KKO katsoi, että virkavelvollisuuden rikkomista oli pidettävä vähäisenä sen suorittaman punninnan perusteella: kärjäntuomarin suorittama tuomitseminen tilanteessa, jossa syyteoikeus oli vanhentunut, ei sen mukaan ollut tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, kun asiassa syyttävä, jonka vastuulla syyteoikeudesta varmistuminen ensisijaisesti on – oli syyttänyt ja virheellisesti tuomitun avustaja oli myöntänyt syytteen oikeaksi. Edellisessä tapauksessa taas alemman oikeusasteen tuomio (varoitusta) kumottiin johtuen siitä, ettei KKO katsonut kahden kärjäoikeuden osastolla toimineen johtajan toimineen huolimattomasti, kun säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, säilölaki) 10 §:n (814/2015) perusteella tehtyjen ilmoitusten käsittelyä ei ollut tehty lainmukaisesti. Näin siitäkin huolimatta, että KKO:n mukaan näiden virkavelvollisuudet kävivät riittävän selvästi ilmi valtion virkamieslain 14 §:stä, silloisen kärjäoikeuslain (581/1993) 18 e §:stä (617/2011) ja tekoajkaan voimassa olleista kärjäoikeuden työjärjestyksistä.

KKO 2018:58. Kahta kärjäntuomaria syytettiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sillä perusteella, että he olivat osaston johtajina laiminlyöneet järjestää osaston toiminnan niin, että säilöönottoyksiköstä tehdyt ilmoitukset ulkomaalaisen erillään säilyttämisestä käsiteltäisiin lain mukaisesti.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että kärjäoikeudessa oli menetelty virheellisesti ja että osaston johtajat olivat rikkoneet virkavelvollisuutensa. Syytteet kuitenkin hylättiin, koska kärjäntuomareiden ei asian olosuhteissa katsottu toimineen huolimattomasti.

Yhdessä tapauksista (KKO 2016:90), KKO päätyi muuttamaan hovioikeuden tuomiota. Tapauksessa kyse oli ollut kärjäntuomarin esteellisyydestä ja erityisesti esteellisyytilmoitusten tekemisen laiminlyönnistä. Hovioikeus oli tuominnut tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoa, mutta KKO:n mukaan tuomitun terveydentila johtivat lieventävinä asianhaaroina tuomitsemaan seuraamukseksi varoituksen. KKO ei katsonut, että teko olisi kokonaisuutena arvostellen ollut vähäinen, kun tekijä oli jättänyt useita asioita käsittelemättä. Tässäkin tapauksessa KKO päätyi kantaan, jonka mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentti,

valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentti, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 11 luvun 7 §:n 2 momentti, 8 §:n 1 momentti ja 12 §:n (167/1998) 3 momentti ilmensivät riittävän täsmällisesti kärjätuomarin virkavelvollisuuksia.

Ennakkopäätöksessä KKO 2018:90 kyse oli siitä, että ”A oli kunnan johtavana rakennustarkastajana saanut ympäristöministeriön sähköpostiviestin aiheesta ”suurten hallien riskit” ja sen liitteenä kaksi onnettomuustutkintakeskuksen onnettomuusuhkailmoitusta, jotka koskivat aikaisemmin sortuneita urheilu- ja ratsastushalleja. A ei ryhtynyt viestin perusteella toimenpiteisiin. Vähän yli kahden ja puolen vuoden kuluttua kunnan alueella sortui ratsastusmaneesi, joka oli samanlainen kuin toinen ilmoituksissa mainituista halleista. Maneesin sortumisen vuoksi yksi lapsi kuoli ja neljä muuta henkilöä loukkaantui”. ”Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevillä perusteilla katsottiin, että rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja siihen liittyen välittää turvallisuudesta tieto rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista. A:n katsottiin huolimattomuudesta laiminlyöneen virkavelvollisuutensa. Tekoa ei pidetty kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. A tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen”.

Kyseissä tapauksessa virkavelvollisuuksien katsottiin perustuneen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:n tarkoittamaan kunnossapito- ja jälkivalvontavelvollisuuteen sekä 183 §:stä ilmenevään tarkastusoikeuteen. Näiden perusteella KKO katsoi, että ”rakennustarkastajalle [muodostui] velvollisuus ryhtyä kaikkiin sellaisiin selvitystoimiin, jotka ovat välttämättömiä laissa määriteltyjen rakennusvalvontatehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi”. Huomioiden teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, KKO:n näkemyksen mukaan tekoa ei tullut pitää kokonaisuudessaan arvostellen vähäisenä.

Tapauksessa KKO 2017:92 valtakunnansyyttäjän katsottiin rikkoneen virkavelvollisuuksiaan, kun tämä osallistui esteellisenä hankintojen tekemiseen veljensä yritykseltä. Näin ollen KKO katsoi, että hän oli toiminut hallintolain 27 §:n 1 momentin vastaisesti. Asemansa huomioiden, KKO katsoi, että valtakunnansyyttäjän on pitänyt mieltää esteellisyytensä asiassa. Kun myöskään hallintolain säännöksiä ei voitu pitää tulkinnanvaraisina, tuomittiin hänet virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tapauksessa KKO 2022:31 ”[k]ärjäjätuomari oli laiminlyönyt antaa haasteen rikosasiassa joutuisasti, minkä vuoksi syyteoikeus oli vanhentunut ennen haasteen tiedoksiantoa. Tämän jälkeen kärjäjätuomari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen rikoksesta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut”. Tuomioistuimen näkemyksen mukaan tekijä syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun hän oli huolimattomuudesta laiminlyönyt antaa

haasteenoikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n 1 momentin mukaisesti viipymättä siten, että tuomioistuimen käsiteltäväksi oli lopulta tullut vanhentunut asia, josta tuomari oli myös syytetyn tuominnut.

Oikeusrekisterikeskuksen toimittamaan diaarinumerolistaukseen ei syystä tai toisesta sisältynyt seuraavia Finlexistä löytyviä ennakkopäätöksiä:

- KKO 2016:53 (virkavelvollisuuden rikkominen ym.),
- KKO 2017:67²⁸³ (lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, virkavelvollisuuden rikkominen, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ym.),
- KKO 2019:53²⁸⁴ (virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen),
- KKO 2019:98²⁸⁵ (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ym.),
- KKO 2020:13²⁸⁶ (virkavelvollisuuden rikkominen),
- KKO 2020:29 (virkavelvollisuuden rikkominen, tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ym.),
- KKO 2020:80²⁸⁷ (tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen ym.),
- KKO 2020:83²⁸⁸ (tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen),
- KKO 2020:95²⁸⁹ (virkasalaisuuden rikkominen, virkavelvollisuuden rikkominen), ja
- KKO 2023:17²⁹⁰ (virkavelvollisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen).

Näistä ensimmäisessä (KKO 2016:53) blankettisäännösten selkeyttä ei lopulta päästy arvioimaan siksi, että KKO hylkäsi syytteen koskien syrjintää. Näin ollen ei myöskään ollut perusteita katsoa, että syytetty olisi syyllistynyt myöskään virkavelvollisuuden rikkomiseen. Päätöksen perusteluissa KKO kuitenkin nosti esiin, että syrjintä

283 Ratkaisu on julkaistu ruotsinkielisenä (HD 2017:67).

284 Ratkaisu on julkaistu ruotsinkielisenä (HD 2019:53); ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.3.3.

285 Ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.4.3.

286 Ibid.

287 Kyseisessä tapauksessa oli kysymys vain rangaistuksen määräämisestä ja sen arvioinnista onko edellytyksiä jättää rangaistus määräämättä.

288 Ks. tapauksen otsikko edellä luvussa 3.3.2.3.

289 Kyseisessä tapauksessa oli kysymys vain rangaistuksen määräämisestä poliisimiehelle, joka oli todettu syylliseksi viiteen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja yhteen virkasalaisuuden rikkomiseen.

290 Ibid.

oli kielletty muun muassa valtion virkamieslain 11 §:n (tuolloin 1088/2007, nyk. 1334/2014) perusteella ja se mitä syrjinnällä tarkoitettiin, määrittyi muun muassa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) ja silloisen yhdenvertaisuuslain (21/2004) perusteella. KKO toi myös esiin sen, että valtion virkamieslain 69 a (692/1995) 1 momentin mukaisesti 11 §:n rikkomista koskevasta rangaistuksesta on säädetty rikoslain 47 luvun (578/1995) 3 §:n (885/2009) tarkoittamana työsyRJintänä.

KKO 2016:53. Vankilanjohtaja ei jatkanut määräaikaisen apulaisvankilanjohtajan virkasuhdetta saatuaan tietää, että apulaisvankilanjohtaja seurusteli entisen vangin kanssa.

Kysymys siitä, oliko vankilanjohtaja syyllistynyt työsyRJintään ja virkavelvollisuuden rikkomiseen syrjimällä apulaisvankilanjohtajaa perhesuhteiden perusteella.

Tapauksessa KKO 2017:67 kysymys oli siitä, täyttikö vapaa-aikaansa viettäneen syyttäjän seksuaalinen kanssakäyminen pahoinpitelystä syyttämänsä henkilön kanssa lahjuksen tunnusmerkit ja oliko syyttäjä näin ollen toiminut virkavelvollisuksiensa vastaisesti. KKO:n mukaan, koska kanssakäymistä edeltänyt ravintolassa käyty keskustelu oli jäänyt yleiselle tasolle ja ”I de senare händelserna var det inte alls fråga om att sköta tjänsteuppgifter”, syyttäjän ei katsottu rikkoneen virkavelvollisuuksiaan.

KKO 2017:67. Vapaa-aikaa viettänyt syyttäjä oli tavannut ravintolassa naishenkilön, jota hän oli syyttänyt pahoinpitelystä. He olivat keskustelleet vireillä olevasta pahoinpitelyasiasta. Ravintolan sulkeuduttua he olivat lähteneet syyttäjän kotiin, jossa heidän välillään oli ollut seksuaalista kanssakäymistä.

Kysymys siitä, täyttikö menettely lahjuksen antamisen ja ottamisen tai lahjusrikkomuksen tunnusmerkistöt ja oliko syyttäjä menettelyllään rikkonut virkavelvollisuuttaan. (Ään.)

Tapauksessa KKO 2019:53 kysymys oli sivutoimi-ilmoituksen laiminlyönnistä tilanteessa, jossa keskussairaalassa ylilääkärinä toiminut henkilö ”oli tehnyt kahden yhtiön kanssa konsulttisopimukset, joiden perusteella hän oli muun muassa kouluttanut lääkäreitä käyttämään yhtiöiden kehittämää hoitomenetelmää”. KKO:n mukaan viranhaltijalain 18 §:n säännöksiä sivutoimen ilmoittamisvelvollisuudesta voitiin pitää selkeinä ja yksiselitteisinä, eikä myöskään sairaalan omia – vielä tiukempia ohjeita – voitu tulkita toisin. Koska syytetty ei kuitenkaan ollut osallistunut päätöksenteon valmisteluun rikoslain 40 luvun 7 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla,

ei häntä voitu tuomita virka-aseman väärinkäyttämisestä. Sen sijaan syytetty tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska myöskään erityisesti jatkuvuutensa vuoksi, tekoa ei voitu pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Tapauksessa KKO 2019:98 tuomioistuin katsoi, että syytetty oli ”suurelta osin jättänyt noudattamatta alueellisessa hoitoprotokollassa ja työohjeessa edellytetyn menettelytavan”. Hoitavana terveyskeskuslääkärinä hänen olisi tullut tuntea hoitokäytänteet ja noudattaa niitä sydäninfarktipotilaan hoidossa. Koska näin ei ollut tapahtunut, syytetty tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tähän osaltaan vaikutti myös se, että viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin mukaisesti ”[v]iranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä”, jonka lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 15 §:ssä on säädetty lääkäreiden ammattieettisistä velvoitteista ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 5 §:ssä potilaan tiedonsaantioikeudesta koskien terveydentilaansa.

Tapauksessa KKO 2020:13 taas kyse oli siitä, oliko poliisin voimankäyttö ollut asianmukaista, kun tämä oli sanallisesti varoittamatta ampunut epäiltyä etälamauttimella. KKO:n arvion mukaan poliisimies ei ollut noudattanut poliisilain (872/2011) voimakeinojen käyttöä (2:17) koskevaa sääntelyä, eikä varoittanut etälamauttimien käytöstä lain 2 luvun 18 §:n tarkoittamalla tavalla etukäteen. Koska syytetty oli kokenut poliisikonstaapeli, joka oli saanut koulutuksen etälamauttimien käyttöön, tuli teko katsoa tahalliseksi. Kun etälamauttimella oli loukattu uhrin henkilökohtaista koskemattomuutta, katsoi KKO, ettei tekoa tullut pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, vaan tuomitsi syytetyn virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tapauksessa KKO 2020:29 oli kysymys siitä, olivatko poliisimiehet syyllistyneet virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun ottaneet henkilön kiinni, kuljettaneet poliisivankilaan ja kaataneet tämän maahan, jolloin tämän lonkkanivel oli mennyt sijoiltaan. KKO katsoi, että poliisien tekemät päätökset koskien henkilön jututtamista, paikalta poistamista, kiinniottamista ja säilössä pitämistä, olivat poliisilain mukaisesti perusteltuja. Syytetyistä toinen sen sijaan syyllistyi virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä oli puhunut epäasiallisesti kohdehenkilön kanssa samassa seurueessa liikkuneille henkilöille, jotka olivat tiedustelleet syytä kiinniottamiselle. Säännökset, joihin rikottu virkavelvollisuus perustuivat, olivat valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa ja poliisilain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetty käyttäytymisvelvollisuudet. Lisäksi molemmat poliisit olivat kohdehenkilön kaataessaan huolimattomuuttaan rikkoneet virkavelvollisuutensa ilman, että siihen oli poliisilain 2 luvun 17 §:n mukaista perustetta. Vastaavasti tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen poliisit syyllistyivät, kun he

olivat laiminlyöneet virkavelvollisuutensa järjestää kohdehenkilölle lääkäriapua, kun tämä oli loukkaantunut voimankäytön seurauksena. Poliisit tuomittiin myös rikoslain 21 luvun (78/1995) 10 §:n (578/1995) tarkoittamasta vammantuottamuksesta.

KKO 2020:29. Hovioikeus oli tuominnut poliisimiehet A:n ja B:n virkavelvollisuuden rikkomisesta, vapaudenriistosta ja pahoinpitelystä sakkorangaisuksiin. Hovioikeuden tuomion mukaan poliisimiehillä ei ollut oikeutta ottaa kiinni ja viedä poliisivankilaan päihtynyttä C:tä pelkästään sillä perusteella, että C oli kävellyt kohti poliisiautoa ja näyttänyt keskisormeaan. Poliisivankilassa A ja B olivat kaataneet C:n maahan, vaikka C ei ollut vastustanut turvallisuustarkastuksen tekemistä siten, että voimakeinojen käytön edellytykset olisivat täyttyneet. C:n lonkkanivel oli mennyt sijoiltaan maahanvientiä yhteydessä. A ja B olivat laiminlyöneet velvollisuutensa järjestää C:lle lääkärin apua ja sulkeneet tämän putkaan.

Kysymys siitä, olivatko A ja B syyllistyneet virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, vapaudenriistoon tai tuottamukselliseen vapaudenriistoon ja pahoinpitelyyn tai vammantuottamukseen. (Ään.)

Tapauksessa KKO 2020:83 oli kyse virkasalaisuusrikoksesta. Käräjätuomarin katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen, kun tämä ensin asianomistajien henkilöllisyyden salassa pidettäväksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 24 §:n nojalla määrättyään, olikin ilmoittanut käräjäoikeuden tiedottajalle päätöksen olleen valmis annettavaksi, jonka seurauksena tiedottaja oli toimittanut lehdistölle version, jossa oli myös salassa pidettävää tietoa. Koska tuomion antaminen kuuluu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 7 ja 8 §:ien mukaisesti tuomarille, oli salassa pidettävien tietojen sisällyttäminen julkisuuteen annettavaan versioon salassapitoa koskevien virkavelvollisuuksien vastaista. Kun käytössä ollut tietojärjestelmä ei asiaa estänyt ja tuomari oli asian havaittuaan pyrkinyt poistamaan virheensä, tuli tekoa pitää huolimattomuudesta aiheutuneena. Kokonaisuudessaan arvostellen, tekoa ei voinut pitää myöskään vähäisenä erityisesti siksi, että se oli omiaan horjuttamaan luottamusta oikeudenhoitoon.

Tapauksessa KKO 2023:17 kyse oli julkisuudessa laajasti esillä olleesta Kittilän kuntaa koskeneesta virkarikosoikeudenkäynnistä. Tätä tapausta on laajemmin käsitelty Viljasen ja minun Lakimies-lehteen laatimassamme oikeustapauskomentissa (Lakimies 3–4/2023, s. 592–602). Tapauksessa KKO päättyi siihen, että hallinnon yleisiä oikeusperiaatteet ilmentävä hallintolain 6 § oli sisällöltään siinä määrin täsmällinen, että se kielsi toisen tahallisen hyödyttämisen virkatoiminnassa vastoin

virkaovelvollisuuksia. Vastaavasti hallintolain 31 §:n 1 momentin voitiin katsoa edellyttävän huolellisuutta päätösten valmistelussa.²⁹¹ Rikosvastuu voitiin siten perustaa näihin. KKO tuomitsi luottamushenkilöt virka-aseman väärinkäyttämistä.

Edellä käsitellyistä KKO:n ratkaisuista ei ole juurikaan tunnistettavissa problematiikkaa, jossa blankettisäännökset muodostuisivat siinä määrin epäselväksi, ettei rikosvastuuta voida perustaa niihin. KKO on toki arvioinut useammassa tapauksessa sitä, voidaanko rikosvastuu perustaa esitettyihin säännöksiin, mutta ei ole tämän harkinnan päätteeksi katsonut säännösten olevan epäselviä. Havaintojeni perusteella myöskään yhdessäkään tapauksessa henkilöllisen soveltamisalan laajuus ei ole muodostunut ongelmaksi. Merkittävin anti KKO:n viimeaikaisessa oikeuskäytännössä näyttäisi liittyvän vähäisyysrajan määrittelyyn.

4.3 Hovioikeudet

4.3.1 Tilastotietoa ratkaisuista

Oikeusrekisterikeskuksen tuottaman diaarinumerolistauksen perusteella hovioikeudet olivat tarkastelujaksolla käsitelleet yhteensä 361 asiaa, joista 12 oli salassapitorikoksia. Näistä Helsingin hovioikeudessa oli yhteensä 125, Itä-Suomessa 86, Rovaniemellä 35, Turussa 89 ja Vaasassa 26. Rikoksittain jako oli seuraava:

291 Ks. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 596–597.

Taulukko 2. Hovioikeuksien käsittelemät tapaukset rikoksittain.

	Helsinki	Itä-Suomi	Rovaniemi	Turku	Vaasa
Virka-aseman väärinkäyttö	19	11	10	10	3
Törkeä virka-aseman väärinkäyttö	32	30	11	9	2
Virkavelvollisuuden rikkominen	51	11	8	50	12
Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	9	8	3	6	6
Virkasalaisuuden rikkominen	6	2	1	9	2
Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	3	0	0	0	0
Lahjuksen ottaminen	0	0	1	1	0
Törkeä lahjuksen ottaminen	2	1	0	1	0
Salassapitorikos	3	4	1	3	1

Yhteensä hovioikeuksien käsittelemiä ratkaisuja on moninkertainen määrä KKO:n tapausmääriin nähden. Johtuen tämän selvityksen toimeksiannosta, rajaamassa tarkastelun koskemaan virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia johtuen siitä, että juuri niissä on omaksuttu blankosääntelytekniikka, jossa muualla kuin rikoslaisissa säädetyt blankettinormit osoittavat ne virkavelvollisuudet, joihin tunnusmerkistössä viitataan rikottavina. Näin suodatettuna Helsingin, Itä-Suomen ja Turun tapausmääristä poistui kustakin 5, Rovaniemeltä 2 ja Vaasasta 1. Näin ollen voidaan sanoa, että tarkasteluun päätyneet muodostavat valtaosan hovioikeuksien käsittelemistä virkarikoksista.

Helsingin hovioikeuden käsittelemistä tapauksista merkittävä osa (69 %) on yksityishenkilöiden vireille laittamia. Näistä hieman yli 10 prosenttia oli kolmen henkilön vireille laittamia. Kaikista tapauksista 16 prosenttia eli 18 oli syyttäjän vireille laittamia, joskin kahdessa tapauksessa syyttäjän ohella myös tuomittu on hakenut muutosta. Kun nämä huomioidaan, tuomittu tai tuomitut ovat muutoksenhakijoina 15 prosentissa tapauksia eli 17 tapauksessa. Näin ollen 35 tapausta voitaneen

pitää vakavasti otettavina, sillä suurin osa perustui vain yksityisten toissijaiseen syyteoikeuteen. Huomionarvoista on, ettei näistä yksikään johtanut hovioikeudessa syyksi lukevaan tuomioon. Kolmessa yksityishenkilön vireille laittamassa asiassa kärjäoikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi. Merkittävässä osassa asioita toki hovioikeus oli ensimmäinen oikeusaste. Kaikista tapauksista hieman vajaa viidennes päättyi siihen, ettei jatkokäsittelylupaa myönnetty. Näin tapahtui myös kolmessa sellaisessa tapauksessa, jossa valittaja oli alemmassa oikeusasteessa tuomittu sekä yhdessä, jossa muutoksenhakijana oli syyttäjä. Kaikista tapauksista noin 10 prosentissa hovioikeus päättyi siihen, ettei tarvetta kärjäoikeuden tuomion tai päätöksen muuttamiseen ollut. Neljänneksessä tapauksia syytteet hylättiin, pääsääntöisesti selvästi perusteettomana. Kuudesosassa syytteet tai valitus jätettiin tutkimatta. Tuomioita hovioikeus langetti yhteensä 17 tapauksessa.

Myös Itä-Suomen hovioikeuden käsittelemistä tapauksista merkittävä osa (70 %) on yksityishenkilöiden (tai muutamassa tapauksessa yritysten) vireille laittamia. Näistä yhden henkilön vireille laittamia asioita oli noin kolmannes, jolloin kaikista kyseisen hovioikeuden käsittelemistä asioista lähes neljännes oli tämän henkilön vireille laittamia. Vain neljässä tapauksessa asia oli tullut vireille syyttäjän aloitteesta ja 12 tapauksessa tuomitun tai tuomitujen. Voidaan siis sanoa, että edellä mainituin perustein 81 tapauksesta vain 16 oli jossain määrin vakavasti otettavia tapauksia. Näistä yksikään johtanut hovioikeudessa syyksi lukevaan tuomioon ja vain yhdessä hovioikeus palautti asian kärjäoikeuden käsiteltäväksi. Myös Itä-Suomen hovioikeudessa merkittävässä osassa asioita toki hovioikeus oli ensimmäinen oikeusaste. Kaikista tapauksista yli kolmannes päättyi myös siihen, ettei jatkokäsittelylupaa myönnetty. Näin tapahtui myös kuudessa sellaisessa tapauksessa, jossa valittaja oli alemmassa oikeusasteessa tuomittu. Kaikista tapauksista vain kahdessa – molemmat siis syyttäjän ajamia – hovioikeus päättyi syyksi lukevaan tuomioon, kun taas alioikeus oli toisessa jättänyt tuomitsematta rangaistukseen ja toisessa hylännyt syytteen. Kaikista tapauksista viidessä sen sijaan hovioikeus päättyi siihen, ettei alioikeuden ratkaisua ollut syytä muuttaa. Yhteensä 14 tapauksessa hovioikeus päättyi hylkäämään syytteet pääsääntöisesti selvästi perusteettomina tai näytön puutteen vuoksi. Yhdessä tapauksessa alioikeuden päätös kumottiin sillä perusteella, ettei alioikeus olisi saanut jättää asiaa tutkimatta.

Rovaniemen hovioikeuden käsittelemistä tapauksista asianosaisten vireille laittamia oli vieläkin hieman Itä-Suomea enemmän (75 %). Näistä kolmen henkilön vireille laittamia oli yli 70 prosenttia, joten kaikista hovioikeuden käsittelemistä tapauksista hieman yli puolet oli näiden vireille laittamia. Tapauksista viisi oli tullut vireille syyttäjän aloitteesta, joista kahdessa myös asianomistaja oli yhtynyt valitukseen. Neljässä tapauksessa valittajana oli tuomittu tai tuomitut. Hovioikeudessa tuomioon

johti yksi syyte. Kahdessa tapauksessa vastoin käräjäoikeuden kantaa hylättiin. Jatkokäsittelylupaa ei myönnetty kahdeksassa tapauksessa ja yhteensä 14 tapauksessa asia jätettiin tutkimatta tai syytteet hylättiin haastetta antamatta. Seitsemässä tapauksessa käräjäoikeuden tuomiota ei muutettu.

Turun hovioikeuden käsittelemistä tapauksista kaksi kolmasosaa oli yksityishenkilön vireille laittamia. Myös Turussa oli muutamia useita asioita vireille laittaneita. Samainen henkilö kuin Itä-Suomen hovioikeudessa oli kantajana viidessä tapauksessa, jonka lisäksi toinen henkilö oli laittanut vireille yhteensä 12 tapauksessa. Tapauksista neljässä asia tuli vireille syyttäjän aloitteesta, joskin yhdessä näistä myös käräjäoikeuden tuomitsema henkilö haki muutosta. Neljänneksessä tapauksista (n=18) muutoksenhakijana oli tuomittu. Hovioikeudessa tuomioon päädyttiin käräjäoikeuden kannan vastaisesti vain kahdessa tapauksessa. Yhdessä tapauksessa muutosta ei tapahtunut ja kahdessa rangaistusta korotettiin²⁹². Tuomittujen muutoksenhauista kahdeksassa käräjäoikeudessa syyksi luetut syytteet hylättiin, kahdessa rangaistusta lievennettiin, yhdessä muutettiin osittain ja yhdessä tekoaikaa lyhennettiin. Yhdessä tapauksessa asia palautettiin kahdeksan henkilön osalta käräjäoikeuteen. Kaikista tapauksista jatkokäsittelylupaa ei myönnetty 23 tapauksessa ja yhteensä 15 tapauksessa kannet jätettiin tutkimatta tai hylättiin haastetta antamatta. Kolmessa syyttäjän tai tuomitun vireille panemassa asiassa käräjäoikeuden ratkaisua ei muutettu.

Vaasan hovioikeuden käsittelemissä tapauksissa on varsin vähän asianomistajien vireille laittamia asioita. Näitä oli nimittäin vain alle 40 prosenttia. Itä-Suomen tai Rovaniemen kaltaisia useita asioita vireille laittaneita yksityishenkilöitä ei Vaasassa ollut. Tapauksista kolmannes oli syyttäjän vireillepanemia, kun taas kuudessa tapauksessa (26 %) valittajana oli tuomittu. Tämä on johtanut siihen, että Vaasan hovioikeudessa käsitellyistä tapauksista selvästi suurempi osuus on sellaisia, että niiden tarkempi tarkastelu on tarkoituksenmukaista. Tähän johtaa myös se, että tapauksista vain kahdessa jatkokäsittelylupaa ei ole myönnetty. Lopputulosten kannalta yhdessä ratkaisussa asia on palautettu käräjäoikeuteen, kolmessa tapauksessa hovioikeus on tuominnut ja neljässä tapauksessa hylännyt syytteet. Kahdeksassa tapauksessa valitus on hylätty. Huomionarvoista on todeta, että yhteensä kolme tapausta oli siinä määrin salattuja, ettei niiden käsittely ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista.

²⁹² Huomionarvoista on, että tapauksista yhdessä (Turun hovioikeus 18.3.2022 dnro R 21/1341) ankaroittaminen tapahtui alkujaan tuomitun valituksen seurauksena vireille tulleen, kun syyttäjä teki vastavalituksen.

4.3.2 Helsingin hovioikeus

Hovioikeuksien ratkaisusta tarkemmin voidaan nostaa esiin muutamia tapauksia.²⁹³ Tapauksessa Helsingin hovioikeus 2.7.2015 dnro R 14/1992 kyse oli katsastajan virkavastuusta, kun tämä oli jättänyt kirjaamatta ”hylkäämisperusteiksi auton ruostevauriot ja auton etuakseliston rakenteena olevaan tukivarteen tehdyn virheellisen hitsauksen”. Menettelyn seurauksena auto oli jälkitarkastuksessa hyväksytty, vaikka se ei näiden vikojen osalta ollut säännösten mukaisessa kunnossa ja turvallinen. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden tuomiossa katsastajan virkavastuun katsottiin perustuvan tuolloin voimassa olleen ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) 25 §:ään, jonka 3 momentin (606/2002) mukaan ”[a]joneuvojen katsastuksia suorittavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä”. Kun näin oli ja katsastaja ei ollut noudattanut tuolloisessa ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1245/2002) 6 §:n 2 momentissa säädetyistä johdettua velvollisuuttaan tarkastaa auton olevan liikennekelpoinen, tuomitsi käräjäoikeus hänet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Hovioikeus pysytti tuomion, mutta oikaisi sovellettuja lainkohtia ja jätti katsastajan tuomitsematta rangaistukseen rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 kohdan perusteella. Käytännössä hovioikeuden näkemyksen mukaan edellä mainitun asetuksen 6 §:n 2 momentin sijaan, katsastaja rikkoikin asetuksen 16 §:ää (1118/2003), jossa säädettiin velvollisuudesta tallentaa määräaikaikatsastuksen tiedot ajoneuvoliikennerekisteriin.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 28.2.2017 dnro R 16/2108 oli kyse siitä, että poliisimies oli tehnyt erään paljon julkisuudessa olleen seksuaalirikosepäilyyn henkilöstä haun poliisin RikiTrip -järjestelmään. Poliisimiehen perusteluna oli, että hän oli lehdistiartikkelin perusteella tullut tietoiseksi, että kyseinen henkilö oli pohtinut muuttamista ulkomaille, jossa poliisimies palveli yhdyshenkilönä. Kun käräjäoikeus ei varmuudella voinut todeta, etteikö poliisimies olisi uteliaisuuden sijaan tehnyt hakua nimenomaan virkatehtäviensä vuoksi, hylkäsi se syytteen virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hovioikeus oli kuitenkin toista mieltä. Sen mukaan asiassa esitetyn todistelun perusteella poliisimiehellä ei ollut silloisen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 15 §:n (1424/2009) tarkoittamaa tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitusta, joten poliisimies tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.

²⁹³ Mikäli hovioikeudessa käsiteltyä asiaa on käsitelty edellä jo KKO:n tapausten yhteydessä, ei sitä jäljempänä käsitellä enää hovioikeuden yhteydessä, ellei tälle ole erityistä syytä, jollaisena voidaan pitää sitä, että asia on vain osittain ratkaistu ylemmässä tuomioistuimessa. Sama koskee jäljempänä hovioikeuden ja käräjäoikeuden ratkaisujen suhdetta.

Myös tapaus Helsingin hovioikeus 28.2.2017 dnro R 16/703 liittyi poliisin tietojärjestelmiin. Asiassa kyse oli siitä, oliko poliisihallituksen rekisterinpitopäällikkö syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun keskusrikospoliisin (KRP) ohjesäännön (258/000/8) 7 §:ssä tarkoitettuun epäiltyjen tietojärjestelmään (epri) oli tallennettu ja pidetty tallennettuna merkintöjä, joita ei voinut pitää henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 4 §:n mukaisina. Asiaa myös kahden muun syytetyn osalta käsitellyt kärjäoikeus katsoi, ettei eprin laillisuusvalvontaa koskeva sääntely ollut selvää, vaan pikemminkin erittäin epäselviä ja monitulkintaisia, jolloin kyse ei ollut laiminlyönnistä. Silloisen henkilötietolain (523/1999) 6 §:stäkään ei suoraan ilmennyt kenelle henkilötietojen suunnittelutehtävä kuuluu. Näin ollen kärjäoikeus hylkäsi syytteet. Myös hovioikeus yhtyi tähän. Sen mukaan ”sääntely on ollut osin epätasällista ja osin myös päällekkäistä muun muassa suhteessa laillisuusvalvontaan poliisihallinnossa”. Näin ollen virkavelvollisuuksia ei voitu johtaa kyseisestä sääntelystä.

Edelleen myös tapaus Helsingin hovioikeus 6.6.2017 dnro R 16/2520 käsitteli perusteettomia hakuja poliisin tietojärjestelmään (Patja). Poliisimies oli hakenut edellä mainittua henkilöä tietojärjestelmästä, vaikkei hänen työtehtävänsä liittyneet tätä koskeneiden tietojen käsittely. Kärjäoikeuden mukaan poliisimies oli toiminut sisäasiainministeriön määräyskokoelman tekohetkellä voimassa olleen ohjeen 29.9.2004 kohdasta 2.2 ilmenevän vastaisesti ja tuomitsi tämän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon, kun tämä oli esittänyt perusteena sen, että joku muu olisi käyttänyt hänen tunnuksiaan ja ohje kielsi tämän. Hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteen. Sen mukaan kiireiseltä työpisteeltä poistuminen ja sitä kautta hakujen mahdollistaminen oli vähäinen huolimattomuus, eikä siten rangaistava.

Helsingin hovioikeus 26.6.2017 dnro R 16/2485 jatkoi poliisien edellä viitattuun henkilöön kohdistamien hakujen sarjaa. Kärjäoikeudessa virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta oli tuomittu yhteensä 12 poliisia, joista yhden asia oli käsiteltävänä hovioikeudessa. Tämä henkilö oli kärjäoikeudessa kertonut, ettei muistanut tehneensä tuollaisia hakuja, mutta arvellut, että oli ne kuitenkin tehnyt ja hänellä olisi ollut opintojensa vuoksi oikeus käyttää tietojärjestelmää. Kärjäoikeuden mukaan tämä oli toiminnallaan rikkonut henkilötietolain 10 §:n 3 kohdan ja 12 §:n 1 momentin 5 kohdan sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 10 §:n 2 momentin säännöksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan, koska haut eivät liittyneet hänen virkatehtäviinsä. Edelleen hänen katsottiin rikkoneen henkilötietolain 6 ja 7 §:iä. Poliisi tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Hovioikeus hylkäsi asiaa koskeneen valituksen.

Tuomiossaan hovioikeus tarkasteli laajasti kysymystä vähäisyydestä, mutta päätyi siihen, että vähäisenä olisi pidettävä esitöiden mukaisesti vain menettelytapaa koskevien säännösten rikkomiseen rinnastettavaa menettelyä.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 7.7.2017 dnro R 16/2529 kyse oli myös hauista, joita poliisi oli tehnyt. Tällä kertaa haut kohdistuivat toiseen laajasti julkisuudessa olleeseen rikoksista epäiltyyn, vaikka kyseinen poliisi ei liittynyt tätä koskevaan tutkintaan. Asiaa käsitellyt kärjäoikeus päätyi kuitenkin hylkäämään virkavelvollisuuden rikkomista koskevan syyteen, sillä kyseessä oli ollut kollektiivi huoli siitä, miten kyseinen epäily vaikutti hänen työyksikkönsä toimintaan. Näin ollen kärjäoikeus katsoi, että haut liittyivät sittenkin poliisin virkatehtäviin. Hovioikeus oli kuitenkin toista mieltä. Sen mukaan virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö täyttyi, kun sen tulkinnan mukaan käyttötarkoitussidonnaisuus voi täytyä vain, jos tietojen käsittely perustuu ”konkreettiseen virkatehtävään ja että tällaisten tietojen käsittelyn on oltava tarpeen tuon virkatehtävän suorittamisen kannalta”. Kärjäoikeudelle esitetty perustelu ei siten ollut hyväksyttävä.

Tapaus Helsingin hovioikeus 6.11.2019 dnro R 18/1517 taas koski valtion viraston pääjohtajan virkavelvollisuutta tilanteessa, jossa hän oli puolisonsa määräaikaisten tehtävien jatkamista koskevassa kokouksessa kyllä jäävänyt itsensä, mutta laiminlyönyt velvollisuutensa poistua kokouksesta. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan esteellisyyttä koskevat hallintolain 27 ja 28 §:t olivat selkeät ja pääjohtajan olisi tullut poistua käytävän puolelle asian käsittelyn ajaksi. Näin ollen kyse oli virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Hovioikeuden mukaan kyse oli kuitenkin tuotamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta rangaistuksen säilyessä samana. Hovioikeuden mukaan pääjohtajan olisi huolellisesti toimien pitänyt ymmärtää jättää huone. Tahallisuudesta ei kuitenkaan ollut kyse, kun henkilö oli jäävänyt itsensä, mutta yllättävän tilanteen vuoksi ei ollut ymmärtänyt poistua. Vaikka kokouksessa oli ollut läsnä useita oikeustieteellisen koulutuksen saaneita, esteellisyystilanne oli ollut ensikertainen kyseissä kokouksessa jopa vuosikymmenen ajalla.

Helsingin hovioikeus 31.5.2021 dnro R 19/2443 sen sijaan käsitteli pastorin seksuaalisia tekoja rippileirin osallistujia kohtaan. Asiaa käsitellyt kärjäoikeus hylkäsi niin seksuaalista ahdistelua koskevat syytteet, mutta myös virkavelvollisuuden rikkomista koskien. Tuomiossaan se tarkasteli virkavelvollisuuksien osalta hiippakunnan tuomiokapitulin toimintaohjetta seksuaalisen häirinnän, ahdistelun ja hyväksikäytön ennaltaehkäisyyn ja tilanteiden käsittelyyn sekä kyseisen seurakunnan henkilöstön kehittämissuunnitelmaa siltä osin kuin se koski ”epäasiallisen kohtelun, syrjinnän ja häirinnän nollatoleranssia ja epäasiallisen kohtelun määritelmää”. Kärjäoikeuden mukaan niin syytetyn kuin todistajien kertomukset eivät ”antane[ee]t aihetta epäillä [pastorin] suhtautuvan mainittuihin ohjeisiin ja asiakokonaisuuteen

muulla kuin niiden edellyttämällä vakavuudella”. Hovioikeus oli kuitenkin toista mieltä virkavelvollisuuden rikkomisen osalta. Sen mukaan pastori oli tahallaan rikkonut silloisen kirkkolain 6 luvun 26 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen käytäytymistä koskevien sekä edellä mainituista ohjeista johdettavien virkavelvollisuuskiensa vastaisesti. Näin siltä osin, kun tämä oli ottanut 15-vuotiasta leiriläistä päästä ja suudellut tätä poskelle sekä leirin aikana purrut 16-vuotiasta olkapäähän ja suudellut myös tätä poskelle. Hovioikeus kuitenkin jätti pastorin tuomitsematta rangaistukseen.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 26.9.2022 dnro R 20/1710 kyse oli eduskunnassa työskennelleen turvallisuusvalvojan virkavastuusta, kun tämä oli eduskunnan valvomossa avannut housunsa ainakin kuudessa eri tilanteessa paljastaen sukupuolielimensä ja ryhtynyt masturboimaan sekä esitellyt muun muassa kuvia elimestään ja lisäksi turvatarkastuksessa kosketellut lukuisia kertoja toisen henkilön takapuolta ja nojannut tähän siten, että uhri oli tuntenut tekijän jäykistyneen elimen. Lisäksi hän oli toisen tarkastajan nähden noussut seisomaan ja avannut vetoketjunsä siten, että hänen elimensä oli näkynyt, vähintään kymmenessä eri tilanteessa hieronut jalkoväliään tämän nähden, siirtänyt omat kätensä hieronnan aikana lähelle uhrin rintoja ja tämän käden omaan jalkoväliinsä sekä koskettanut useita koskettanut useita kertoja uhrin takapuolta. Käräjäoikeuden mukaan seksuaalisen ahdistelun ohella turvallisuusvalvoja syyllistyi kahteen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Rikotuksi blankettisäännökseksi käräjäoikeus tunnisti eduskunnan virkamieslain 19 §:n 2 momentin, jossa säädetään käyttäytymisestä. Hovioikeus yhtyi lopputulokseen. Sinänsä tosin mielenkiintoista oli, ettei kummassakaan tuomiossa tarkasteltu kysymystä siitä, oliko kyseinen säännös riittävän selkeä rikosvastuun perustamiseksi siihen.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 22.1.2021 dnro R 20/5459 kyse oli käräjäoikeuden käräjäsihteerin virkavastuusta, kun tämä oli tehnyt käräjäoikeuden tietojärjestelmään paikkaansa pitämättömiä, itseään koskeneita merkintöjä. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden mukaan käräjäsihteerin syyllistyi väärennyksen ja rekisterimerkintärikoksen ohella myös törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen, kun hän oli rikkonut hallintolain 27 §:ää sekä tuomioistuinlain (673/2016) 19 luvun 6 §:ää (860/2017). Asiassa tuomittiin tekijälle puoli vuotta ehdollista vankeutta, jonka lisäksi hänet tuomittiin viraltapantavaksi. Hovioikeus kuitenkin katsoi, ettei kyseessä törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, vaan virkavelvollisuuden rikkominen. Sen mukaan merkintöjen tekeminen ei ollut tuomioistuinlain edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettua päätöksentekoa tai sen valmistelua taikka virka-aseman väärinkäyttämiskosten tunnusmerkistöissä edellytettyä julkisen vallan käyttöä. Mainitsematta varsinaisesti, minkä säännösten (kuin esteellisyysäännösten) vastaisesti tekijä oli toiminut, totesi hovioikeus ”[m]enettely[n] o[llleen] selvästi hänen

virkavelvollisuutensa vastaista ja täysin vastoin sitä mitä viran asianmukaiselta hoitamiselta edellytetään”. Tuomiota lievennettiin sakkoon. Samalla kuitenkin viraltapanoseuraamus jätettiin voimaan.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 15.2.2023 dnro R 20/766 kyse oli seksuaalisesta ahdistelusta ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevien syytteiden käsittelystä. Jälkimmäisen osalta syytettynä olleen poliisin katsottiin rikkoneen poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:ää, jossa säädetään poliisien käyttäytymisvelvollisuudesta niin virassa kuin vapaa-ajalla. Seksuaalisen häirinnän katsottiin olevan vastoin tätä velvollisuutta. Hovioikeus yhti käräjäoikeuden arvioon ottamatta tarkemmin kantaa kyseisen säännöksen soveltuvuuteen.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 8.5.2023 dnro R 22/1866 kysymys oli ammat-
tiopiston lehtorin virkavastuusta, kun tämä oli ”oppitunnilla heittänyt sähköjohdon
pätkiä 16-vuotiaan naispuolisen oppilaan ylävartaloa kohti tarkoituksenaan saada
johdonpätkät oppilaan päällä olleen toppi -mallisen paidan sisäpuolelle rintoihin”
sekä ”kehottanut oppilasta laskemaan päällään ollutta toppiaan, jotta -- heitot osui-
sivat paremmin”. Lisäksi hän oli toisessa yhteydessä kommentoinut erään oppilaan
sukupuoli- ja seksuaali-identiteettiä toiselle koulun oppilaalle sekä ”kommentoinut
17-vuotiaan naispuolisen oppilaan ulkonäköä ja -asua sanomalla kyseiselle oppi-
laalle muun muassa ”kokonaisuus näyttää hyvälle kireiden housujen kanssa, kun
teet töitä ja korkkarit sopisivat asuun””. Käytännössä käräjäoikeus perusteli tuomion
ammattillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 80 §:ssä säädettyyn opiskeli-
jan turvallista opiskeluympäristöä koskevan säännöksen rikkomiseen. Käräjäoikeu-
den mukaan opettaja itse aiheutti, ettei opiskelu ollut turvallista. Lehtori tuomittiin
30 päivän ehdolliseen vankeuteen sekä viraltapantavaksi. Jälkimmäisen seuraamuk-
sen osalta hovioikeus oli kuitenkin eri mieltä. Sen mukaan lehtorin menettelystä ei
voinut tehdä sitä johtopäätöstä, että tämä olisi ilmeisen sopimaton opettajan teh-
tävään. Hovioikeuden mukaan “[t]ätä johtopäätöstä puoltavat myös ne seikat, joilla
viraltapanoseuraamuksen pysyttämistä laissa perusteltiin virkamieslainsäädän-
nön kokonaisuudistuksen yhteydessä”. Itse rikkomisen osalta hovioikeus totesi, että
”[opettaja] on rikkonut virkavelvollisuutensa häiritsemällä toistuvasti naispuolisia
opiskelijoita. Menettely on rikkonut opettajalta edellytettäviä käytös- ja toimintata-
pasääntöjä”. Mitään varsinaista rikottua säännöstä se ei kuitenkaan esittänyt, vaan
nojasi perusteluissa lähinnä oikeuskäytäntöön.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 18.5.2017 dnro E 16/2379 kyse oli laamannin,
käräjätuomarien ja säilöönottoyksikön johtajan virkavastuusta säilölain 10 §:n
mukaisten erillään säilyttämistä koskevien ilmoitusten käsittelystä. Kysymys oli ensi-
asteen käsittelystä tapauksessa KKO 2018:58, jota on jo käsitelty edellä. Oleellinen
lisäys hovioikeudessa oli se, että tuolloin syytteessä oli myös säilöönottoyksikön

johtaja. Hänen osaltaan kysymys oli siitä, oliko hänellä kunnan viranhaltijana ollut velvollisuus ryhtyä selvittämään sitä, miksi käräjäoikeudessa ei hänen tekemiään ilmoituksia ollut otettu käsiteltäväksi ulkomaalaislain (301/2004) 124 ja 125 §:ien mukaisesti. Hovioikeuden mukaan johtajalla oli tällainen velvollisuus, mutta tällä oli myös ollut oikeus luottaa käräjäoikeudesta saamaansa tietoon toimintatavan oikeellisuudesta. Näytön perusteella hovioikeus vakuuttui, että johtaja oli nimenomaan pyrkinyt selvittämään asiaa, joten syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuli hylätä.

Tapauksessa 23.10.2015 dnro E 15/255 oli kysymys käräjätuomarin virkavastuusta tilanteessa, jossa tämä oli syyteen mukaan laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa vankilaan päätöksestään vapauttaa tutkintavanki. Tämän seurauksena henkilö oli ilman perustetta ollut lähes 2,5 kuukautta vangittuna. Vastaava oli tapahtunut myös toisen tutkintavangin osalta, joskin perusteeton aika oli tässä tapauksessa yli kaksi viikkoa. Tuottamuksellisten virkavelvollisuuksien rikkomisen ohella tuomaria syytettiin myös tuottamuksellisesta vapaudenriistosta. Näistä hovioikeus käräjätuomarin myös tuomitsi. Vaikka tuomioistuimien ei itse asiaa ratkaisussaan sen kummemmin avannut, voidaan syytteistä päätellä, että kyseisessä tapauksessa tuottamukselliset virkavelvollisuuden rikkomiset perustuivat valtion virkamieslain 14 §:n 1 momenttiin (virantoimitusvelvollisuus) sekä silloiseen 45 §:n 1 momenttiin, jossa säädettiin kyseistä lakia sovellettavan myös tuomariin sekä laamannin antamiin ohjeisiin koskien pakkokeinotuomarin tehtäviä.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 27.8.2013 dnro R 12/2341 kysymys oli valtion oikeussuojaelimen puheenjohtajan virkavastuusta. Kyse oli ensisijaisesti lahjusrikkokista, mutta asiassa syytettiin myös valtion virkamieslain 15 §:n ja Valtiovarainministeriön vuonna 2001 antaman ohjeen rikkomisesta siten, että teko täyttäisi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön, kun syytetty oli osallistunut valtakunnallisen vuokra-asuntoyhtiön järjestämälle seminaarimatkalalle ulkomailla. Kun oikeussuojaelimen tehtäviin oli 1.3.2007 alkaen kuulunut myös kyseisen yrityksen toimialaan liittyvien erimielisyyksien ratkaisu ja elimessä oli vireillä asioita, jotka koskivat sitä, esitettiin syytteessä laiminlyödyn huolellisuusvelvollisuutta. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet. Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan syyteen osalta se katsoi, ettei syytetyn tehtäviin ollut kuulunut näiden asioiden käsittely. Lisäksi käräjäoikeus kiinnitti huomiota siihen, että erilaisen luento- ja muiden vastaavien pitämiseen syytetyllä oli ollut asianmukainen sivutoimilupa. Kun hovioikeus myöhemmin tuomitsi kyseisen henkilön kahdesta lahjusrikkoksesta, ei tuossa yhteydessä enää toissijaisesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomista koskevasta syytteestä lausuttu.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 18.12.2015 dnro R 15/170 kysymys oli diplomaatin virkavastuusta, kun tämä oli ottanut huostaansa ja tuonut Suomeen lapsen samalla salaten tämän ja tämän isän rajanylityksen. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden näkemyksen mukaan asiassa rikottuja säännöksiä, joihin virkavelvollisuus tässä tapauksessa perustui, olivat konsulipalvelulain (498/1999) 6 (konsulipalveluja koskevat yleiset rajoitukset), 31 (edellytykset toimille lapsen palauttamiseksi) sekä 32 § (toimenpiteet lapsen palauttamiseksi). Lisäksi tuomiolauselmassa syytetyn katsottiin rikkoneen myös valtion virkamieslain 14 §:ää ja asian liittyneen diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) 38 artiklaan. Hovioikeus pysytti virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tuomion todeten, että juuri konsulipalvelulain mainitut säännökset olisi tullut ottaa huomioon asiaa hoidettaessa.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 19.6.2014 dnro R 13/1584 kysymys oli siitä, oliko sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) virkamiehet rikosoikeudellisessa virkavastuussa, kun henkilöille, jotka olivat toimittaneet väärennetyt tutkintotodistuksensa, oli myönnetty oikeus harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä. Käräjäoikeuden mukaan näin oli, sillä vastaajat olivat syyllistyneet sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 2 §:n 1 momentin, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 1 §:n sekä toisen syytteen osalta myös 11 §:n 1 momentin ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 4 §:n rikkomiseen. Tekijät tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin. Hovioikeus kuitenkin katsoi, että kyse oli tuottamuksellisista virkavelvollisuuksien rikkomisista, joista rangaistukseksi määrättiin varoitukset. Näin siksi, ettei näyttö puoltanut sitä, että virkamiehet olisivat toimineet asiassa tarkoituksellisesti tai tietoisesti lakia rikkoen, vaan kyse oli huolimattomuudesta.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 11.4.2014 dnro E 13/351 kysymys oli käräjätuomarin virkavastuusta, kun tämä oli laiminlyönyt virkavelvollisuutensa käsitellä ja ratkaista asiat ilman aiheetonta viivytystä. Hovioikeus tuomitsi tekijän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon, johtaen blankettinormit Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta, perustuslain 21 §:stä sekä valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentista. Syytteessä tosin ilmaistiin myös muita säännöksiä, mutta näitä hovioikeus ei tarkemmin käsitellyt, kuten ei sitäkään, olivatko mainitut säännökset riittävän täsmällisiä virkavastuun perustaksi.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 15.6.2023 dnro R 22/727 kysymys oli valtion viraston pääjohtajan virkavastuusta, kun tämä oli viraston toisen virkamiehen esittelystä päättänyt tehdä viraston ylitarkastajan kanssa virkasuhteen päättymissopimuksen. Ennen palvelussuhteen päättämistä sopimuksen toinen osapuoli oli käytännössä vapautettu työntekovelvoitteista palkanmaksun edelleen jatkuessa. Lisäksi

pääjohtaja oli matkustanut työnsä puolesta paljon, mutta käyttänyt saamiaan lentopisteitä omiin yksityismatkoihinsa. Edellä mainittuun päättymissopimukseen liittyen syytteessä oli myös toinen viraston johtaja. Käräjäoikeuden mukaan sopimus oli niin hallintolain 6 §:n kuin työntekoa koskevien eduskunnan virkamieslain säännösten vastainen. Sen sijaan matkapisteiden osalta kysymys oli viraston omien ja valtiovarainministeriön asiaa koskevien ohjeiden vastaisesta toiminnasta. Kun käräjäoikeus asiaa tarkasteltuaan katsoi, että myös näitä voitiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla pitää yksittäisiä virkamiehiä velvoittavina blankettinormeina, tuomitsi se pääjohtajan virka-aseman väärinkäyttämistä, virkavelvollisuuden rikkomisesta ja kavalluksesta sakkoon. Myös viraston toinen johtaja tuomittiin virka-aseman väärinkäyttämistä sakkoon. Hovioikeudessa tuomio ankroitui pääjohtajan osalta, mutta sakkojen määrää alennettiin toisen johtajan osalta. Pääjohtaja tuomittiin teosta 3 kuukauden ja 10 päivän ehdolliseen vankeuteen sekä viraltapantavaksi.

Tapauksessa Helsingin hovioikeus 12.3.2021 dnro R 19/2181 kysymys oli poliisilaitoksen johdon ja poliisijohdon virkavastuusta, kun laitoksen tietolähdetoiminta oli järjestetty syytteen mukaan säännösten ja määräysten vastaisesti. Käräjäoikeus kuitenkin hylkäsi syytteet, sillä esimerkiksi poliisilaitoksen johtajan tehtäviin ei kuulunut poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen (174/2008) 21 §:n tarkoittaman raportointivelvollisuuden toteutuminen. Erään syytetyn osalta taas rikosoikeudellista vastuuta ei voitu todeta siksi, ettei syytteen tekoaikana ollut lainmukaista menettelytapaa. Hovioikeudessa kuitenkin kaksi syytetyistä tuomittiin tuottamuksellisesta ja yksi perusmuotoisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Edellisistä toisen osalta rikosvastuu perustettiin poliisilain 36 a §:n, edellä mainitun asetuksen 18 §:n, sisäministeriön poliisiosaston määräyksen (SM-2008-01401/Ri-2 kohdat 4.4, 6) ja Poliisihallituksen määräyksen (2020/2012/4852 4.4, 6) sekä poliisin laillisuusvalvonnasta annettuun sisäministeriön määräyksen (SM-2006-01324/Tu-42 kohdat 2, 3, 7, 8 ja SMDnro/2011/700 6-8) ja Poliisihallituksen ohjeen (2020/2012/318 2-3, 9, 13) sekä Helsingin poliisilaitoksen kulloinkin voimassa olleiden pysyväsuhjeiden (HPL/9/2008 3 §, 12 §:n 1 ja 16 kohdat, HPL/12/2009 4 §, 15 §:n 1 ja 18 kohdat, HPL/45/2010 4 §, 14 §:n 1 ja 18 kohdat; 8010/2011/1405 kohdat 1.4, 2.1:n alakohdat 1 ja 18, 8010/2012/609 kohdat 1.4, 2.2, 3.1:n alakohdat 1, 4 ja 7, 8010/2013/211 kohdat 1.4, 2.2, 3.1:n alakohdat 1, 4 ja 7, 8010/2013/775 kohdat 1.4, 2.2 ja 3.1:n alakohdat 1, 4 ja 7) nojaan. Sen sijaan toisen osalta kyse oli sisäministeriön poliisiosaston määräyksen (SM-2008-01401/Ri-2 kohdat 4.4, 6) ja sittemmin Poliisihallituksen määräyksen (2020/2012/4852 kohdat 4.4, 6) sekä poliisin laillisuusvalvonnasta annetun sisäministeriön määräyksen (SM-2006-01324/TU-42 kohdat 2, 7 ja SMDnro/2011/700 kohdat 6, 8) sekä Poliisihallituksen ohjeen (2020/2012/318 kohdat 2, 9) laiminlyönnistä. Kovimman tuomion saaneen virkamiehen osalta kysymys oli taas siitä, että

hän oli ”tahallaan rikkonut poliisilain 36 a §:ssä säädetyn tietolähdetoiminnan järjestämisestä annetun sisäministeriön asetuksen (174/2008) 11 ja 12 §:ään sekä ajalla 1.2.2013 – 19.12.2013 tämän lisäksi Poliisihallituksen määräyksen (2020/2012/4852) kohtiin 4.4 ja 6 perustuvan virkavelvollisuutensa”.

Samaista poliisilaitosta koski myös Helsingin hovioikeuden tuomio 30.9.2016 dnro R 154/2302, jossa kyse oli käytännössä siitä, oliko johtavassa asemassa poliisilaitoksella toiminut virkamies tosiasiallisesti käyttänyt määräysvaltaa yhtiössä, jolta poliisilaitos oli ostanut välineistöä, lisenssejä ja palveluja. Käräjäoikeuden mukaan näin oli ja virkamies tuomittiin kahdesta törkeästä virka-aseman väärinkäytämisestä, lahjuksen ottamisesta sekä rekisterimerkintärikoksesta vuodeksi ja kahdeksaksi kuukaudeksi vankeuteen sekä viraltapantavaksi. Törkeän virka-aseman väärinkäytämisen osalta kyse on ollut ennen kaikkea hankintojen valmisteluun osallistumisesta hallintolain 27 §:n vastaisesti esteellisenä. Käräjäoikeus tuomitsi myös muita muun muassa avunannosta. Hovioikeudessa tuomiot ankaroituivat. Päätekijän osalta hyväksyttiin myös sellaiset syytteet, jotka käräjäoikeus oli hylännyt. Rangais-
tukseksi määrättiin kolme vuotta vankeutta, viraltapano sekä sotilasarvon menetys. Lisäksi määrättiin myös liiketoimintakielto.

4.3.3 Itä-Suomen hovioikeus

Tuomiossa Itä-Suomen hovioikeus 31.10.2019 dnro E 19/188 oli kyse siitä, että käräjätuomari oli tuominnut henkilön eräistä rikoksista tilanteessa, jossa syyteoikeus oli vanhentunut. Näin hovioikeus katsoi, että tuomari oli toiminut tuomioistuinlain (673/2016) 9 luvun 1 §:n 2 momentissa²⁹⁴ tälle säädetyn velvollisuuden vastaisesti, kun tämä oli huolimattomuuttaan tuominnut henkilön vanhentuneesta teosta. Kun kyse ei ollut tahallisesta teosta, eikä sitä toisaalta voitu pitää vähäisenä, tuomittiin tuomari tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 15.5.2014 dnro R 13/873/20 oli kyse siitä, oliko määräaikaisena liikunnanlehtorina toiminut virkavelvollisuksiensa vastaisesti, kun mäenlaskutunnin aikana – ennen kuin opettaja oli merkinnyt mäen lopussa olleen notkon – oppilas oli pulkkansa kovan vauhdin takia lentänyt ilmaan, tippunut notkoon ja saanut selkäydinvamman. Käräjäoikeudessa tapahtuneesta syytetynä olivat niin rehtori kuin kyseinen määräaikainen viranhaltija. Liikunnanlehtoria

294 ”Tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia. Tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti”.

syytettiin käytännössä siitä, että tämä olisi rikkonut perusopetuslain (628/1998) 29 §:ssä (1267/2013) säädettyyn oppilaiden oikeuteen turvalliseen opiskeluympäristöön sekä perusopetuksen opettajan tehtäväkuvaukseen perustuvan virkavelvollisuutensa. Käräjäoikeuden mukaan opettaja ei kuitenkaan ollut toiminut tilanteessa tavalla, joka olisi osoittanut huolimattomuutta. Lopputuloksena tuomioistuin katsoi rehtorin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun taas liikunnanlehtorin syytteet hylättiin. Hovioikeus katsoi käräjäoikeutta vastaavasti, että liikunnanlehtori oli perustellusti voinut päätyä valitsemaansa toimintamalliin, jossa tämä oli päästänyt oppilaat mäkeen ennen saapumistaan.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 22.1.2018 dnro R 17/1622 kyse oli poliisia koskeneesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kyseinen poliisi oli tehnyt hakuja Patjaan ilman viranhoitoon liittyvää perustetta. Käräjäoikeuden mukaan teko oli vastoin silloisten henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 2 momentissa (1181/2013) ja henkilötietolain 6 ja 7 §:issä säädettyä. Vastoin kuin käräjäoikeus, joka oli jättänyt tekijän tuomitsematta rikokseen, hovioikeus määräsi teosta rangaistukseksi sakkoja. Käräjäoikeuden mukaan, vaikka sinänsä se ei pitänyt tekoa vähäisenä rikoslain 40 luvun 9 §:n tarkoittamalla tavalla, piti se kuitenkin sitä rikoslain 6 luvun 12 §:n (515/2003) 1 kohdan tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Myös tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 7.10.2021 dnro R 21/122 kysymys oli poliisimiehen Patjaan tekemistä hauista, jotka eivät koskeneet tämän virkatehtäviä. Käräjäoikeuden mukaan kyse oli sellaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jossa virkavelvollisuudet perustuivat samoihin säännöksiin kuin edellisessä tapauksessa. Huomionarvoista käräjäoikeuden tarkastelussa oli, että vähäisyyttä koskevassa arvioinnissa korostui kolmena eri päivänä tehdyt haut. Käräjäoikeuden mukaan teko myös vaaransi yleisesti luottamusta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen. Hovioikeuden näkemys oli toinen. Sen mukaan poliisimiehen menettely on ollut poliisilaitoksen vakiintuneen käsityksen mukaista ja hyväksyttyä. Näin ollen hovioikeus katsoi, että syytetty on voinut perustellusti mieltää toimintansa olleen lainmukaista. Näin ollen kyseessä ei ollut rikoslain 3 luvun 6 §:n (515/2003) tarkoittamalla tavalla tahallista. Koska syytetylle ei ollut myöskään vaadittu rangaistusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, tuli syyte kokonaisuudessaan hylätä.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 9.7.2021 dnro R 20/1162 kyse oli poliiseista, jotka olivat rattijuopumusepäilystä hälytystehtävän saatuaan havainneet auton kuuluvan samalla poliisilaitoksella työskennelleelle poliisimiehelle ja auton löydettyään, ajajan henkilöllisyyttä selvittämättä kirjanneet tehtävän päättyneeksi merkinnällä "auto kotiosoitteessa, ei näyttöä ajosta". Asiassa käräjäoikeus oli katsonut, että virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistö täyttyi, kun poliisit olivat toimineet poliisilain 1 §:n 1 momentin (velvollisuus estää, paljastaa, selvittää ja saattaa

rikoksia syyteharkintaan) ja 6 §:n (asiallisen, puolueettoman ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus), kun he eivät olleet käyttäneet heille pakkokeinolain (806/2011) 9 luvun 2 §:ssä säädettyä oikeutta suorittaa koe nautitun alkoholin toteamiseksi, eivätkä suorittaneet saman lain 8 luvun 32 §:n tarkoittamaa henkilökatsastusta. Hovioikeudessa molempien syytteet hylättiin. Hylkäämistä perusteltiin seuraavasti: Koska ”virka-aseman väärinkäyttäminen on rangaistava vain tahallisena tekona, on perusteltua edellyttää, että virkatehtävän sisältö, jonka poliisimiesten väitetään jättäneen suorittamatta ja jossa virka-aseman väärinkäyttämisen väitetään tapahtuneen, on ollut riittävän selvä”. Kun poliisin sisäisessä ohjeistuksessa todettiin, ettei poliisilla ollut edellytyksiä mennä kotirauhan suojaamaan paikkaan rikoksen selvittämistarkoituksessa tilanteessa, jossa oli ”kyse ajovirheeseen perustuvasta rattijuopumusepäilystä eivätkä kuljettajan henkilöllisyys tai tuntomerkit ol[let] tiedossa”, katsoi hovioikeus, että syytetyt olivat toimineet poliisilain 1 luvun 9 §:ssä säädetyn harkintavallan puitteissa. Kyse ei myöskään ollut siten virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 13.4.2022 dnro R 20/728 sen sijaan kyse oli sosiaali- ja terveystalvveluja järjestäneen kuntayhtymän palveluasumisyksikön palveluesimiehen virkavastuusta perehdyttää oppisopimuksella yksikköön palkattu henkilö, kun tämän suorittaman saunottamisen seurauksena yksikön asukas oli kuollut. Käräjäoikeuden mukaan kysymys oli tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun palveluesimies ei ollut toiminut viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin ja varmistanut, että kuollut asiakas saa yhtäältä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 30 §:n 1 momentin tarkoittamaa laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa sekä erityisesti lain silloisessa 21 §:ssä säädettyä palveluasumista säännöksen 4 momentin tarkoittamalla tavalla asiakkaan tarpeen mukaisesti. Hovioikeuden näkemys oli toinen. Sen mukaan viranhaltijalain tai sosiaalihuoltolain säännöksistä ei käynyt ilmi, ”millä tavalla saunottamiseen perehdyttämisen, perehdyttämisen yleensä tai saunottamisen tulee tapahtua, jotta mainituissa säännöksissä ilmaistut tavoitteet toteutuvat”. Näin ollen ne antoivat perin vähän johtoa syytetyin virkavelvollisuuksien täsmälliseen määrittämiseen. Niinpä hovioikeus katsoi, ennen kaikkea rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen vuoksi, ettei syytettyä voitu tuomita tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja hylkäsi syytteen.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 28.2.2023 dnro R 22/429 kyse oli kaupungin palveluksessa olleen päiväkodinjohtajan virkavastuusta tilanteessa, jossa lapsen vanhemmat olivat kirjelmöineet tälle lapseen kohdistuvasta epäasiallisesta käyttäytymisestä. Päiväkodinjohtaja ei ollut puuttunut asianosaisen hoitajan toimintaan, eikä tehnyt epäilystä lastensuojeluilmoitusta tai tutkintapyyntöä. Käräjäoikeuden mukaan näin toimiessaan päiväkodinjohtaja on rikkonut viranhaltijalain 17 §:n 1 momenttiin, perustuvat velvollisuutensa, kun lasta ei ollut

kohdeltu varhaiskasvatustilain (540/2018) 4 §:n (lapsen edun ensisijaisuus) mukaisesti ja 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla, eikä hän ollut lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n (88/2010) säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa mukaisesti lastensuojeluilmoitusta. Näin ollen päiväkodinjohtaja tuli tuomita tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva tunnusmerkistö ei sen sijaan käräjäoikeuden mukaan täyttynyt, koska asiassa saadun selvityksen perusteella syytetyn ei voitu katsoa toimineen tarkoituksellisesti tai tietoisesti lainvastaisesti. Hovioikeudessa syyte hylättiin. Sen mukaan syytetty oli voinut käymiensä konsultaatiokeskustelujen perusteella päätyä tulokseen, ettei poliisin edellyttämä syytä epäillä -kynnys asiassa ylity, eikä lastensuojeluilmoituksen tekemiselle ollut tarvetta.

Tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus 1.10.2015 dnro R 15/259 kyse oli siitä, oliko poliisivankilassa vartijana toiminut poliisimies toiminut virkavelvollisuksiensa vastaisesti, kun kiinniotettu henkilö oli laitettu säilöäpitotilaan, eikä tätä ollut valvottu asianmukaisesti. Kohdehenkilö oli kuollut poliisivankilaan. Vaikka käräjäoikeus katsoi, ettei poliisimies ollut toiminut voimassa olleen vankilan järjestysäännön mukaisesti, ei säännösten ja määräysten vastainen toiminta ollut tahallista. Tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseenkaan poliisimies ei käräjäoikeuden mukaan syyllistynyt, sillä tekoa tuli pitää vähäisenä. Näin siksi, että järjestysääntö – jossa tarkkailuväliä oli lyhennetty – oli tullut syytetyn tietoon vasta tapahtuman jälkeen. Lisäksi hän oli ollut ainoa vartija kyseissä vuorossa. Niinpä käräjäoikeus katsoi, ettei poliisimies ollut syyllistynyt myöskään tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Hovioikeuden mukaan teko ei kuitenkaan ollut vähäinen valvonnan tarkoitus ja merkitys huomioiden. Työtehtävien suuren määrän ja yksin vuorossa olemisen vuoksi, hovioikeus katsoi, että kyse oli rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla vähäinen, jolloin se jätti rangaistuksen tuomitsematta.

4.3.4 Rovaniemen hovioikeus

Tapauksessa Rovaniemen hovioikeus 12.6.2015 dnro E 14/426 kyse oli käräjätuomarin virkavastuusta, kun tämä oli verohallinnon konkurssihakemuksen johdosta määrännyt yhtiön konkurssiin ja asianajajan pesänhoitajaksi käsittelemällä asian käräjäoikeuden kansliassa istuntoa järjestämättä, vaikka yhtiö oli kaksi viikkoa ennen kansliapäätöstä ilmaissut vastustavansa kyseistä menettelyä. Kun

tapauksessa hovioikeus katsoi kärjätuomarin toimineen vastoin konkurssilain (120/2004) 7 luvun 8 §:n 2 momentissa säädettyä, eikä tekoa tullut pitää vähäisenä, tuomittiin hänet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen²⁹⁵.

Tapauksessa Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021 dnro R 19/752 kyse oli samasta asiasta, joka osittain päättyi KKO 2023:17 ratkaisuun²⁹⁶. Kyse oli siis Kittilän kuntaan liittyneestä virkarikosjutusta, jossa kaikki syytteet hylättiin. Viljanen on käsitellyt tapausta seikkaperäisesti Defensor Legisin numeroon 1/2022 kirjoittamassa artikkelissaan, jossa hän nosti esiin lukuisia epäkohtia tapaukseen liittyen. En ryhdy tätä problematiikkaa avaamaan tässä vastaavassa laajuudessa. Keskeisintä on hovioikeuden ratkaisusta kuitenkin havaita, että hovioikeus kyllä piti mahdollisena rikosvastuun perustumisen hallintolain 6 §:ään ja 31 §:n 1 momenttiin, mutta katsoi, ettei niitä ollut rikottu siten, että tunnusmerkistö täyttyisi. Sen sijaan hallintolain 34 §:ää hovioikeus ei pitänyt riittävän täsmällisenä ja selkeänä säännöksenä, että rikosvastuu voitaisiin perustaa siihen. KKO 2023:17 ratkaisun jälkeen jouduttaneen vielä pohtimaan sitä, voiko oikeusvaltiossa olla muodostunut tilanne, jossa KKO on yhtäältä arvioinut, että kunnanjohtajan tekemän tutkintapyynnön peruuttaminen on ollut virkarikos, mutta tämän tutkintapyynnön tekemistä on voitu käyttää keskeisenä kunnanjohtajan irtisanomisperusteena²⁹⁷.

Tapauksessa Rovaniemen hovioikeus 2.9.2022 dnro R 21/848 kyse oli siitä, että poliisimies oli tehnyt ampuma-aseen lupaharkinta-asiassa väliaikaisen haltuunotto-päätöksen, jonka jälkeen asia oli siirretty toiselle poliisilaitokselle. Tässä yhteydessä toinen henkilö oli virheellisesti postittanut alkuperäiset lupaharkintaan liittyneet asiakirjat siirron kohteena olleelle poliisilaitokselle. Kun asianomistaja oli useita kertoja pyytänyt muun muassa näitä asiakirjoja syytetyltä, oli tämä kehottanut kääntymään toisen poliisilaitoksen puoleen. Poliisimies ei ollut myöskään kertonut siitä, että asiakirjojen toimittamatta jättäminen voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, eikä siirtänyt asiaa toisen poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Kärjäoikeuden mukaan poliisimies oli rikkonut julkisuuslain 14 §:n 3 momenttiin perustuvan virkavelvollisuutensa, joten hänet – kun tekoa ei asiakirjajulkisuuden toteutumisen tärkeys huomioiden voitu pitää vähäisenä – tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen. Hovioikeuden mukaan teko kuitenkin oli

295 Ks. KKO 1992:78 ja KKO 1992:126.

296 Syyttäjälaitos tiedotti marraskuussa 2023 hakevansa hovioikeuden tuomion purkua sillä perusteella, että KKO 2023:17 tapauksen jälkeen on muodostunut ristiriita; ks. Syyttäjälaitos 2023. Samanlainen arvio oli oikeuskirjallisuudessa esitetty jo aiemmin; ks. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 600–601.

297 Ks. Viljanen – Muukkonen LM 3–4/2023, s. 601.

vähäinen, sillä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa ei nimenomaisesti ollut mainittu, että se koskee myös viranomaista, jonka hallussa pyydettyjä asiakirjoja ei (enää) ollut. Tuomioistuimen mukaan myöskään se, että oikeudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi ei kerrottu, ”ei todennäköisesti olisi muutoksenhakuprosessin kesto sekä se, että asiakirjat eivät tosiasiallisesti ole olleet [X:n] poliisilaitoksen hallussa huomioon ottaen tässä tapauksessa myöskään nopeuttanut asiakirjojen saantia”. Niinpä se hylkäsi syytteen vähäisyysperusteella.²⁹⁸

Tapauksessa Rovaniemen hovioikeus 31.12.2021 dnro R 21/704 kyse oli alun perin kärjäoikeudessa syyttäjän ajamasta, mutta hovioikeuteen vain asianomistajan valittamasta virantäyttöä koskevasta asiasta. Poliisin virantäyttöasian yhteydessä syytetty, joka toimi asiassa esittelijänä, oli kyselty asianosaiselta muun muassa siitä, miten yhteistyö sujui, kun asianomistaja oli edellisenä vuonna tehnyt syyteharjintaan lopulta johtaneen rikosilmoituksen tästä ja tämän esimiehestä. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan virkaan nimitetty toinen henkilö oli asianomistajaa ansioituneempi. Sen mukaan myöskään syytetyllä ei ollut ennakkoasennetta, eikä asianomistajan väite siitä, että syytetty olisi ollut esteellinen antanut aiheita arvioida asiaa toisin. Näin ollen toteen jäi näyttämättä, että kyse olisi ollut sellaisesta tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen perustuvasta virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä, joka aiheuttaisi rikosvastuun. Hovioikeus ei nähnyt tarvetta arvioida asiaa toisin.

Tapauksessa Rovaniemen hovioikeus 19.7.2017 dnro R 17/65 kyse oli lääkäreiden virkavastuusta sen suhteen, oliko nämä syyllistyneet virkavelvollisuuden rikkomiseen (takapäivystäjän osalta tuottamuksellinen tekemuoto) järjestää päivystyspotilaalle tähytys. Asiaa käsitellessä kärjäoikeudessa toisen lääkärin ja takapäivystäjän osalta katsottiin, että syytteessä mainitut blankettinormit (laki potilaan asemasta ja oikeuksista 3.2 §, laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 15 §, viranhaltijalaki 17 §) määrittivät riittävän täsmällisesti puheena olevan virkavelvollisuuden sisällön.²⁹⁹ Kärjäoikeus tuomitsi päivystäneen lääkärin virkavelvollisuuden

298 Ks. myös Viljanen 2023, s. 949 ja siinä mainittu Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1985 dnro R 94/847. Huomaa kuitenkin, että ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on edellytetty, että tieto-/asiakirjapyyntöihin vastataan myös silloin, kun viranomaisella ei ole asiakirjaa (ks. esim. OKa 28.12.2015 dnro OKV/1313/1/2015 ja EOA 31.3.2006 dnro 1989/4/04) sekä silloin, kun viranomaisen mielestä kyse ei ole viranomaisen asiakirjasta (esim. EOA 24.11.2004 dnro 1401/4/03). Ks. myös AOKa 12.1.2017 dnro OKV/68/1/2016.

299 Huomaa, että tapauksessa viitattiin KKO 2007:46, jossa nimenomaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3.2 ja 6.1 §:t sekä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n 1 ja 2 momentit ”määrittelevät kysymyksessä olevassa tapauksessa riittävän täsmällisesti A:n virkavelvollisuuden sisältöä ja voivat siten tulla sovellettaviksi rangaistavaa käyttäytymistä määrittelevinä normeina”.

rikkomisesta ja takapäivystäjän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, mutta jätti nämä rangaistukseen tuomitsematta. Hovioikeus ei muuttanut tuomiota.

4.3.5 Turun hovioikeus

Tapauksessa Turun hovioikeus 11.9.2015 dnro R 14/781 kyse oli ulosottomiehen virkavastuusta, kun tämä oli hankkinut ulosottotoimensa kohteena ollutta omaisuutta itselleen vastoin kuin siitä silloisen ulosottolain (37/1895) 1 luvun (197/1996) 23 §:ssä (679/2003) oli säädetty. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan näyttöä siitä, että ulosottomies olisi välikättä hyödyntäen näin tehnyt, ei kuitenkaan ollut. Hovioikeuden kanta oli kuitenkin toinen: sen mukaan näyttöä oli siitä, että ulosottomies ja hänen tekijäkumppaninsa olivat ulosotolla tavoitelleet hyötyä. Niinpä hovioikeus tuomitsi ulosottomiehen virka-aseman väärinkäyttämistä neljän kuukauden ehdolliseen vankeuteen. Myös välikäsi tuomittiin avunannosta virka-aseman väärinkäyttämistä sakkoihin.

Tapauksessa Turun hovioikeus 13.1.2021 dnro R 20/375 kyse oli siitä, oliko rehtori syyllystynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä oli muuttanut 16 oppilaan päättöarvosanoja keskiarvojen mukaiseksi tilanteessa, jossa perusopetusasetuksen (852/1998) 13 §:ssä päätösvalta oli osoitettu opettajalle. Asiaa käsitellyt kärjäoikeus ei hyväksynyt (tai oikeastaan ottanut kantaa lainkaan) vastaajan väitettä, että tällä olisi ollut toimivalta perusopetuslain 42 c §:n (959/2015) nojalla näin toimia. Se katsoikin, että rehtori oli tietoisesti toimien rikkonut virkavelvollisuuksiaan. Kärjäoikeuden mukaan tekoa oli kuitenkin pidettävä vähäisenä, joten se hylkäsi syytteen. Hovioikeus oli kuitenkin eri mieltä. Sen mukaan teko oli omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan, joten tekoa ei ollut pidettävä vähäisenä. Tätä ei tosin tarkemmin perusteltu. Näin ollen hovioikeus katsoi rehtorin syyllystyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, mutta jätti tämän tuomitsematta rangaistukseen. Tätä hovioikeus perusteli muun muassa sillä, että koulun opettajakunnassa oli herännyt huoli, etteivät arvosanat vastanneet oppilaiden opintomenestystä. Lisäksi tekijä oli saanut työnantajaltaan varoituksen ja muutoinkin teosta oli kulunut jo varsin pitkä aika. Nämä vähensivät selkeästi rehtorin syyllyisyyttä.

Tapauksessa Turun hovioikeus 14.1.2020 dnro R 18/1253 kyse oli lääkärin virkavastuusta, kun tämä ei ollut huomannut potilaan vaikeaa munuaisen vajaatoimintaa ja oli siten määrännyt lääkkeen liian nopealla annoskoolla ja liian suurella annoksella. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan hän näin tuli toimineeksi vastoin lääkkeen määräämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1088/2010) 10 §:ää. Tästä seuraamukseksi sakkoa tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden

rikkomisesta. Hovioikeuden mukaan tekijä tuli kuitenkin jättää rangaistukseen tuomitsematta, koska sitä voitiin pitää rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Tapauksessa Turun hovioikeus 4.9.2014 dnro R 13/2042 kyse oli poliisimiehen oikeudettomista tietojärjestelmähauista poliisin RikiTrip -järjestelmästä. Asiaa käsitellyt kärjäoikeus³⁰⁰ ei pitänyt uskottavana vastaajan väitettä, että hänellä olisi koulutautumistarkoituksessa ollut oikeus tarkastella tietoja sen selvittämiseksi, miten kuolemansyyn tutkintaa oli muissa tapauksissa viety eteenpäin. Koska se katsoi poliisimiehen syyllistyneen henkilökisteririkkomukseen, tuli hänen katsoa syyllistyneen myös virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tuomiolauselmassa kärjäoikeus vetosi useisiin henkilötietolain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, kuolemansyyn selvittämisestä (459/1973) ja julkisuuslain säännöksiin kuitenkin nimenomaisesti mainitsematta, mihin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa hän oli rikkonut. Hovioikeudessa valitus hylättiin sen kumminkin asiaa perustelematta.

Tapauksessa Turun hovioikeus 8.10.2021 dnro R 21/16 kyse oli teknisellä alalla hankintoja tehneen kunnan virkamiehen virkavastuusta, kun tämä oli laiminlyönyt kilpailutusvelvollisuuttaan. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan henkilö tuli tuomita virka-aseman väärinkäyttämistä sakkoon, kun tämä oli rikkonut Ahvenanmaan maakunnan hallintolain (Förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland) 24 §:än ja Ahvenanmaan kunnallislain (Kommunallag (1997:73) för landskapet Åland) 61 §:än perustuneita virkavelvollisuuksiaan. Hovioikeuden näkemyksen mukaan kyse oli kuitenkin törkeästä virka-aseman väärinkäyttämistä, josta se tuomitsi tekijän ehdolliseen vankeuteen kahdeksaksi kuukaudeksi. Blankettinormeina se piti myös muun muassa kunnan ja sen talousjohtajan antamia hankintaohjeita.

Tapauksessa Turun hovioikeus 27.1.2022 dnro R 21/427 kyse oli kunnanjohtajan virkavastuusta tilanteessa, jossa tämä oli hyväksynyt maksettavaksi lainan yksityiselle yritykselle, ja sitä kautta myöntänyt lainan ilman toimivaltuutta. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden arviossa painoi se, ettei valtuusto ollut delegoinut sille lähtökohtaisesti kuuluvaa toimivaltaa lainan myöntämiseen, jolloin kunnanjohtajan tuli katsoa toimineen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Koska kyse kuitenkin kärjäoikeuden mukaan oli huolimattomuudesta, tuomitsi se tekijän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen. Hovioikeuden mukaan teko oli kuitenkin

300 Huomionarvoista on tässä yhteydessä todeta, että jostain syystä tapausta Kanta-Hämeen kärjäoikeus 11.10.2013 dnro R 13/589 ei sisältynyt oikeusrekisterikeskuksen toimittamaan diaarinumerolistaukseen, vaikka sen mitä ilmeisimmin olisi rajauksen sisään pitänyt kuulua.

kokonaisuutena arvostellen vähäinen, sillä vähäisyyden puolesta puhuvia seikkoja oli enemmän ja ne olivat vastaseikkoja painavampia. Näin ollen hovioikeus hylkäsi syytteen. Sinänsä mielenkiintoista on, että valituksessaan kunnanjohtaja kyseenalaisti kärjäoikeuden päätöksen laadun ja erityisesti blankettinormien puuttumisen. Tähän hovioikeus ei kuitenkaan ottanut kantaa, eikä sekään sen kummemmin tarkastellut, mitä säännöksiä oli rikottu.

Tapauksessa Turun hovioikeus 19.11.2013 dnro R 12/1824 kyse oli vankilan johtajan virkavastuusta, kun tämä oli saatuaan tietää määräaikaisena apulaisjohtajana työskennelleen viranhaltijan seurustelevan entisen vangin kanssa, ilmoittanut, ettei määräaikaisuutta enää jatketa. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan kyse oli yhtäältä työsyrynnästä, mutta toisaalta virkavelvollisuuden rikkomisesta, jossa rikotut blankettinormit ilmenivät valtion virkamieslain 11 §:stä ja silloisen yhdenvertaisuuslain 6 §:stä. Hovioikeudessa syyte kuitenkin tältä osin hylättiin. Tuomio virkasalaisuuden rikkomisesta sen sijaan lieventyi tuottamukselliseksi.

Tapauksessa Turun hovioikeus 11.4.2014 dnro R 13/1721 kyse oli kaupanvahvistajan virkavastuusta tilanteessa, kun hän oli vahvistanut kaksi kiinteistökauppaa esteellisenä. Asiaa käsitellyt kärjäoikeus tuomitsi tekijän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen. Se ei kuitenkaan ollut kovin selväsanainen sen suhteen, mitä blankettinormia asiassa oli rikottu eikä esimerkiksi nimennyt sitä suoraan. Nähtävästi logiikka meni niin, että koska kiinteistökaupan muotovirhettä ei ollut korjattu, oli kaupanvahvistaja näin ollen toiminut rikosoikeudellisesti moitittavalla tavalla. Hovioikeus päätyikin omassa arviossaan toiselle kannalle ja hylkäsi syytteen. Näin tapahtui pääosin syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi, jonka ohella toista kauppaa koskenut virhe oli tekona vähäinen. Näin lähinnä siksi, ettei siitä ollut aiheutunut haittaa tai vahinkoa osapuolille tai ulkopuolisille.

Tapauksessa Turun hovioikeus 15.10.2013 dnro R 13/362 kyse oli poliisimiehen virkavastuusta, kun tämä oli liikennevalvontaa moottoripyörällä suorittaessaan turvautunut voimakeinoihin pysäyttäessään mopoilijan aiheuttaen tarpeetonta vaaraa. Kärjäoikeuden mukaan tekoa voitiin pitää valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin ja poliisin voimakeinojen käyttämisestä annetun sisäministeriön asetuksen 4 §:n sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä annetun asetuksen 5 §:n vastaisena. Näyttöön perustuen hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteen virkavelvollisuuden rikkomisesta (ja liikenneturvallisuuden vaarantamisesta).

Tapauksessa Turun hovioikeus 26.5.2017 dnro R 16/1635 poliisimiehen virkavastuusta, kun tämä ilman käyttötarkoitussidonnaisuutta oli tehnyt useita hakuja koskien sisarensa avomiehen poikaa. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan kyse oli henkilötietolain 6 ja 7 §:ien sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

annetun lain 1 ja 15 §:ien vastaisesta toiminnasta, vaikka se ei tarkemmin näiden säännösten sovellettavuutta asiassa käsitellytkään. Näin ollen poliisimies tuomittiin sakkoon virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hovioikeus oli kuitenkin eri mieltä. Sen mukaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 2 momentissa oli säädetty yleisellä tasolla poliisin tehtävistä. Kun muuta kyseistä poliisia koskevaa ohjeistusta esitetty, hylkäsi hovioikeus syytteen. Näin tapahtui osin siksi, että rangaistusta oli vaadittu vain tahallisesta, ei tuottamuksellisesta teosta.

Tapauksessa Turun hovioikeus 14.5.2018 dnro R 17/48 kyse oli myös poliisimiehen RikiTrip-järjestelmään tehdyistä hauista koskien paljon julkisuutta tutkintojensa kautta saanutta henkilöä. Vastoin kärjäoikeuden, joka oli tuominnut tekijän virkavelvollisuuden rikkomisesta, näkemystä hovioikeus päätyi hylkäämään niin ensisijaisen kuin toissijaisen syytteen puuttuvan näytön vuoksi. Hovioikeuden mukaan jäi varteen otettava epäily siitä, että joku toinen henkilö olisi saattanut saada vastaajan tunnukset käyttöönsä ja tehnyt hakuja.³⁰¹

Tapauksessa Turun hovioikeus 14.11.2018 dnro R 18/221 kyse oli mielenterveyshoitajan virkavastuusta, kun tämä oli jättänyt tietoja kirjaamatta sairauskertomusohjelmaan. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden näkemyksen mukaan vastaaja oli toiminut vastoin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 12 §:n sekä potilasasiakirjoista annetun asetuksen 7 ja 14 §:ien vastaisesti, jolloin tämä oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Hovioikeuden mukaan syyllisyydestä jäi kuitenkin varteenotettava epäily, kun varmuudella ei voitu näyttää toteen, mikä sen puhelun sisältö oli ollut, jonka johdosta esitettiin velvollisuuksia laiminlyödyn. Niinpä hovioikeus hylkäsi syytteen.

Tapauksessa Turun hovioikeus 21.5.2021 dnro R 20/1742 kyse oli siitä, oliko poliisimies, jonka väitettiin toistuvasti laiminlyöneen velvollisuuttaan suorittaa esitutkinta. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan poliisimies oli näin toimiessaan rikkonut esitutkintalain 3 luvun 3 ja 11 §:issä säädettyjä velvollisuuksiaan, joten tämä tuli tuomita tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Hovioikeuden mukaan kyse oli kuitenkin vähäisestä teosta, sillä yhdenkään tapauksen osalta ei ollut esitetty selvitystä siitä, että laiminlyönneistä olisi aiheutunut

301 Tapauksen arviointi on hankalaa toimitetun aineiston perusteella osin siksi, että se on osittain salattu ja erityisesti siksi, että poikkeuksellisesti hovioikeuden ratkaisun liitteessä ei ollut kärjäoikeuden ratkaisua, eikä hovioikeuden ratkaisussa ilmoitettua tunnistetietoa pystytty yhdistämään muuhun aineistoon, eikä asian vähämerkityksellisuuden vuoksi ollut perusteltua tehdä myöskään täydentävää tietopyyntöä.

todellista vahinkoa tai haittaa asianosaisille ja laiminlyöntejä oli muutenkin vähän. Toisaalta hovioikeus jo ennen tätä totesi, että osan tapahtumien osalta ei myöskään ollut näyttöä.

4.3.6 Vaasan hovioikeus

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 24.2.2015 dnro R 14/336 oli kysymys rakennustarkastajan virkavastuusta tämän muun muassa keskeytettyä ennen rakennuslupa-asian vireille tuloa aloitetut rakennustyöt katselmuksen yhteydessä, mutta jättänyt katselmuspöytäkirjan tekemättä rakennuslautakunnan myöhemmän vierailun yhteydessä. Tuolloin myös lautakunta oli todennut tilanteen ja päättänyt kokouksessaan pitää keskeytyksen voimassa sallien toki asianomistajien toiveesta suojaavien rakennustöiden jatkaen. Näin ollen kyse ei ollut virkavelvollisuuden rikkomisesta. Näin ei ollut myöskään asianomistajien toisen syytteen osalta, sillä vaikka rakennustarkastaja oli hankkinut asianomistajien poikkeuslupahakemukseen lausunnon ympäristökeskukselta, mutta ei ollut antanut tätä tiedoksi, oli kuulemisvirhe korjaantunut hallintolainkäytössä. Virhe oli näin ollen vähäinen. Hovioikeuden perusteluissa sen sijaan esiin nousi kysymys siitä, oliko silloisen maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 76 §:n mukaan ylipäätään velvollisuutta tehdä mainittua pöytäkirjaa. Hovioikeuden mukaan ei. Niinpä myös hovioikeus hylkäsi syytteen.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 28.4.2015 dnro R 14/431 kyse oli siitä, oliko tutkinnanjohtaja syyllistynyt virka-aseman väärinkäyttämiseen, kun hän oli murhatutinnan yhteydessä järjestänyt aiemman esitutkintalain (449/1987) 38 a ja c §:ien (molemmat 645/2003) tarkoittaman valokuvatunnistuksen siten, ettei tulos ollut mahdollisimman luotettava. Sen ohella, että käräjäoikeus katsoi syytetyn rikkooneen kyseisiin säännöksiin perustuvan virkavastuunsa, katsoi se tämän rikkooneen myös ryhmätunnistuksesta annetun asetuksen (8/2000) 2 §:n 2 momentin ”nimenomaista kieltoa järjestää ryhmätunnistusta jos tunnistaja on jo aiemmin samassa rikosasiassa osallistunut samaa epäiltyä koskevaan muuhun tunnistukseen tai tunnustustilannetta ei muusta vastaavasta syystä johtuen voida järjestää luotettavasti”. Käräjäoikeus katsoi – teon tahallisuutta arvioituaan – että kyse oli virka-aseman väärinkäyttämisestä. Tähän hovioikeus ei kuitenkaan yhtynyt, vaan näyttöön perustuen katsoi, ettei tutkinnanjohtaja olisi ollut tietoinen siitä, ettei ryhmätunnistusta olisi saanut käyttää. Näin ollen myös virkavelvollisuuden rikkomista koskeva toissijainen syyte hylättiin. Syyteoikeus tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan oli vanhentunut.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 30.5.2016 dnro R 16/232 kyse oli siitä, oliko lääkäri virassa toimiessaan laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä potilasmerkintöjä potilastaan koskeviin asiakirjoihin, ja sillä tavoin syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Virkavelvollisuus tässä tapauksessa perustui sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön potilasasiakirjoista antaman asetuksen (298/2009) 8 §:ään, jonka mukaan potilasasiakirjamerkinnät tulee tehdä viivytyksettä sekä 15 §:ään, jonka mukaan myös konsultaatiomerkinnät tulee merkitä. Vaikka käräjäoikeus katsoi, että lääkäri oli laiminlyönyt velvollisuutensa, piti se tekoa vähäisenä ja hylkäsi syytteen. Hovioikeus yhtyi näkemykseen, sillä laiminlyönnillä ei ollut ollut merkitystä potilaan läheteeseen tai hoidonsaantiin.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 6.7.2016 dnro R 15/729 kyse oli siitä, olivatko verohallinnon palveluksessa olleet virkamiehet syyllistyneet virkarikoksiin, kun yksityishenkilön perintöverohuojennushakemus oli hylätty. Koska perintö- ja lahjaverolain (378/1940) silloisiin 53 ja 54 §:iin sisältyi harkintavaltaa, hylkäsi sen väärinkäyttöä koskevan näytön puuttuessa niin käräjäoikeus kuin hovioikeuskin syytteen.³⁰²

Tapauksessa Vasan hovioikeus 27.1.2017 dnro R 16/158 kysymys oli ylilääkärinä työskennelleen viranhaltijan virkavastuusta, kun tämä oli solminut konsulttisopimuksen, mutta jättänyt hakematta sivutoimilupaa työnantajaltaan sekä käyttänyt sopimuskumppaninsa kehittämisiä menetelmiä ja tuotteita sekä valmistellut ja vaikuttanut tuotteiden hankintaa koskeviin päätöksiin. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden näkemyksen mukaan tapauksessa tuli näytetyksi, että viranhaltija oli rikkonut viranhaltijalain 17 §:ää sekä erityisesti 18 §:n 3 momentissa tämän velvollisuudeksi säädettyä sivutoimenilmoitusvelvollisuutta, vaikkei olisi siihen työaikaansa käyttänyt. Kun näytetyksi tuli myös se, että viranhaltija oli vaikuttanut päätöksentekoon hankinnoissa, tuomittiin hänet törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä, kun hyötyä oli pidettävä huomattavan suurena. Hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteen näytön puutteeseen. Lisäksi sen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei voitu arvioida lievempiä rikoksia koskeneen syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 2.3.2018 dnro R 16/335 kyse oli siitä, oliko kunnanjohtaja syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä valmistellut, esitellyt ja pannut täytäntöön palvelukeskuksen keittiön tilojen ja laitteiden hankintoja. Hankinnat oli toteutettu suorahankintana kilpailuttamatta niitä

³⁰² Ks. myös Vaasan hovioikeus 5.9.2013 dnro R 12/518, joka koski saman tapahtuman aiempaa vaihetta, jolloin hovioikeus päätyi kumoamaan käräjäoikeuden ratkaisun ja palauttamaan asian sen käsiteltäväksi.

mitenkään. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden mukaan tapauksessa virkavelvollisuuksien sisältö oli riittävän täsmällisesti johdettavissa tuolloin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 15, 17 ja 19 §:stä, erityisesti, kun huomioidaan perustuslain 118 § ja viranhaltijalain 17 §, eikä suoritettuihin hankintoihin voitu soveltaa lain soveltamisvelvollisuudesta vapauttavia poikkeuksia. Kun kunnanjohtajalla oli pitkä kokemus ja hän oli sekä kouluttautunut että kouluttanut tematiikkaa, katsoi käräjäoikeus tämän laiminlyöneen huolellisuusvelvollisuutensa ja tuomitsi tämän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Samalla asiassa syytettynä olleiden luottamushenkilöiden syyteet hylättiin, koska tuomioistuimen arvion mukaan he olivat vilpittömästi luottaneet viranhaltijoiden heille kertomaan. Hovioikeudessa myös kunnanjohtajan syyte hylättiin. Tuomioistuimen mukaan syyttäjä ei ollut pystynyt näyttämään toteen, että lakia julkisista hankinnoista olisi sovellettu väärin. Huomionarvoista on, että vaikka keittiöhankinnasta ei ollut tehty varsinaista hankintapäätöstä, josta suorahankinnan edellytykset ilmenisivät, ei tällä perusteella kunnanjohtajalle ollut edes vaadittu rangaistusta.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 4.7.2018 dnro R 18/38 kyse oli siitä, oliko doping-aineita laittomasti maahantuonut poliisi syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen (tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen), kun tämä oli kahdesti hakenut poliisiin RikiTrip-järjestelmästä itseään koskevia tietoja ilman yhteyttä virkatehtäviin. Sinänsä käräjäoikeus piti mahdollisena, että omien tietojen hakeminen täyttäisi tunnusmerkistön. Sen mukaan kuitenkin poliisin antama vaihtoehtoinen selitys siitä, että tämä oli hauilla pyrkinyt selvittämään, missä asioissa hän oli ollut muussa roolissa kuin tutkijana, jonka vuoksi hän ei ollut käyttänyt tutkijahakukenttää. Näin syyte hylättiin. Näin kävi myös hovioikeudessa. Sen mukaan syyttäjän uusi selvitys pikemminkin tuki poliisimiehen kertomusta kuin osoitti hänen syyllisyyttään.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 30.12.2019 dnro R 18/717 kyse oli päiväkodinjohtajan virkavastuusta, kun tämä ei ollut puuttunut ryhmäavustajan suorittamaan pahoinpitelyyn saatuaan tiedon siitä päiväkodin muilta työntekijöiltä. Asiaa käsitelleen käräjäoikeuden näkemyksen mukaan syytteessä virkavelvollisuuksien perusteeksi esitetyt perustuslain 2 §:n 3 momentti ja 118 §:n 1 momentti tai viranhaltijalain 17 §:n 1 momentti eivät millään tavoin määritelleet päiväkodinjohtajan virkavelvollisuuksien sisältöä tapahtuneessa. Myös tämän tehtäväkuvaus oli avoin ja epäselvä, jolloin siitäkään ei selvinnyt miten päiväkodinjohtajan tulisi menettellä, jos päiväkodin työntekijän epäillään toimineen lainvastaisesti. Siitä ei edes ilmennyt, tuleeko johtajan ilmoittaa asiasta lapsen vanhemmille. Näin ollen käräjäoikeus katsoi, ettei päiväkodinjohtajan velvollisuuksia ollut riittävän täsmällisesti määritelty, että ne voisivat muodostaa perustan rikosoikeudelliselle virkavastuulle. Hovioikeus yhtyi käräjäoikeuden kantaan siltä osin kuin kyse oli velvollisuudesta

puuttua työntekijän toimintaan. Tähän vaikutti se, että päiväkodinjohtaja oli antanut seuraavana päivänä sairauslomalle jääneelle ja viimeistä päivää työssä olleelle työntekijälle varoituksen. Sen sijaan, mitä tuli vanhemmille ilmoittamiseen, katsoi kärjäoikeus, että päiväkodinjohtaja oli toiminut rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentin huolellisuusvelvollisuutensa. Näin hovioikeus päätyi tuomitsemaan tekijän tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 18.3.2022 dnro R 21/897 kyse oli reserviupseerikursin valintamenettelystä ja siitä, oliko koulun johtaja syyllistynyt virka-aseman väärinkäyttämiseen (tai vaihtoehtoisesti virkavelvollisuuden rikkomiseen), kun kurssille oli järjestetty lisävalinta, jossa oli käsitelty koulun johtajan läheisten tietoja ja tehty päätös valittavista. Näytön perusteella kärjäoikeus katsoi, että johtaja oli pyrkinyt hankkimaan hyötyä vaikuttamalla varsinaisessa haussa karsiutuneen läheisensä tettiin uusimiseen. Näin hän oli osallistunut päätöksentekoon hallintolain 27 ja 28 §:ien vastaisesti esteellisenä. Hovioikeus hylkäsi tuomitun valituksen näyttöön perustuen. Sinänsä mielenkiintoisesti hovioikeus nosti esiin, ettei valtion virkamieslaki sinänsä kieltänyt virkamiestä toimimasta läheisen asiamiehenä. Kuitenkaan tässä tapauksessa ei voitu tulkita, että syytetty olisi toiminut muuna kuin virkamiehenä.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 27.5.2022 dnro R 21/814 kyse oli siitä, että oliko tutkinnanjohtaja syyllistynyt virkarikokseen, kun tämä oli laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa, että asiassa kiinniotettu, pidätetty ja vangittavaksi haettava epäilty on tunnistettu asianmukaisesti säännöksiä ja määräyksiä noudattaen, jonka seurauksena henkilö, joka ei liittynyt asiaan oli otettu kiinni, pidätetty ja vangittu. Asiaa käsitelleen kärjäoikeuden mukaan tutkinnanjohtaja ei syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska kiinniotto oli perustunut saatuihin tuntomerkkeihin ja ne olivat täsmänneet henkilöön. Hovioikeus ei katsonut olevan aihetta kärjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen ja hylkäsi valituksen.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 30.8.2022 dnro E 22/112 kyse oli kärjätuomarin virkavastuusta, kun tämä oli ottanut vangitsemisvaatimuksen tekijän pyynnöstä käsiteltäväkseen ja ratkaissut epäilyn vangitsemista koskevan asian, vaikka häntä ei ollut määrätty vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä kärjäoikeuksissa eräissä tapauksissa annetun asetuksen (953/2013) 5 §:n tarkoittamaksi päivystäväksi tuomariksi, eikä asia olisi muutoinkaan kuulunut hänen ratkaistavaksi esimerkiksi kärjäoikeuden työjärjestyksen perusteella. Tämän ohella tarkasteltiin kysymystä siitä, oliko hän syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun hän oli ottanut aseensa mukaansa kärjäoikeuteen ja vitsaillut tällä. Virkarikossyytteiden rinnalla tuomaria syytettiin myös ampuma-aserikoksesta. Kärjäoikeuden mukaan vangitsemisoikeudenkäyntiasianssa kyse oli tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun tämä ei ollut ottanut selvää toimivaltuuksistaan. Kyse

oli siis huolimattomuudesta. Syyte virka-aseman väärinkäyttämisestä tai virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan hylättiin. Aseen tuonnin ja esittelyn osalta sen sijaan kyse oli valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa säädetyn käyttäytymisvelvollisuuden vastaisuudesta, jolloin se täytti virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön. Myös ampuma-aserikossyyte hyväksyttiin. Rangaistusseuraamuksena oli sakkoa, kun taas viraltapanovaatimus hylättiin. Menettämisseuraamuksina kärjätuomari menetti toimenpidepalkkionsa sekä asean.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 23.4.2020 dnro E 20/2015 kyse oli siitä, olivatko kärjätuomari, kärjäsihteeri ja kärjäoikeuden lautamiehet syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun kärjäoikeus oli jättänyt lain edellyttämällä tavalla toimittamatta haasteen kantajaan kohdistuneessa asiassa vastaajalle. Tapauksessa kärjäsihteeri oli toimittanut haasteen vain puhelimitse, joka oli johtanut lopulta syyteoikeuden vanhenemiseen ja asiaa koskevan syyteen hylkäämiseen valituksen johdosta hovioikeudessa. Koska kärjätuomarille asia oli jaettu vasta vanhenemisen jälkeen, ei asia ollut hänen vastuullaan. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen antamassa päätöksessä (OKV/35/31/2017) tälle oli annettu huomautus, kun hän ei ollut tiedoksiantotapaa tarkastanut, eikä tuosta asiasta hovioikeudessa edes vaadittu rangaistusta. Kun taas kärjäsihteeri ei ollut asemansa perusteella itsenäisessä vastuussa haasteen toimittamisesta, ei myöskään häneen voitu kohdistaa rikosoikeudellista virkavastuuta. Edelleen hovioikeus katsoi, ettei myöskään lautamiehet olleet vastuussa, koska laillisuusvalvontakäytännön mukaisesti heidän ei voi katsoa tienneen rikosoikeudellisesta vanhenemisestä. Näin kaikkien syytteet hylättiin.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 4.9.2014 dnro R 14/149 kyse oli siitä, oliko kaupungin yksikön johtaja syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun hän ei ollut a) suorittanut hankitun irtaimiston luettelointia, b) oli käyttänyt kaupungin luottokorttia huolehtimatta siitä, että kaupungin käyttöön tulisi asianmukainen kuitti sekä c) oli hankintaohjeiden vastaisesti ostanut tavaroita ja palveluja ilman kilpailutusta ja tekemättä niistä hankintapäätöksiä. Asiassa samaista viranhaltijaa syytettiin myös siitä, että tämä oli tehnyt palvelusopimuksia yhtiön kanssa, jonka hallituksen puheenjohtajana ja toimitusjohtajana oli hänen poikansa. Kärjäoikeudessa virkavelvollisuuden rikkomista koskevat syytteet hylättiin. Tuomioistuimen mukaan viranhaltija oli rikkonut virkavelvollisuuksiaan sen osalta, ettei asianmukaisia päätöksiä ollut tehty. Perustuen siihen, että kaupunki ja viranhaltija olivat tehneet sopimuksen, jonka perusteella viranhaltijalle oli maksettu erokorvausta ja kummallakaan ei ollut tuon jälkeen vaatimuksia, kärjäoikeus päätteli, ettei kaupungille ollut syntynyt vahinkoa tai se oli hyvin vähäistä. Tästä taas sen mukaan seurasi, että kyseessä oli kokonaisuudessaan arvostellen vähäinen teko, joka jäi rikosvastuun ulkopuolelle. Sen sijaan sopimista lähisukulaisen johtaman yhtiön kanssa

käräjäoikeus piti ennen kaikkea hallintolain esteellisyysäännösten vastaisena, jolloin kyseessä oli virka-aseman väärinkäyttäminen. Johtuen siitä, että osapuolet olivat tehneet sopimuksen virkasuhteen päättämisestä, suurin osa syytekohdista oli hylätty ja asia oli saanut merkittävässä määrin julkisuutta, päätyi käräjäoikeus siihen, että asianmukainen rangaistus asiassa oli kohtuullistettu sakko. Hovioikeudessa virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syytteen hylkääminen ei muuttunut. Tuomioistuimien perusteli tätä muun muassa sillä, että vähäisiksi virkavelvollisuuksien rikkomisiksi tulee katsoa sellaisten menettelytapasäännösten rikkomiset, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta sanottavaa merkitystä.

Tapauksessa Vaasan hovioikeus 31.1.2019 dnro R 17/815 kyse oli tilintarkastajan vastuusta, kun kunta oli merkittävästi kasvattanut aikuiskoulutustaan ja esittänyt tätä toimintaa vastaavat tiedot opetus- ja kulttuuriministeriölle valtionavun perusteiksi. Oikeudenkäynnissä tarkasteltiin sitä, oliko tilintarkastaja suorittanut tilintarkastuksen lain ja hyvän tilintarkastustavan mukaisesti ja selvittänyt sen, oliko valtionavuille lailliset perusteet. Kun kunnalta perittiin lopulta liikaa maksettuja valtionavustuksia, syntyi kunnalle merkittävää vahinkoa. Käräjäoikeus hylkäsi syytteen virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Käräjäoikeuden mukaan ”asiassa sovellettavista säännöksistä ja määräyksistä ei ole -- ilmennyt riittävällä täsmällisyydellä, että [tilintarkastajan] olisi tullut tarkastaa myös [aikuiskoulutuskeskuksen] solmimien oppisopimusten säästöjen mukaisuus ja se, onko [aikuiskoulutuskeskuksen] oppisopimustoiminta täyttänyt oppisopimuskoulutusta koskevien säännösten asettamat edellytykset”. Tällaista tarkastustehtävää ei myöskään ollut annettu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 58 §:n mukaisesti, eikä myöskään kuntalaista tai tilintarkastuslaista (1141/2015) taikka julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain (467/1999) ilmennyt nimenomaisesti tällaista velvollisuutta. Myös hovioikeus oli tällä kannalla ja hylkäsi syytteen. Sen mukaan tilintarkastajan virkavelvollisuuksien perusteena olevista säännöksistä ja määräyksistä ei laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä ilmennyt, että tilintarkastajan olisi pitänyt tarkastaa oppisopimusten erityislainsäädännön mukaisuutta.

4.3.7 Yhteenveto

Hovioikeuksien käsittelemien asioiden pohjalta piiryy selvästi KKO:ta monipuolisempi kuva virkarikoksia koskevasta oikeuskäytännöstä. Huomionarvoista on todeta, että merkittävä osa kaikkien tuomioistuinten käsittelemistä tapauksista on ollut yksityishenkilöiden vireille panemia ja koskenut pääsääntöisesti vaatimuksia tuomita tuomareita virkarikoksista. Käytännössä nämä eivät koskaan menesty. Suurin osa tapauksista on nimittäin hylätty perusteettomina heti ja haastetta antamatta

tai hylätty muutoin. Merkittävä osa on myös sekavuutensa vuoksi jätetty tutkimatta. Vastaavasti merkittävän osan lopputuloksena on ollut se, ettei jatkokäsittelylupaa ole myönnetty.

Myöskään syyttäjien tai tuomittujen hovioikeuteen viemät asiat eivät ole kovin usein menestyneet. Tässä suhteessa kuitenkin Turun hovioikeus näyttäytyy poikkeuksena. Se on muuttanut enemmän tapauksen lopputulosta kuin muut hovioikeudet. Tämä kuitenkin todennäköisesti selittyy ihan vain tapauskohtaisella harkinnalla.

Aineistosta nousee esiin erityisesti poliisien tekemät rikokset. Näissä erityisesti korostuu poliisin tietojärjestelmien luvaton käyttö. Jostain syystä nimenomaan poliisien tietojärjestelmien käyttö on päätynyt oikeuteen, vaikka oletettavasti myös muissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja koulutuslalla tietojärjestelmien luvaton käyttö on vastaavasti mahdollista. Voikin olla, että kaikesta huolimatta poliisin sisäinen valvonta on tässä suhteessa tehokkaampaa ja siksi tapauksia on noussut myös tuomioistuimiin. Huomionarvoista on myös se, että poliisit eivät tee päätöksiä poliiseja koskevien esitutkintojen aloittamisesta tai johda tutkintaa, vaan tämä kuuluu syyttäjän tehtäviin.

Aineistosta löytyy myös muutamia tuomareiden tekemiä virkavirheitä, jotka ovat liittyneet esimerkiksi haasteiden virheelliseen toimittamiseen tai syyteoikeuksien vanhenemiseen. Kysymys on muutoinkin usein ollut pikemminkin virheistä kuin varsinaisesti tahallisesta toiminnasta. Virka-asemaa on käytetty väärin myös suhteellisen harvoin, joskin jo yksittäiset tapaukset ovat sitten olleet erittäin törkeitä. Useassa tapauksessa on kyse ollut myös esteellisyyssnormien rikkomisesta, joskin näissäkin on ollut todella paljon vaihtelua sen suhteen, miten vakavasta asiasta on kyse. Tämän selvityksen kannalta merkityksellinen blankorangaistussääntelytekniikka on pääsääntöisesti toiminut hyvin, joskin joidenkin tapauksen osalta tarkastelu on yleisesti katsoen jossain määrin puutteellista. Joissain tapauksissa tuomio on annettu myös ilman blankettinormin osoittamista. Lisäksi esimerkiksi poliisin rekisterinpitoa koskeva sääntely on todettu epäselväksi. Sen sijaan taas viranhaltijoiden käyttäytymisnormin ja vaikkapa seurakunnan ohjeiden rikkomisesta oli voitu tuomita, joskin ilman rangaistusta. Hovioikeuksien ratkaisusta piirtyy myös kuva siitä, ettei kysymys vähäisyysrajasta ole välttämättä yhtenevä. Sotilasarvon menettäminen seuraamuksena on myös hyvin harvinainen.

4.4 Käräjäoikeudet

4.4.1 Tapausmäärät

Hovioikeuksien tapausten tarkastelun jälkeen on syytä siirtyä alioikeuksiin. Tarkastelujaksolla käräjäoikeudet ovat käsitelleet virkarikosasioita yhteensä seuraavasti:

Taulukko 3. Käräjäoikeuksissa käsitellyt asiat rikoksittain.

Lahjuksen ottaminen	28
Törkeä lahjuksen ottaminen	9
Lahjusrikkomus	2
Virkasalaisuuden rikkominen	70
Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	4
Virka-aseman väärinkäyttäminen	82
Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen	98
Virkavelvollisuuden rikkominen	422
Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	67
Salassapitorikos	50

Yhteensä käräjäoikeudet ovat siis käsitelleet edellä mainituilla 10 vuoden tarkastelujaksoilla yhteensä 832 tapausta (ilman salassapitorikoksia 782). Näistä ylivoimaisesti suurin ryhmä on ollut virkavelvollisuuden rikkomiset. Tuomioistuimittain tapaukset (sis. salassapitorikos) ovat jakautuneet seuraavasti:

Taulukko 4. Käsitellyt virkarikokset (ml. salassapitorikos) tuomioistuimittain.

Etelä-Karjala	17
Etelä-Pohjanmaa	24
Etelä-Savo	15
Helsinki	164
Itä-Uusimaa	55
Kainuu	8
Kanta-Häme	21
Keski-Suomi	38
Kymenlaakso	31
Lappi	25
Länsi-Uusimaa	37
Oulu	63
Pirkanmaa	98
Pohjanmaa	25
Pohjois-Karjala	18
Pohjois-Savo	84
Päijät-Häme	18
Satakunta	23
Varsinais-Suomi	58
Åland	8

Näistä virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikokset ovat jakautuneet seuraavasti:

Taulukko 5. Käsitellyt virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikokset tuomioistuimittain.

	Virka- aseman väärin- käyttä- minen	Törkeä virka- aseman väärin- käyttä- minen	Virka- velvolli- suuden rikkominen	Tuottamuk- sellinen virka- velvolli- suuden rikkominen
Etelä-Karjala	1	0	9	1
Etelä- Pohjanmaa	1	3	10	1
Etelä-Savo	2	1	6	4
Helsinki	11	25	90	5
Itä-Uusimaa	7	4	34	2
Kainuu	0	0	5	3
Kanta-Häme	2	0	10	2
Keski-Suomi	1	3	18	8
Kymenlaakso	5	2	13	5
Lappi	4	3	11	3
Länsi-Uusimaa	3	3	22	1
Oulu	7	16	27	1
Pirkanmaa	11	4	55	9
Pohjanmaa	3	1	12	0
Pohjois-Karjala	1	5	7	3
Pohjois-Savo	16	24	30	5
Päijät-Häme	0	0	12	2
Satakunta	2	1	10	4
Varsinais-Suomi	5	2	37	7
Åland	0	1	4	1

4.4.2 Etelä-Karjala

Etelä-Karjalan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista neljä päätyi tuomioon ja kolmessa tapauksessa syytteet hylättiin. Kolmessa tapauksessa kanne jätettiin tutkimatta ja yhdessä hylättiin haastetta antamatta. Tuomioon johtaneissa tapauksissa kyse oli 1) lastensuojelulain 25 §:n (ilmoitusvelvollisuus) ja samalla viranhaltijalain 17 §:n (virantoimitusvelvollisuus) rikkomisesta, josta seurauksena varoitus tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta,³⁰³ 2) perusopetuslain 29 §:n (1267/2013, turvallinen opiskeluympäristö) 1 momentin rikkomisesta, josta seurauksena kolmen muun syyksi luetun teon kanssa sakkoa virkavelvollisuuden rikkomisesta,³⁰⁴ 3) viranhaltijalain 17 §:n rikkomisesta, josta seuraamuksena sakkoa virkavelvollisuuden rikkomisesta,³⁰⁵ sekä 4) hallintolain 6, 27 ja 28 §:ien sekä viranhaltijalain 17 §:n rikkomista, josta seurauksena kolme kuukautta ehdollista vankeutta virka-aseman väärinkäyttämistä³⁰⁶. Hylättyjen syytteiden osalta taas ei pystytty näyttämään toteen, etteikö poliisin virkatehtäviin olisi kuulunut hakea tietoa edelläkin jo mainitusta henkilöstä poliisin tietojärjestelmistä³⁰⁷. Myöskään syyksi lukuun ei johtanut se, että kunnan luottamushenkilö oli hyväksynyt aiemman käytännön mukaisesti toisen luottamushenkilön laskun tai, että luottamushenkilö oli tällaisen esittänyt³⁰⁸. Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva tunnusmerkistö ei täytynyt myöskään tilanteessa, jossa kuntayhtymä oli neuvotellut sopimusjärjestelyn, josta ei ollut sovittu kirjallisesti virkaehtosopimuksen edellyttämällä tavalla³⁰⁹. Huomionarvoista on todeta, että tuomioistuin totesi erikseen niin viranhaltijalain 17 §:n kuin kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain (669/1970) 5 §:n olevan siinä määrin avoimia, etteivät ne voi soveltua rikosvastuun perustaksi.

303 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 27.2.2023 dnro R 22/1033.

304 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 10.3.2015 dnro R 15/144.

305 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 20.4.2020 dnro R 20/163. Huomaa, että tämä tuomio on vain neljä sivua pitkä, eikä sitä ole sen kummemmin perusteltu. Tapaus koski päihtymystä virka-ajalla.

306 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 24.2.2022 dnro R 21/119. Kysymys oli kunnan viranhaltijan osallistumisesta rekrytointiin, johon hän tiesi tyttärensä hakevan sekä muutoinkin vaikuttanut tämän virantoimituksen aloittamiseen ja palkkaukseen. Lisäksi hän oli jättänyt huomioimatta aiemmin kaupunginjohtajalta saamansa kirjallisen huomautuksen koskien lähisukulaisia koskevien asioiden menettelytapasäännöksiä.

307 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 24.5.2016 dnro R 16/428.

308 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 30.11.2021 dnro R 21/799. Huomionarvoista on, että laskun aiheuttaneen luottamushenkilön osalta syyte perustui osin ”kaupungin vahvistami[en] eettis[ten] periaattei[den] sekä hyvän johtamisen ja hallintotavan periaattei[den]” vastaisuuteen. Näiden osalta käräjäoikeus totesi, etteivät ne voi muodostaa rikosvastuun perustaa.

309 Etelä-Karjalan käräjäoikeus 28.4.2022 dnro R 21/1333.

Samainen tuomioistuin on kuitenkin langettanut tuomioita juuri viranhaltijain 17 §:n rikkomisen perusteella. Kuten edellä hovioikeuden ratkaisukäytännöstä käy ilmi, myös muualla näin on tehty.

4.4.3 Etelä-Pohjanmaa

Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeuden käsittelemistä tapauksista yhdeksän tapausta päättyi tuomioon, joskin yhdessä tapauksessa toisen vastaajan osalta syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta hylättiin. Muutoin vain kahdessa muussa tapauksessa syyte hylättiin. Tapauksista yksi koski syyteajan vanhenemisen pidentämistä asiassa, joka myöhemmin oli käsiteltävänä Vaasan hovioikeudessa edellä esitellyssä tapauksessa Vaasan hovioikeus 31.1.2019 dnro R 17/815.³¹⁰ Tuossa tapauksessa syyte siis hylättiin.³¹¹ Tapauksista yksi jäi sillensä, kun vaatimuksen tekijä peruutti hakemuksen³¹² ja yksi jätettiin tutkimatta.³¹³ Syytteiden hylkyyyn päätyneet kaksi muuta kuin tuo tilintarkastajan vastuuta koskenut asia koskivat poliisia ja puolustusvoimia.

Edellisessä kyse oli myöhemmin hovioikeuteen päätyneestä epäilyn tunnistamista koskevasta asiasta (Vaasan hovioikeus 27.5.2022 dnro R 21/814),³¹⁴ kun taas jälkimmäisessä kyse oli puolustusvoimissa työskennelleiden ajoneuvoasentajan ja varastonhoitajan haltuunsa ottamista tavaroista. Omaisuusrikosten ohella heitä syytettiin myös virkarikoksista. Kun ajoneuvoasentajan virkatehtäviin ei kuulunut tavaroiden tai aineiden tilaaminen autohallille, ei kyseessä voinut olla virka-aseman väärinkäyttäminen. Sen sijaan, koska hän oli virassaan vastuussa puolustusvoimien omaisuudesta, johti anastaminen myös virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tuomiossa ei tältä osin tosin tarkemmin perusteltu, mikä oli se blankettinormi, jota tämä oli rikkonut ja miten: Tuomiolauselmassa toki mainittiin valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentti (käyttäytymisvaatimus). Toisen syytetyn osalta sen sijaan syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta hylättiin vähäisyysperusteella. Tosin tätäkään mitenkään analysoimatta tai selostamatta.³¹⁵

310 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 30.6.2014 dnro R 14/700.

311 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 14.7.2017 dnro R 15/638.

312 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 13.2.2023 dnro R 22/63.

313 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 31.3.2020 dnro R 20/23.

314 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 24.6.2021 dnro R 21/475.

315 Ks. Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 25.2.2019 dnro R 19/223.

Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeuden langettavista tuomioista yksi liittyi kirkkoon, kolme koulutussektoriin, kolme poliisiin ja yksi terveydenhuoltoon. Tapauksista kaksi poliisiin liittynyttä koski jälleen kerran edellä mainittua julkisuudessa rikospäilyjensä vuoksi ollutta henkilöä: molemmat tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon vastaaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuen kuin jo edellä on kerrottu.³¹⁶ Henkilötietolain 6–8 ja 11–12 §:ien rikkomisesta sakkoon taas tuomittiin hammaslääkäri, joka oli ilman viranhoidon liittyvää yhteyttä katsonut erään henkilön potilastietoja.³¹⁷ Sakkoja tuomittiin myös työvuorossaan poliisina ajoneuvoa alkoholin vaikutuksen alaisena kuljettanut poliisi: virkavelvollisuuden rikkomisen perusteeksi tuomiolauselmassa nimettiin poliisivirkamiehen käyttäytymistä ohjaavat valtion virkamieslain 14 § ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 § näitä sen kummemmin analysoimatta.³¹⁸ Kirkkoa koskeneessa tapauksessa taas virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin sakkoa, kun tekijä oli ottanut useaan otteeseen määräaikaisiin työsuhteisiin veljensä. Tuomiolauselmassa rikotuiksi blankettinormeiksi nimettiin esteellisyyttä sääntelevät kirkkolain 7 luvun 5 §:n (1274/2003) 2 momentti ja hallintolain 27–28 §:t.³¹⁹ Koulutussektorin tuomioissa taas pahoinpitelyn katsottiin johtaneen myös virkavelvollisuuden rikkomiseen viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin ja perusopetuslain 29 ja 36 b §:ien (477/2003) vastaisen menettelyn vuoksi.³²⁰ Virkavelvollisuuden rikkomiseksi katsottiin silloisen lukiolain (629/1998) turvallista opiskeluympäristöä koskeneen 21 §:n (1268/2013) ja lukion järjestyssääntöjen rikkominen viranhaltijalain käyttäytymisvelvollisuuden ohella.³²¹

316 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 15.9.2016 dnro R 16/592 ja 4.8.2016 dnro R 16/593.

317 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 21.3.2019 dnro R 19/132. Huomionarvoista on, että myös tämä tuomio on hyvin lyhyt, eikä siinä tarkastella esimerkiksi säännösten sovellettavuutta asiaan.

318 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 8.1.2020 dnro R 19/1686.

319 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 22.6.2021 dnro R 21/553. Myös tämä ratkaisu on hyvin lyhyt, eikä sisällä tarkempaa analyysiä säännösten sovellettavuudesta. Toki huomionarvoista on, että muun ratkaisukäytännön perusteella esteellisyyssäännösten suhde virkarikosten tunnusmerkistöön on suhteellisen yksiselitteinen.

320 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 2.11.2022 dnro R 22/1000 ja Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 19.1.2023 dnro R 22/1052. Näistä edellisessä on blankettinormien osalta tarkasteltu 36 b §:ää, jälkimmäisessä ei mitään.

321 Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 10.11.2020 dnro R 20/1318. Myöskään tässä säännösten sovellettavuutta ei analysoitu.

4.4.4 Etelä-Savo

Etelä-Savon käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista seitsemän päätyi tuomioon, kaksi hylättiin oikeudenkäynnin jälkeen ja yksi kannetta antamatta. Lisäksi kaksi tapausta jäi sillensä ja yhdessä asia siirrettiin hovioikeuden käsiteltäväksi. Hylätyistä syytteistä voidaan nostaa esiin tapaus, jossa kyse oli siitä, tuliko kunnan viranhaltija tuomita rakentamisrikkomuksesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun tämä oli antanut suullisesti luvan kaataa kolme tervettä noin 200-vuotiasta mäntyä ja kaksi tervettä suurikokoista lehtikuusta kaupungintalon läheisyydestä ilman asianmukaista lupaa. Vaikka käräjäoikeus katsoikin, että vastaaja oli menetellyt syytteessä kuvatulla tavalla, katsoi käräjäoikeus, että viranhaltijan virkatehtäviin liittyvän toimivaltansa puitteissa hänellä oli oikeus kaadattaa yksittäisiä puita, jos ne aiheuttivat vaaraa. Asiassa kunnan tilapalvelukeskus oli juuri tällä perusteella pyytänyt kaatamista. Kun vastaaja oli jo aiemmin menetellyt vastaavalla tavalla, eikä kunnalla ollut asiasta ohjeistusta, hylättiin syytteet harkintavallan rajoissa tehdystä toimenpiteestä.³²²

Tuomioihin Etelä-Savon käräjäoikeudessa sen sijaan päädyttiin muun muassa ambulanssin kuljettajan rattijuopumuksen yhteydessä, jolloin tämä katsottiin syyllistyneen myös virkavelvollisuuden rikkomiseen viranhaltijain 17 §:n 1 momenttia laiminlyömällä.³²³ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta kunnianloukkauksen ohella tuomittiin sosiaalityöntekijä, joka oli vastoin laissa ollutta valtuutusta rajoittanut yhteydenpitoa avohuollon sijoituksen yhteydessä ja siten toiminut vastoin lastensuojelulain (417/2007) 37, 37 b, 49, 61 ja 62 §:ä.³²⁴ Samaisen lain 25 §:n ilmoitusvelvollisuus sen sijaan oli rikottavana säännöksenä tapauksessa, jossa sosiaalityöntekijä tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.³²⁵ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin varoitukseen myös maistraatin henkikirjoittaja, kun tämä oli laiminlyönyt edunvalvontaan liittyviä tehtäviään, joita koskevista virkavelvollisuuksista oli säädetty holhousoimesta annetun lain (442/1999) 35, 46, 51, 52 ja 56 §:ssä.³²⁶ Virkavelvollisuuden rikkomiseen syylliseksi katsottiin sen sijaan poliisimies, joka oli kuulustellut rikoksesta epäiltyä asiassa, jossa poliisimiehen isä oli asianomistajana. Hänet kuitenkin jätettiin

322 Etelä-Savon käräjäoikeus 29.4.2013 dnro R 13/84.

323 Etelä-Savon käräjäoikeus 11.1.2019 dnro R 18/1638. Tässäkään yhteydessä ei tarkempaa analyysiä tehty siitä soveltuuko viranhaltijain kyseinen säännös rikosvastuun perustaksi.

324 Etelä-Savon käräjäoikeus 6.5.2021 dnro R 20/1203.

325 Etelä-Savon käräjäoikeus 23.9.2014 dnro R 14/750.

326 Etelä-Savon käräjäoikeus 22.10.2015 dnro R 15/988.

tuomitsematta rangaistukseen.³²⁷ Sakkoa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin tapauksessa, jota edellä on käsitelty jo hovioikeuden tapausten yhteydessä.³²⁸ Virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös lähihoitajan virassa työskennellyt henkilö, joka oli tehnyt käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesti hakuja salassa pidettäviin potilastietoihin.³²⁹

4.4.5 Helsinki

Helsingin kärjäoikeuden käsittelemistä tapauksista ei tässä yhteydessä ole mahdollista antaa kattavaa kuvaa, koska asiakirjoja pyydetessä kärjäoikeus ehdotti tutkimuslupakäsittelyn yhteydessä rajauksen tekemistä valmiiksi sähköisessä muodossa olleisiin tuomioihin. Näin muodostettuna aineisto käsitti yhteensä 47 tapausta edellä mainituista 131 tapauksesta. Näistä 31 tapauksessa annettiin syyksi lukeva tuomio, joskin tapauksista neljässä myös osa syytteistä hylättiin³³⁰. Yksi näistä oli paljon julkisuutta saanut sosiaalihuollon työntekijöiden vastuuta koskenut tapaus.³³¹ Syytteet hylättiin myös 16 muussa tapauksessa, joskin yhdessä tapauksessa syyksi poliisimiehelle luettiin sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoa koskeva teko³³².

Tuomioita Helsingin kärjäoikeudessa on annettu esimerkiksi poliisin johtotehtävissä toimineelle henkilölle siten, että hänen syykseen luettiin yhteensä viisi törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä, yksi virka-aseman väärinkäyttäminen, neljä virkavelvollisuuden rikkomista, kaksi yllytystä virkavelvollisuuden rikkomiseen, kaksi virkasalaisuuden rikkomista, kaksi yllytystä virkasalaisuuden rikkomiseen sekä lukuisia muita tekoja. Virkarikosten osalta katsottiin rikotun niin esitutkintalakia kuin pakkokeinolakia, mutta myös poliisilakia ja valtion virkamieslakia sekä henkilötietojen käsittelyä poliisissa ohjaavaa lainsäädäntöä, jota on jo edellä referoitu.³³³ Tuomio

327 Etelä-Savon kärjäoikeus 23.5.2022 dnro R 21/875.

328 Etelä-Savon kärjäoikeus 10.3.2021 dnro R 21/678 ja Itä-Suomen hovioikeus 28.2.2023 dnro R 22/429.

329 Etelä-Savon kärjäoikeus 13.4.2017 dnro R 17/196.

330 Helsingin kärjäoikeus 16.4.2015 dnro R 14/8299, 10.7.2015 dnro R 14/5262, 4.11.2013 dnro R 13/3524 ja 29.12.2016 dnro R 14/9875.

331 Helsingin kärjäoikeus 10.7.2015 dnro R 14/5262. Tuomiot tulivat lastensuojelulain vastaisesta toiminnasta.

332 Helsingin kärjäoikeus 15.9.2021 dnro R 21/4554. Syytteen hylkääminen johtui siitä, että syyttäjä peruutti sen, eikä asianomistaja ottanut sitä ajettavakseen; ks. laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1:15.3.

333 Helsingin kärjäoikeus 29.12.2016 dnro R 14/9875.

annettiin myös tapauksessa, joka koski virkamiehen virkasuhteen päättymissopimusta ja jota on jo käsitelty edellä hovioikeuden yhteydessä.³³⁴ Syyksi luettavaksi katsottiin myös toisen pääjohtajan esteellisyytapaus, jota myös käsiteltiin jo edellä.³³⁵ Edellä on käsitelty myös eduskunnan turvallisuusvalvojan tapausta, josta siis kärjääoikeus hänet tuomitsi.³³⁶

Virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin sen sijaan poliisimies, joka oli virkatiloissa ja -asussa pyrkinyt sovitteluun omaa asiaansa. Tätä pidettiin poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n ja valtion virkamieslain 14 §:n vastaisena.³³⁷ Myös kaksi vaalilain 15 §:n tarkoittaman vaalilautakunnan puheenjohtajaa tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen, kun nämä olivat laiminlyöneet velvollisuutensa valvoa lain 78 ja 79 §:n tarkoittamaa alustavaa ääntenlaskentaa ja vaalipöytäkirjan laatimista. Kolmannen vastaajan vastaavan sisältöinen syyte hylättiin.³³⁸

Edellä mainittujen kolmen poliisia koskeneen tapauksen lisäksi tuomioita poliiseille annettiin yhteensä 17 muussakin tapauksessa. Teoista yksi koski pakkokeinolain 7 luvun 13 §:n 3 momentin rikkomista, kun tutkinnanjohtaja ei ollut varmistunut siitä, että hänen takavarikoitavaksi määräämänsä nuuskaerä toimitettaisiin poliisin varastoon. Seuraamukseksi määrättiin varoitus tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.³³⁹ Poliisin tietojärjestelmiin koskevista hauista sen sijaan

334 Helsingin kärjääoikeus 28.1.2022 dnro R 21/7762 ja Helsingin hovioikeus 15.6.2023 dnro R 22/727.

335 Helsingin kärjääoikeus 4.5.2018 dnro R 17/10745 ja Helsingin hovioikeus 6.11.2019 dnro R 18/1517.

336 Helsingin kärjääoikeus 29.6.2020 dnro R 19/8766 ja Helsingin hovioikeus 26.9.2022 dnro R 20/1710.

337 Helsingin kärjääoikeus 17.6.2019 dnro R 19/268.

338 Helsingin kärjääoikeus 4.11.2013 dnro R 13/3524. Ratkaisu on siinä mielessä mielenkiintoinen, ettei kyseissä säännöksissä varsinaisesti osoiteta vastuuta mainittujen asioiden valvomisesta puheenjohtajalle. Tuomiolauselmassakin viitataan vain rikoslain 40:10:een ja vaalilain 185 §:ään, jossa viitataan vaaliviranomaisten virkavastuuseen. Kuten edellä on todettu, kyse on kuitenkin vain henkilöllistä soveltamisalaa määrittävästä säännöksestä. Mielenkiintoista onkin, ettei tapauksessa ole viitattu vanhan kuntalain 32.2 §:ään, joskin sekin on "virantoimitusvelvollisuussäännöksenä" hyvin avoin.

339 Helsingin kärjääoikeus 11.8.2021 dnro R 21/3391.

annettiin tuomio yhteensä x tapauksessa rangaistusten vaihdellen³⁴⁰: esimerkiksi yhdessä tapauksessa käräjäoikeus huolimatta siitä, että luki tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tekijän syyksi, jätti tämän tuomitsematta rangaistukseen, koska se piti tekoa rikoslain 6 luvun 12 §:n tarkoittamalla tavalla kokonaisuudessaan arvostellen vähäisenä.³⁴¹ Sivutoimessa tapahtuneiden muutosten ilmoittamatta jättämisestä poliisimies tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin, kun hän näin tehden oli toiminut poliisin hallinnosta annetun lain 15 g §:n (873/2011) vastaisesti.³⁴² Koko luvan hakematta jättäminen tuotti tuomion tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, joskin ilman rangaistukseen tuomitsemista, koska käräjäoikeuden mukaan teko oli tehty lähinnä ajattelemattomuudesta.³⁴³ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin poliisimies, jonka yritystoiminnan laajuus oli sellainen, ettei sen hoitaminen ollut valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla mahdollista.³⁴⁴ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoihin tuomittiin myös poliisimies, joka oli sopinut myöhemmin useista rikoksista tuomitun poliisin kanssa ilmoittavansa tälle, mikäli jokin poliisiyksikkö tarkkailisi tätä. Käräjäoikeuden mukaan tämä oli ainakin poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n vastaista.³⁴⁵ Samoin oli myös päihtyneenä virka-tehtävien hoitaminen.³⁴⁶ Tuomituksi tuli myös samaisen säännöksen vastaisuudesta samalla seksuaaliseen ahdisteluun syyllistynyt poliisimies.³⁴⁷

Poliisien ohella tuomion tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sai kunnan liikelaitoksen johtaja sekä asiamies, joiden laiminlyöntien seurauksena tietopyyntöihin vastaamiselle julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa asetettu määräaika oli

340 Helsingin käräjäoikeus 25.10.2013 dnro R 13/1940, 16.4.2015 dnro R 14/8299, 4.12.2015 dnro R 15/4655, 22.9.2016 dnro R 16/5538, 11.10.2016 dnro R 16/5532, 15.6.2017 dnro R 16/5532, 13.12.2017 dnro R 17/2296, 30.5.2018 dnro R 17/10816 ja 30.5.2023 dnro R 22/1383. Yhdessä tapauksista (30.5.2018 dnro R 17/10816) todettiin suoraan, että poliisimies oli suorittanut hakuja tietojärjestelmään uteliaisuuttaan. Huomionarvoista on myös se, että yhdessä tapauksessa (15.6.2017 dnro R 16/5532) ei mainittu ollenkaan edes syytettä kuvaavassa osassa, mitä blankettinormia vastaaja oli rikkonut. Tapauksessa Helsingin käräjäoikeus 22.9.2016 dnro R 16/5538 oli myös kyse siitä, että poliisimies oli virka-ajalla ja -puvussa käynyt tapaamassa vankilassa ystäväänsä.

341 Helsingin käräjäoikeus 4.12.2015 dnro R 15/4655.

342 Helsingin käräjäoikeus 1.3.2022 dnro R 22/1058.

343 Helsingin käräjäoikeus 4.5.2016 dnro R 15/9328.

344 Helsingin käräjäoikeus 1.11.2013 dnro R 13/3114.

345 Helsingin käräjäoikeus 25.2.2021 dnro R 19/9155.

346 Helsingin käräjäoikeus 10.12.2015 dnro R 15/6835. Tässäkään tapauksessa ei tarkemmin analysointi voivatto poliisin hallinnosta annetun lain tai valtion virkamieslain käyttäytymistä koskevat säännökset olla rikosvastuun perustana.

347 Helsingin käräjäoikeus 14.2.2020 dnro R 19/4661.

ylittynyt. Heidät kuitenkin jätettiin tuomitsematta rangaistukseen.³⁴⁸ Sakkoon virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin vangin ilman rangaistusajan suunnitelmaa vankilaan ja sen osastolle sijoittanut vankilan erityisohjaaja, joka oli näin ylittänyt toimivaltansa. Tällöin rikotuiksi tulivat vankeuslain 4 luvun 11 § ja 5 luvun 9 § sekä kyseisen vankilan työjärjestyksen liite.³⁴⁹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös kunnan asuntotuotantotoimiston toimitusjohtaja, joka oli laiminlyönyt yhdenvertaisuuslain 8 ja 13 §:ssä säädetyt velvollisuudet liittyen työhönottoon.³⁵⁰ Näin myös, kun kyse oli rehtorin laiminlyönnistä lastensuojelulain 25 §:n ilmoitusvelvollisuutta kohtaan.³⁵¹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tuomittiin myös viranhaltija, joka oli tehnyt tehtäviinsä liittymättömiä hakuja potilastietojärjestelmään.³⁵² Sosiaalihuollon asiakastyötä palvelevaan kokonaisjärjestelmään tehtyjen hakujen johdosta annettu tuomio virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan perustettiin asianmukaisesti henkilötietolain, julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin: tosin hänet taas jätettiin tuomitsematta rangaistukseen taas.³⁵³ Sen sijaan samaan järjestelmään tehdyistä hausta toisessa yhteydessä tuomittiin sakkoa tunnistaen blankettinormeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 ja 15 §:ien ja julkisuuslain 22 ja 23 §:ien ohella kunnan pysyväisohje.³⁵⁴

Hylätyksi sen sijaan tuli väitteet poliisin esitutkintalain vastaisesta toiminnasta,³⁵⁵ poliisin ajamasta kolarista,³⁵⁶ edellä hovioikeuden yhteydessä käsitellystä KRP:n eprin laillisuusvalvonnasta,³⁵⁷ edellä hovioikeuden yhteydessä käsiteltyä kollektiivista huolta työyksikön toimintaan vaikuttaneesta tiedonhausta,³⁵⁸ edellä hovioikeuden

348 Helsingin kärjäoikeus 15.9.2015 dnro R 14/9254.

349 Helsingin kärjäoikeus 12.6.2017 dnro R 17/410.

350 Helsingin kärjäoikeus 19.9.2019 dnro R 18/7100.

351 Helsingin kärjäoikeus 8.2.2019 dnro R 18/4249.

352 Helsingin kärjäoikeus 26.4.2023 dnro R 22/2121. Tapaus on mielenkiintoinen siltä osin, ettei siinä kerrota ollenkaan mitä blankettinormeja viranhaltija oli rikkonut.

353 Helsingin kärjäoikeus 21.9.2021 dnro R 20/7133.

354 Helsingin kärjäoikeus 21.8.2018 dnro R 17/5390.

355 Helsingin kärjäoikeus 28.5.2014 dnro R 13/10557 ja 31.5.2016 dnro R 16/2856.

356 Helsingin kärjäoikeus 12.12.2014 dnro R 14/4356. Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan syytteen hylkäämistä kärjäoikeus perusteli seuraavasti: "Tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen täyttyminen edellyttää sitä, että [nimi poistettu] tuomitaan jostain muusta tuottamuksellisesta rikoksesta". Perustelua tälle näkemykselle ei kuitenkaan esitetty.

357 Helsingin kärjäoikeus 11.2.2016 dnro R 14/8495 ja Helsingin hovioikeus 28.2.2017 dnro R 16/703.

358 Helsingin kärjäoikeus 19.10.2016 dnro R 15/9198 ja Helsingin hovioikeus 7.7.2017 dnro R 16/2529.

yhteydessä käsitellystä poliisilaitoksen johdon ja poliisijohdon tietolähdetoimintaa koskevasta asiasta,³⁵⁹ väite esteellisyysäännösten noudattamisen laiminlyönnistä,³⁶⁰ luvattoman psykologin palkkaamisesta,³⁶¹ ja koronakokoontumisrajoitusten aikaisesta syrjinnästä.³⁶² Vähäisyysperustein hylättiin poliisin perusteettomia Patja-hakuja koskeneet tapaukset,³⁶³ asiakirjapyyntöön vastaamatta jättämistä koskenut tapaus,³⁶⁴ potilaan hoitamista koskenut tapaus³⁶⁵ sekä pakkokeinoilla uhkaamista koskenut tapaus.³⁶⁶ Johtuen siitä, ettei toissijaisesti ollut vaadittu rangaistusta tuottamuksellisista teoista, syyte virka-aseman väärinkäyttämisestä hylättiin, kun yliopiston virkamies oli laskuttanut yliopistolta tutkimuspalkkioita ja hyväksymällä niitä omalle yhtiölleen.³⁶⁷

4.4.6 Itä-Uusimaa

Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista 19 päätyi tuomioon, joskin neljässä osa vastaajaan kohdistuneista syytteistä myös hylättiin³⁶⁸. Oikeudenkäynnin jälkeen syytteet hylättiin seitsemässä tapauksessa, joskin lisäksi yhdessä osapuolet olivat päässeet sopuun asiassa, jolloin kantaja oli pyytänyt syytteen hylkäämistä, kuten sitten myös tapahtui³⁶⁹. Kahdessa tapauksessa asia jäi sillensä kantajan peruutettua hakemuksen ja kahdessa tapauksessa kanne hylättiin selvästi perusteettomana haastetta antamatta. Yhdessä tapauksessa syyteoikeuden vanhentumisajan jatkamiseen taas ei suostuttu. Peräti 11 tapauksessa kanne jätettiin tutkimatta. Näistä kuusi oli yhden henkilön (sama kuin esimerkiksi Itä-Suomen hovioikeudessa) tekemiä.

359 Helsingin käräjäoikeus 19.6.2019 dnro R 17/8790 ja Helsingin hovioikeus 12.3.2021 dnro R 19/2181.

360 Helsingin käräjäoikeus 14.6.2018 dnro R 18/1160 ja 14.6.2018 dnro R 18/1160.

361 Helsingin käräjäoikeus 18.3.2020 dnro R 19/9033.

362 Helsingin käräjäoikeus 19.4.2021 dnro R 21/8978.

363 Helsingin käräjäoikeus 24.3.2016 dnro R 15/9145 ja 23.1.2018 dnro R 17/3646.

364 Helsingin käräjäoikeus 22.10.2018 dnro R 17/9019.

365 Helsingin käräjäoikeus 25.9.2020 dnro R 19/2821.

366 Helsingin käräjäoikeus 10.1.2023 dnro R 21/9884.

367 Helsingin käräjäoikeus 25.9.2013 dnro R 13/3342.

368 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 26.1.2016 dnro R 15/425/766, 24.6.2015 dnro R 14/3126/766, 22.1.2021 dnro R 20/5459 ja 11.5.2023 dnro R 22/1738.

369 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 10.12.2014 dnro R 14/1051.

Syyksi lukevista tapauksista kahdeksan koski poliiseja. Näistä yhtä ei ole tarkemmin mahdollista käsitellä oikeudenkäyntiaineistoon määrätyn laajan salassapidon vuoksi³⁷⁰. Yhdessä tapauksessa virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin poliisi, joka oli käyttänyt virka-autoa omiin ajoihinsa yhteensä 334 kilometriä. Näin hän oli jättänyt noudattamatta Poliisihallituksen määräystä 2020/2013/4301.³⁷¹ Neljässä tapauksessa kyse oli poliisin tietojärjestelmien luvattomasta käytöstä³⁷². Yhdessä tapauksessa kyse oli esitutkintalain 8 luvun 5 §:n ja poliisihallituksen asiaa koskevan määräyksen POL-2014-404 vastaisesta toiminnasta, kun poliisimies oli lähettänyt todistajalle sähköpostitse rikoksesta epäiltyjen kuvat. Seuraukseksi tästä sakkoa, kun tekijä oli tunnustanut teon.³⁷³ Sakkoa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös tapauksessa, jossa poliisimies oli toiminut vastoin päihytyneiden käsittelystä annetun lain (461/1973) 5 §:ää, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 9 luvun 1 §:ää sekä niin sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjetta SMDno/2008/767 kuin kyseisen poliisilaitoksen omaa määräystä, kun tämä oli laiminlyönyt tehtävänsä valvoa poliisivankilassa säilytettyjä henkilöitä ja heidän terveydentilaansa.³⁷⁴ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan varoitukseen tuomittiin poliisimies, joka "ei ole tehnyt [esitutkinta-asiakirjojen] siirtoa ns. Sakari -järjestelmään eikä ole toimittanut esitutkintapöytäkirjaa syyttäjänvirastoon eikä poliisilaitoksen arkistoon asiakirjojen jouduttua kateisiin".³⁷⁵

Muista tuomioista esteellisen kärjäsihteerin tapausta on käsitelty jo edellä.³⁷⁶ Samoin kuin katsastustapausta³⁷⁷ sekä ammattiopiston lehtorin häirintätapausta³⁷⁸. Lopuista tapauksista esiin on nostettava yksi, jossa koulutuskeskuksen opettajan rattijuopumus toi myös tuomion virkavelvollisuuden rikkomisesta valtion virkamieslain 14 §:n 1 momenttiin nojaten.³⁷⁹ Valtionhallintoon tosin liittyi myös kolme

370 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 3.5.2019 dnro R 18/87/763.

371 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 15.7.2016 dnro R 16/762/766.

372 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 9.4.2014 dnro R 13/3041/766, 26.8.2016 dnro R 16/370/707, 12.9.2018 dnro R 18/1968/766 ja 14.9.2018 dnro R 18/1991/766.

373 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 28.3.2018 dnro R 18/148/707.

374 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 14.6.2016 dnro R 16/293/707.

375 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 24.6.2015 dnro R 14/3126/766.

376 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 22.1.2021 dnro R 20/5459 ja Helsingin hovioikeus 22.1.2021 dnro R 20/5459.

377 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 28.5.2014 dnro R 14/304/763 ja Helsingin hovioikeus 2.7.2015 dnro R 14/1992.

378 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 30.6.2022 dnro R 22/1919 ja Helsingin hovioikeus 8.5.2023 dnro R 22/1866.

379 Itä-Uudenmaan kärjäoikeus 28.2.2017 dnro R 17/40/763.

tapausta, joissa hätäkeskuslaitoksen päivystäjät tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun olivat toimineet vastoin hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 12 §:ää. Kaikissa tapauksissa kyse oli siitä, etteivät he olleet asianmukaisesti toimittaneet tietoa eteenpäin eli käytännössä riskiluokitelleet asiat virheellisesti.³⁸⁰

Loput viisi tapausta koski kunnallisia viranhaltijoita. Virkavelvollisuuden rikkomisesta (ja tupakan myyntirikoksesta) tuomittiin yläkoulun opettaja, joka oli leirikoulussa valvovana ja oppilaista vastuussa olevana opettajana tarjonnut kahdelle alaikäiselle oppilaalle tupakkaa, olutta ja siideriä. Tämän käräjäoikeus katsoi olevan viranhaltijalain 17 §:n vastaista – toki säännöksen soveltuvuutta sen kummemmin tarkastelematta.³⁸¹ Syyksi lukevaan tuomioon (tai kahden eri henkilön tuomitsemiseen samoista teoista) päädyttiin myös vammaisen syrjintää koskeneessa tapauksessa, jolloin rikottu blankettinormi oli yhdenvertaisuuslain 8 §.³⁸² Virheelliset kirjaukset sosiaalihuollon asiakirjoihin eivät tuoneet syyksi lukevaa tuomiota virkavelvollisuuden rikkomisesta, mutta samassa kokonaisuudessa tehty salassa pidettävien tietojen julkistaminen johti tuomioon tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta – joskin siitäkin kunnan viranhaltija jätettiin tuomitsematta rangais-
tukseen.³⁸³ Kunnan omien hankintaohjeiden rikkominen sen sijaan tuotti tuomion virkavelvollisuuden rikkomisesta.³⁸⁴ Kuntayhtymän johtaja taas tuomittiin virka-
ase-
man väärinkäyttämistä, kun tämä oli toiminut vastoin hallintosääntöä ja hallin-
tolain 6 §:ää tekemällä virkasuhteiden päättämissopimukset kahden viranhaltijan
kanssa.³⁸⁵

Hylätyissä tapauksissa kahdessa kyse oli jälleen poliisin tietojärjestelmien luvattomasta käytöstä, jossa kuitenkin syytteet kaatuivat näyttöön.³⁸⁶ Kiinniottoon liittyen käräjäoikeus taas totesi, että poliisilla olikin ollut oikeus siihen, vaikka syytteessä toista väitettiin.³⁸⁷ Hylätyksi tuli myös syyte, jossa kyse oli siitä, oliko

380 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 28.2.2023 dnro R 22/1313, 10.11.2016 dnro R 16/642/763 ja 26.4.2017 dnro R 16/1244/766.

381 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 30.4.2014 dnro R 14/270/707.

382 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 16.4.2023 dnro R 22/2213.

383 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 26.1.2016 dnro R 15/425/766.

384 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 17.9.2014 dnro R 13/3026/766.

385 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 11.5.2023 dnro R 22/1738.

386 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 17.8.2016 dnro R 16/1082/766 ja 21.12.2016 dnro R 16/1898/766.

387 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 2.4.2019 dnro R 19/62.

virka-velvollisuuksia rikottu, kun vankia ei ollut päästetty ihotautilääkärille.³⁸⁸ Vähäisyyssperusteella hylättiin syyte, jossa poliisi oli ottanut takavarikkohuoneesta yhden Subutex-tabletin, jonka koira oli koirakoulutuksen yhteydessä syönyt.³⁸⁹

4.4.7 Kainuu

Kainuun käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista kaksi käsiteltiin yhdessä ja päättyi myös myöhemmin Rovaniemen hovioikeuteen, kuten myös kolmas asia. Yhdistettyä asiaa on käsitelty jo edellä (Rovaniemen hovioikeus 19.7.2017 dnro R 17/65)³⁹⁰. Yhdessä asiassa syytteet hylättiin haastetta antamatta³⁹¹. Yhdessä tapauksessa virkarikoksia koskevat syytteet hylättiin yhtäältä näytön perusteella, mutta myös siksi, että kyse oli vähäisestä teosta³⁹². Kolmessa tapauksessa asianomistaja peruutti haastehakemuksen, jolloin asian käsittely on jäänyt sillensä. Syyksilukeva tuomio annettiin siten vain yhdessä tapauksessa, jossa vastaajan katsottiin henkilörekisteririkoksen ohella syyllistyneen tuottamukselliseen virka-velvollisuuden rikkomiseen vastaavin perusteluin kuin useissa muissakin poliisien perusteettomia hakuja koskevissa asioissa.³⁹³

388 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 8.10.2013 dnro R 13/464/707.

389 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 23.1.2019 dnro R 18/879/763.

390 Kainuun käräjäoikeus 30.11.2016 dnro R 15/564.

391 Kainuun käräjäoikeus 19.5.2016 dnro R 15/966.

392 Kainuun käräjäoikeus 5.4.2019 dnro R 18/799. Asiakirjapyyntönsä johdosta käräjäoikeus on toimittanut vain julkisen selosteen, jossa on kerrottu tuomioistuimen määränneen oikeudenkäyntiaineiston salassa pidettäväksi vuoteen 2078 saakka. Näin ollen tapauksen arviointi on mahdotonta. Jossain määrin silmiin pistävää kuitenkin on, että selosteessa yhtäältä todetaan, ettei lääkärin menettely ollut myötävaikuttanut potilaan menehtymiseen, mutta toisaalta taas kerrotaan käräjäoikeuden pitäneen tekoa lisäksi vähäisenä. Tarvetta vähäisyyсарvioinnille ei kuitenkaan pitäisi olla, jos virka-velvollisuuksia ei alkujaankaan ole rikottu.

393 Kainuun käräjäoikeus 11.3.2014 dnro R 13/501.

4.4.8 Kanta-Häme

Kanta-Hämeen käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista yhdeksän päättyi tuomioon, joskin kahdessa tapauksessa päädyttiin siihen³⁹⁴, että rangaistus jätettiin tuomitsematta. Kolmessa tapauksessa syytteet hylättiin, joskin näistä yhdessä kyse oli vammantuottamusta koskevasta syytteestä³⁹⁵ ja toisessa virkasalaisuusrikoksesta³⁹⁶, jotka sinänsä ei alkujaan pitänyt edes kuulua aineistorajaukseen. Yksi asia jäi sillensä, koska vastaajaa ei ollut saatu haastettua ja syyteoikeus ehti vanhentua³⁹⁷. Syyksiluettavissa ja rangaistuissa tapauksissa kyse oli esimerkiksi valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin sekä ulkomaalaislain 95, 116, 147 ja 152 §:ien vastaisesta toiminnasta, kun poliisimies oli laiminlyönyt virkavelvollisuutensa tarkistaa ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa, että uusi hakemus oli kirjautunut käsittelyjärjestelmään ja käännyttämisen täytäntöönpanoa koskevaan asiaan oli tuossa tilanteessa saatu Maahanmuuttoviraston kanta. Kun näin ei ollut, tuomittiin hänet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.³⁹⁸

Sakkoa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin, hallintolain 6, 27 ja 28 §:ien ja ampuma-aseainlain 42, 42 b:n 2 momentin sekä 45 §:n 5 momentin vastaisesta toimimisesta, kun poliisimies oli esteellisenä myöntänyt ampuma-aseluvan ystävälleen.³⁹⁹ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tuomittiin myös lääkärin viransijainen, joka oli rikkonut viranhaltijain 17 §:n 1 momenttia, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 ja 15 §:ää, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 ja 12 §:iä sekä vanhan potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja

394 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 11.3.2016 dnro R 15/1148 ja Kanta-Hämeen käräjäoikeus 30.1.2014 dnro R 13/1196. Tapauksista edellisessä blankettinormeiksi tunnistettiin maa-aineslain (555/1981) 14 §, hallintolain 39.2 §, viranhaltijain 17.1 § sekä kyseisessä kunnassa tehdyt toimivallan delegointia koskevat päätökset. Rangaistukseen tuomitsematta jättämisen syyksi käräjäoikeus ilmoitti teosta kuluneen pitkän ajan sekä rangaistuksen vähäisyyden. Jälkimmäisessä tapauksessa taas blankettinormeiksi tunnistettiin viranhaltijain 17.1 §:n ohella terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 ja 15 §:t, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 ja 6 §:t sekä potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (99/2001) 7.1, 8, 11 ja 12 §:t. Tarkempaa analyysistä siitä, miksi näistä tässä tapauksessa ilmenee lääkärin virkavelvollisuus, ei kuitenkaan esitetty.

395 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 4.5.2018 dnro R 15/8.

396 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 21.12.2018 dnro R 18/853. Huomionarvoista on se, että syytteen ensimmäinen osa koskien yhteystietojen salaamista kaatui näyttöön, mutta toinen osa siihen, ettei henkilötunnus ollut ylipäätään salassa pidettävä tieto.

397 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 14.3.2023 dnro R 22/1470.

398 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 7.2.2022 dnro R 21/1589.

399 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 27.4.2021 dnro R 20/1575.

terveysministeriön asetuksen (298/2009) 7, 11 ja 12 §:iä.⁴⁰⁰ Vastaavasti sakko-tuomion arvoista tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista oli myös vanhan kuntalain (365/1995) 13 §:n 2 ja 3 momenttien, 16, 23, 50 ja 65 §:ien ja kunnan hallintosäännön vastainen toiminta, kun kunnan johtava viranhaltija oli kunnan monijäsenisten luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten tiedossa olleen kannan ja kunnanhallituksen päätöksen vastaisesti hyväksynyt kulun, johon ei ollut varattu määrärahaa, eikä toisaalta ryhtynyt toimiin asianmukaisten talousarviopäätösten tekemiseksi.⁴⁰¹ Viranhaltijalain 12 ja 17 §:ien sekä yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n vastaisuudesta sen sijaan tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoa⁴⁰². Kunnanjohtajan toimintaa lainanmyönnön yhteydessä sen sijaan on käsitelty jo edellä hovioikeuden yhteydessä.⁴⁰³

4.4.9 Keski-Suomi

Keski-Suomen käräjäoikeuden käsittelemissä tapauksissa 17 päätyi tuomioon, kun taas 11 tapauksessa syyteet hylättiin⁴⁰⁴. Niistä tapauksista, joissa syytteet johtivat tuomioon, kolmessa myös niitä hylättiin⁴⁰⁵. Keski-Suomen käräjäoikeudessa vain yksi kanne jätettiin tutkimatta⁴⁰⁶.

400 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 29.5.2018 dnro R 18/194.

401 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 6.7.2018 dnro R 18/62. Asiassa kysymyksessä oli kunnan käytäntö, jossa kunta rahoitti ihmisille asuntojen rakentamista uusien asukkaiden saamiseksi.

402 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 23.11.2020 dnro R 19/545. Asiakirjapyyntö johdosta toimitettu tuomio on salattu vuoteen 2079 asti, joten sen tarkastelu ei muutoin ole mahdollista.

403 Kanta-Hämeen käräjäoikeus 15.1.2021 dnro R 20/571 ja Turun hovioikeus 27.1.2022 dnro R 21/427.

404 Aineistosta yksi tapaus (Keski-Suomen käräjäoikeus 30.1.2020 dnro R 19/460) koski ensisijaisesti virkasalaisuuden rikkomisia ja nimenomaan nämä syytteet on ilmoitettu hylätyiksi tuomiolauselmassa.

405 Keski-Suomen käräjäoikeus 24.6.2021 dnro R 20/3037, jota käsitelty myös edellä hovioikeuden yhteydessä (Vaasan hovioikeus 18.3.2022 dnro R 21/897) sekä Keski-Suomen käräjäoikeus 12.2.2016 dnro 14/2651, jota käsitelty myös edellä hovioikeuden yhteydessä (Vaasan hovioikeus 2.3.2018 dnro R 16/335). Ks. myös Keski-Suomen käräjäoikeus 17.10.2019 dnro R19/428. Tässä tapauksessa syyttäjä luopui kesken prosessin vaatimuksesta kahta muuta vastaajaa kohtaan, joten syytteet hylättiin.

406 Keski-Suomen käräjäoikeus 29.12.2020 dnro R 20/2737.

Muista tuomioistuimista tuttuja poliisien oikeudettomia tietojärjestelmähakuja oli myös Keski-Suomen kärjäoikeudessa runsaasti ja käytännössä samoin perustein kuin muuallakin – toki huomioiden kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön⁴⁰⁷. Sosiaali- ja terveydenhuollossa vastaavasta tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoa, kun rikotuiksi tuli henkilötietolain 11 §⁴⁰⁸. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin lääkäri, jonka laiminlyöntien seurauksena sairaalasta oli synnytyksen jälkeen kotiutunut väärä vauva⁴⁰⁹. Hallintolain 23 §:n (käsittelyn viivytyksettömyys) rikkomisen takia sen sijaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin kunnan johtava viranhaltija, joka oli hukannut hakemusasiakirjat vuosiksi⁴¹⁰. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös lääkäri, joka syyteen mukaan oli laiminlyönyt velvollisuutensa noudattaa sairaalan toimintaohjetta nenämahaletkun oikean sijainnin varmistamisessa.⁴¹¹

Hylätyksi tulivat muun muassa syytteet, joissa esitettiin ylilääkärien laiminlyöneen valvontatehtävänsä suhteessa henkilöön, jolla ei ollut lääkemääräämisoikeutta⁴¹², kuten myös syyte lääkäreiden laiminlyönneistä ampumavammapotilaan jatkohoitopäätösten viipymisessä⁴¹³ sekä raskausajan hoitoa koskien⁴¹⁴. Hylätyksi tuli myös lääkärin vastaama syyte koskien kiireellistä hoitoa⁴¹⁵. Näyttöön taas kaatui hankintalain ja kunnan hankintasääntöjen vastainen toiminta⁴¹⁶, kuten myös syytteet esitutkintatehtävien⁴¹⁷ ja talousvesiepidemiatehtävien laiminlyönnissä⁴¹⁸. Vähäisenä sen sijaan pidettiin sitä, kun maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kurssille oli virheellisesti hyväksytty alaikäisiä⁴¹⁹.

407 Keski-Suomen kärjäoikeus 17.4.2013 dnro R 13/601, 8.6.2016 dnro R 16/870, 8.6.2016 dnro R 16/871, 8.6.2016 dnro R 16/872, 25.10.2013 dnro R 13/1429, 25.10.2013 dnro R 13/1415, 25.10.2013 dnro R 13/1414, 25.10.2013 dnro R 13/1412, 25.10.2013 dnro R 13/1416, 8.6.2016 dnro R 16/873 ja 15.10.2020 dnro R 20/1900.

408 Keski-Suomen kärjäoikeus 19.3.2014 dnro R 13/3120.

409 Keski-Suomen kärjäoikeus 29.2.2016 dnro R 15/997.

410 Keski-Suomen kärjäoikeus 15.9.2015 dnro R 15/1083.

411 Keski-Suomen kärjäoikeus 17.10.2019 dnro R 19/428.

412 Keski-Suomen kärjäoikeus 25.4.2014 dnro R 13/1797.

413 Keski-Suomen kärjäoikeus 27.3.2018 dnro R 17/2896.

414 Keski-Suomen kärjäoikeus 13.6.2019 dnro R 19/744.

415 Keski-Suomen kärjäoikeus 11.2.2016 dnro R 15/1050.

416 Keski-Suomen kärjäoikeus 9.9.2014 dnro R 14/913.

417 Keski-Suomen kärjäoikeus 16.1.2018 dnro R 17/2308.

418 Keski-Suomen kärjäoikeus 20.6.2019 dnro R 18/2666.

419 Keski-Suomen kärjäoikeus 2.11.2022 dnro R 21/2488.

4.4.10 Kymenlaakso

Kymenlaakson käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksissa kahdeksassa päädyttiin tuomioon. Kuudessa tapauksessa syytteet hylättiin. Tutkimatta jätettiin, hylättiin heti perusteettomana tai jäi sillensä syytteet yhteensä kymmenessä tapauksessa. Virkavelvollisuuden rikkomistuomioista yksi tuli poliisimiehelle, joka oli tehnyt Patjaan perusteettomia hakuja ja kaksi heille, joka olivat vastaavasti toimineet samoin RikiTrip -järjestelmässä.⁴²⁰ Näissä virkavelvollisuuksia koskeva sääntelyperusta vastaa edellä käsiteltujen tuomioistuinten linjauksia.

Kymenlaakson käräjäoikeus tuomitsi tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisesta myös poliisimiehet, jotka hankkineet poliisin tekniikkakeskuksen käyttöön autoja, joita ei puuttuvan EU-tyyppihyväksynnän vuoksi voitu rekisteriöidä. Hankintoja ei ollut tehty siten kuin poliisin sisäisissä ohjeissa edellytettiin. Tuomiosta ei tosin selvästi käy ilmi se, millä perusteella tuomioistuin katsoi, että nämä kelpäsivät rikosvastuun perustaksi. Sen sijaan käräjäoikeuden mukaan tekoa ei voinut pitää vähäisenä, sillä "[a]utot olivat niin puutteelliset, että niitä ei voitu hyväksyä tieliikennekäyttöön Suomessa, eikä myöskään EU:n alueella. Autot jouduttiin siten viemään Euroopan yhteisön ulkopuolelle".⁴²¹

Virkavelvollisuuden rikkomisesta käräjäoikeus sen sijaan tuomitsi poliisimiehen, joka oli esitutkintalain esteellisyyssäännösten vastaisesti osallistunut tutkintaan, kun tämä oli ystävystynyt tutkintavangin kanssa tämän tutkintavankeuden aikana.⁴²² Esitutkintaan liittyvien virkavelvollisuuksien rikkomisesta tuomittiin myös toinen poliisimies, joka oli jättänyt kirjaamatta rikosilmoituksen esitutkintalain 3 luvun 1 §:n edellyttämällä tavalla⁴²³ sekä upseeri, joka oli laiminlyönyt syyttäjälle lähetettävien rikosasioiden valmistelun ja esittelyn, että syyteoikeus kymmenissä tapauksissa oli vanhentunut.⁴²⁴ Tuomitukseksi virkavelvollisuuden rikkomisesta tuli myös kunnanjohtaja, joka oli tehnyt prosenttiosuusperustaisen sopimuksen kunnan sähköyhtiön myyntitoimeksiannosta. Myynnin toteutuessa sopimus ylitti seitsenkertaisesti vastaajan toimivallalle asetetun euromääräisen rajan. Tapauksessa eriteltiin virkavelvollisuuksien perustuneen vanhan kuntalain aikaan hyväksytyyn johtosääntöön, jossa

420 Kymenlaakson käräjäoikeus 31.8.2016 dnro R 16/1159, 21.6.2016 dnro R 16/601 ja 21.6.2016 dnro R 16/600.

421 Kymenlaakson käräjäoikeus 23.12.2014 dnro R 14/1620.

422 Kymenlaakson käräjäoikeus 28.6.2016 dnro R 16/867.

423 Kymenlaakson käräjäoikeus 16.10.2017 dnro R 17/1082.

424 Kymenlaakson käräjäoikeus 15.11.2022 dnro R 22/1538. Tapauksen tuomio on sinänsä mielenkiintoinen, että siinä ei varsinaisesti kerrottu, mihin säännöksiin tai määräyksiin virkavelvollisuus perustui, vaan viitattiin vain valtion virkamieslain 14.1 §:ään.

edellä mainittu raja oli määritelty.⁴²⁵ Hylätyksi sen sijaan päätyivät syytteet tapauksissa, jossa 1) asianomistaja oli ensin lähettänyt sekalaisia kirjoituksia viranomaisille, ja sen jälkeen vaatinut heidän tuomitsemistaan virkarikoksista⁴²⁶, 2) työvoimapalvelujen virkamiestä syytettiin silloisen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 2 luvun 3 §:n tarkoittaman työntekijän informointivelvollisuuden laiminlyönnistä⁴²⁷ ja 3) valtion aluehallinnon virkamiestä syytettiin siitä, että oli kirjautunut työpaikkansa diaarijärjestelmään ja katsonut ainakin 103 kertaa tietyn henkilön omistamaan kiinteistöön liittyvää ruoppausasiaa, vaikka se ei hänen virkatehtäviinsä kuulunutkaan.⁴²⁸ Näistä viimeisessä tapauksessa syyte hylättiin siksi, ettei siinä ollut yksilöity, millä perusteella katselut olisivat olleet lainvastaisia. Vähäisyysperusteella taas hylättiin syytteet, jotka koskivat 1) sitä, kuinka vastaanottokeskuksen johtaja oli allekirjoittanut sopimuksen 21 vuokra-asunnosta ystävänsä kanssa,⁴²⁹ 2) sitä, kuinka poliisivankilan vartija oli jättänyt varmistamatta säilytystilan lukituksen, jolloin vapautensa menettänyt oli poistunut tilasta,⁴³⁰ sekä 3) sitä, kuinka maistraatissa edunvalvojana toiminut tarkastaja oli syytteen mukaan jättänyt valvomatta päämiehensä omaisuutta.⁴³¹

4.4.11 Lappi

Lapin kärjäoikeuden käsittelemistä tapauksista kuudessa päädyttiin virkarikostuomioon. Näiden lisäksi, vaikka yhdessä tapauksessa virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syyte hylättiin, sai tekijä tuomion henkilörekisteririkoksesta⁴³². Kahdeksassa tapauksessa syytteet hylättiin ja seitsemässä tapauksessa kanteet jätettiin tutkimatta tai jäivät sillensä, joskin yhdessä tapauksessa toinen virkavelvollisuuden

425 Kymenlaakson kärjäoikeus 8.11.2021 dnro R 21/411.

426 Kymenlaakson kärjäoikeus 5.1.2015 dnro R 14/1938.

427 Kymenlaakson kärjäoikeus 4.3.2022 dnro R 21/1723.

428 Kymenlaakson kärjäoikeus 12.4.2022 dnro R 22/235.

429 Kymenlaakson kärjäoikeus 25.4.2014 dnro R 14/401.

430 Kymenlaakson kärjäoikeus 24.2.2016 dnro R 15/1795.

431 Kymenlaakson kärjäoikeus 29.5.2018 dnro R 18/342.

432 Lapin kärjäoikeus 1.10.2014 dnro R 14/102. Tapauksessa kyse oli henkilötietojen luvattomasta käsittelystä terveydenhuollossa. Vaikka kärjäoikeus totesi useiden asianomistajien osalta, että lainvastaista käsittelyä oli tapahtunut, hylkäsi se syytteet käytännössä todeten seuraavaa: ”Pääosin asiassa kuullut asianomistajat tai heidän edustajansa ovat ilmoittaneet, että pitävät luvattomasta potilastietojen katsomisesta vääränä ja että asia heitä sinänsä harmittaa, mutta että heille ei ole aiheutunut teosta varsinaista vahinkoa tai muuta olennaista haittaa. Osa on ilmoittanut tietojen katselun aiheuttaneen heissä ihmetystä ja pelkoakin tietojen katselun tarkoituksiperästä, eli heille on aiheutunut kärsimystä”.

rikkomista koskeva syyte hylättiin⁴³³. Johtuen kahdesta hyvin laajasta tapauksesta, Lapin käräjäoikeudessa hylättyjä yksittäisiä syytteitä on kuitenkin poikkeuksellisen paljon.⁴³⁴ Edellä käsittelemättömässä isossa tapauksessa virka-aseman väärinkäyttämisenä tai muunakaan ei pidetty sitä, kun johtotehtävissä olleen kunnan viranhaltijan asemaa muutettiin ilman asianmukaista kuulemista kuntaorganisaatiossa siten, että tältä poistettiin muun muassa kunnanhallituksen sihteerin tehtävä sekä kunnanjohtajan sijaisuus. Jälkimmäisen asian osalta todettiin, ettei hallintosääntö määritellyt sijaisjärjestystä, joten kysymys ei ollut säännösten ja määräysten vastaisuudesta. Käräjäoikeuden mukaan näyttö ei myöskään puoltanut sitä, että päätös olisi ollut perustelematon tai hallintolain 45 §:n vastainen.⁴³⁵

Kun tarkastellaan Lapin käräjäoikeuden langettavia ratkaisuja, voidaan havaita yhdessä tapauksessa kyse olleen jälleen kerran poliisimiehestä, joka oli tehnyt perusteettomia hakuja Riki-Trip järjestelmään. Vastaavasti kuin muuallakin hänet tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.⁴³⁶ Tuomion virkavelvollisuuden rikkomisesta (ja petoksen yrityksestä) saivat myös kaksi kunnanhallituksen jäsentä, jonka lisäksi kolmas tuomittiin myös virka-aseman väärinkäyttämisestä, josta myös kunnanjohtaja tuomittiin, kun nämä olivat tilanneet oikeudellisen lausunnon ilman hallintosäännön edellyttämää hankintapäätöstä.⁴³⁷ Virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös poliisi, joka syyllistynyt rattijuopumukseen poliisin moottorikelkalla ja virka-asuun kuuluvassa kelkkapuvussa.⁴³⁸ Julkisen asiakirjan luovuttamatta jättämisestä ja siten julkisuuslain 7, 9 ja 14 §:ien vastaisesta toiminnasta taas tuomittiin kunnanjohtaja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.⁴³⁹ Virka-aseman väärinkäyttämistä ja kavalluksesta sen sijaan tuomittiin rehtori, joka oli anastanut virkansa perusteella haltuunsa

433 Lapin käräjäoikeus 31.8.2022 dnro R 22/64. Syytteen hylkäys johtui kunnassa noudatetusta ”maan tavasta”, jonka mukaan syytetty oli toiminut, vaikka toimintaa voitiinkin pitää lainvastaisena. Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syyteoikeus oli kuitenkin vanhentunut. Hylätessään syytteet, tuomioistuimien kuitenkin velvoitti vastaajat suorittamaan vahingonkorvausta kunnalle. Toisen vastaajan osalta korvattavaa tuli reilu sata euroa.

434 Ks. esim. Lapin käräjäoikeus 5.11.2021 dnro R 20/289 ja 28.6.2019 dnro R 17/983, jota edellä käsitelty KKO:n ja hovioikeuden tapausten käsittelyn yhteydessä; ks. KKO 2023:17 ja Rovaniemen hovioikeus 3.5.2021 dnro R 19/752.

435 Lapin käräjäoikeus 5.11.2021 dnro R 20/289.

436 Lapin käräjäoikeus 21.6.2016 dnro R 16/328/771.

437 Lapin käräjäoikeus 31.3.2021 dnro R 17/1245.

438 Lapin käräjäoikeus 27.6.2017 dnro R 17/547.

439 Lapin käräjäoikeus 28.9.2018 dnro R 17/1259.

saamia varoja ja irtainta omaisuutta.⁴⁴⁰ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin kaksi kunnan terveydenhuollossa toiminutta johdattavassa asemassa olevaa viranhaltijaa, kun nämä olivat ottaneet työsuhteeseen sellaisen henkilön, jolla ei ollut lain edellyttämää kelpoisuutta.⁴⁴¹

Lapin käräjäoikeuden ratkaisuihin kuului myös tuomio, jossa toinen tieliikennelain (267/1981) 49 §:n tarkoittama liikenteen ohjaaja tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta ja toinen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta liikenneriikkomuksen ohella sakkoihin, kun nämä olivat erikoiskuljetuksen etä- ja perävaroitusbussin kuljettajina jättäneet tarkistamatta kuljetettavan kuorman mitat sekä varoittamatta muusta liikenteestä.⁴⁴² Toinen julkisen vallan käyttäjiin kohdistettu syyte sen sijaan hylättiin asiassa, jossa kyse oli paliskunnan poroisännän virkavastuusta, kun hän oli sallinut luovuttaa vuotta vanhempia ja vaadinta seuraamattomia poroja ilman hyväksyttävää syytä paliskunnan osakkaille. Hylätyksi syyte päättyi siksi, että poroisäntä oli noudattanut paliskunnan käytäntöä.⁴⁴³ Hylätyksi sen sijaan päättyivät edellä hovioikeuden yhteydessä mainittu poliisin virantäyttöä koskeva asia,⁴⁴⁴ mainittu kuntaa koskenut päätös⁴⁴⁵ sekä kaksi sosiaalityöntekijöiden toimintaa koskenutta ja yksi poliisimiehiä koskenutta kokonaisuutta.⁴⁴⁶ Näistä ensimmäisessä katsottiin, ettei viranhaltijain 17 § ollut riittävän täsmällinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, eikä passilain (671/2006) 11 §:n 3 momentin tarkoittaman lausun lausunnon antamiseen ei ollut mitään rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamaa säännöstä ja määräystä, tuli syyte hylätä. Toisessa tapauksessa taas vammaispalvelu- ja yleishallinto-oikeudellisten säännösten osoittamien velvollisuuksien laiminlyöntiä pidettiin vähäisenä.

440 Lapin käräjäoikeus 26.8.2016 dnro R 16/464/771. Huomionarvoista on todeta, ettei tuomiossa tarkemmin kerrota, mihin säännöksiin tai määräyksiin virkavelvollisuus perustui. Syytteessä viitattiin viranhaltijain 1 ja 17 §:iin, mutta näiden soveltuvuutta rikosvastuun perustaksi ei tarkasteltu.

441 Lapin käräjäoikeus 8.5.2015 dnro R 14/791/771.

442 Lapin käräjäoikeus 24.2.2015 dnro R 14/544.

443 Lapin käräjäoikeus 10.3.2014 dnro R 13/312.

444 Lapin käräjäoikeus 9.7.2021 dnro R 20/229 ja Rovaniemen hovioikeus 31.12.2021 dnro R 21/704.

445 Lapin käräjäoikeus 29.3.2021 dnro R 20/289.

446 Lapin käräjäoikeus 1.12.2017 dnro R 17/135, 20.11.2020 dnro R 20/840 sekä 28.2.2022 dnro R 20/1369.

4.4.12 Länsi-Uusimaa

Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista tuomioon päätyi yhteensä 12 tapausta. Viidessä tapauksessa syytteet hylättiin. Näistä yksi haastetta antamatta⁴⁴⁷. Kahdeksassa tapauksessa kanne jätettiin tutkimatta. Yhdessä tapauksessa syyttäjä peruutti kanteen, joten se jäi sillensä⁴⁴⁸. Yhdessä tapauksessa taas syyteoikeus oli vanhentunut⁴⁴⁹. Yhdessä aineistoon kuuluneessa tapauksessa kyse oli päätöslauselmasta, jossa vastaaja veloitettiin korvaamaan selvittäjästä aiheutuneita kuluja valtiolle⁴⁵⁰.

Länsi-Uudenmaan (tai Espoon) käräjäoikeuden käsittelemistä tuomioon päätyneistä jutuista seitsemän koski poliisien luvatonta tietojärjestelmien käyttöä⁴⁵¹. Näissä blankettinormeiksi on tunnistettu jotakuinkin samat kuin aiemmissakin. Sen sijaan yhdessä tapauksista virkavelvollisuuksien sisällön katsottiin perustuvan poliisilain 1 luvun 5 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 1 §:n 2 momenttiin⁴⁵². Tietojen käsittelyyn liittyi myös sosiaalityöntekijän tuottamuksesta virkavelvollisuuden rikkomisesta saama varoitus, jossa tämä oli lähettänyt salassa pidettäviä osoitetietoja lapsen isälle ja siten rikkonut väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 37 §:n 1 momenttia⁴⁵³. Muissa tapauksissa kyse oli muun muassa fenatsepaamin alaisena poliisina työskentelemisestä, joka perusteltiin valtion virkamieslain 14 §:n ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n vastaisena.⁴⁵⁴ Myös yhdyntäliikkeitä asianomistajan takapuoleen tehneen ja uhria pakarasta kiinniottaneen sekä sukupuolielinten aluetta koskettaneen poliisin katsottiin rikkoneen nimenomaan valtion virkamieslain 14 §:stä johdettavaa virkavelvollisuuttaan⁴⁵⁵. Viranhaltijalain 17 §:n vastaisena taas pidettiin perusteettomien toimeentulotukien myöntämistä ja

447 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 11.1.2017 dnro R 16/1945.

448 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 16.11.2016 dnro R 16/1250.

449 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 5.2.2021 dnro R 18/130 (käsitelty yhdessä myös R 18/438).

450 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 15.8.2014 dnro S 13/386/702.

451 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 14.9.2016 dnro R 16/596, 12.10.2016 dnro R 16/691/702, 12.10.2016 dnro R 16/692/702, 21.9.2016 dnro R 16/693/702, 15.1.2021 dnro R 20/3856 sekä 12.5.2022 dnro R 21/982.

452 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 15.1.2021 dnro R 20/3856 sekä Lohjan käräjäoikeus 10.8.2016 dnro R 16/1002, jota käsitelty jo edellä (Turun hovioikeus 26.5.2017 dnro R 16/1635).

453 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 27.10.2015 dnro R 15/738.

454 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 16.2.2018 dnro R 17/2213/702.

455 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 10.12.2019 dnro R 19/1555.

maksamista⁴⁵⁶. Kunnianloukkauksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös opettaja, joka oli ”halventanut 17-vuotiasta [A:ta] kommentoimalla, koskettelulla ja asettamalla hänet koulussa toistuvasti asiattoman ja poikkeavan huomion kohteeksi”. Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta blankettinormiksi tunnistettiin viranhaltijalain 17 §:n 1 ja 2 momentit.⁴⁵⁷

Hylätyksi tulleissa tapauksissa vähäisyysperusteella hylättiin väite maankäyttö- ja rakennuslain 122, 122 a ja 122 d §:iin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 70 §:ään nojannut syyte⁴⁵⁸ sekä poliisin laiminlyönti tehdä taukoilmoitus, jolloin kyse olisi ollut poliisin hälytys- ja kenttätehtävien käsittelystä annetun käsikirjan luvun 16.4 vastaisesta toiminnasta⁴⁵⁹. Näyttöön taas kaatui seksuaalista ahdistelua koskenut tapaus, jossa rangaistusta vaadittiin myös virkavelvollisuuden rikkomisesta⁴⁶⁰. Näin myös aikuissozialityössä sosiaaliohjaajaa vastaan nostettu syyte, jossa hänen väitettiin käyttäneen virka-asemaansa väärin myöntäessään ulkopaikkakuntalaiselle lapsensa isälle ilman hakemusta toimeentulotukea. Varteenotettava epäily jäi kuitenkin siitä, että oikeudenkäynnissä vaienneen vastaajan kuulustelupöytäkirjassa esittämänsä mukaan hän oli tullut tietoiseksi lapsen isän henkilöllisyydestä vasta lapsen syntymän jälkeen ja oli muuttanut myös yhteen tämän kanssa vasta päätöksenteon jälkeen.⁴⁶¹

4.4.13 Oulu

Oulun käräjäoikeuden käsittelemistä asioista syyksi lukevaan tuomioon päädyttiin yhdeksässä tapauksessa, joskin yhdessä tapauksessa myös toisen vastaajan syyte hylättiin⁴⁶². Syytteet hylättiin edellä mainittu huomioiden kahdeksassa muussa tapauksessa, jonka lisäksi yhdessä tapauksessa kanne hylättiin haastetta

456 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 9.2.2016 dnro R 15/907.

457 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 4.12.2019 dnro R 19/2229.

458 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 15.9.2015 dnro R 15/901.

459 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 15.10.2021 dnro R 20/1242. Tapauksessa ”[käräjäoikeus katsoi [mainitun käsikirjan kohdan] ilmentävän partiointia suorittavan poliisin virkavelvollisuuden. [Sen] sanamuodon perusteella kysymyksessä on virkatoiminnassaan noudatettava velvollisuus, jonka voidaan katsoa perustuvan määräykseen”.

460 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 24.6.2019 dnro R 19/1804.

461 Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 17.6.2015 dnro R 15/202/702.

462 Oulun käräjäoikeus 25.4.2016 dnro R 15/2200.

antamatta⁴⁶³. Yhdessä tapauksessa asua siirrettiin Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi⁴⁶⁴. Kahdeksassa tapauksessa asia jäi sillensä ja peräti 21 tapauksessa kanne jätettiin tutkimatta.

Tuomioista yhtä on käsitelty jo edellä hovioikeuden yhteydessä. Tuossa asiassa oli kyse ampuma-aseen lupaharkinta-asiasta.⁴⁶⁵ Yksi tapauksista koski hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 §:n vastaista toimintaa, jonka katsottiin täyttävän tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva tunnusmerkistö, kun hätäkeskuspäivystäjä ei ollut esittänyt ilmoituksen kohteena olleen henkilön terveydentilaan liittyviä jatkokysymyksiä, vaikka tämä oli kaatunut ja hänen päästään vuoti verta. Myöhemmin henkilö kuoli.⁴⁶⁶ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomittiin poliisimiehet, jotka olivat pysäyttäneet valottoman ja ylinopeutta ajaneen mopon lopulta oc-kaasua kuljettajan kasvoihin muutaman sekunnin ajan sumuttamalla sillä seurauksella, että tämä oli törmännyt puuhun ja loukkaantunut. Poliisilain 2, 3 ja 17 §:n 1 momentin ohella rikotuksi tuli myös poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä annetun sisäministeriön asetuksen (245/2015) 8 ja 9 §:t.⁴⁶⁷ Liiallisista voimakeinojen käytöstä tuomittiin myös poliisimies, joka oli aiemman poliisilain (493/1995) 27 §:n 1 momentin vastaisesti pyrkinyt ampumalla pysäyttämään ajoneuvon sillä seurauksella, että luoti oli osunut matkustajan pakaraan.⁴⁶⁸ Virka-aseman väärinkäyttämisestä sen sijaan tuomittiin poliisi, joka oli pyytänyt kollegaansa poistamaan tuntemansa henkilön rangaistusvaatimuksen tietojärjestelmästä ja muuttamaan sen huomautukseksi vastoin tieliikennelain 25 §:n 3 momenttia ja sisäministeriön ohjetta nopeusvalvonnan puuttumisrajasta. Toisen poliisimiehen osalta toissijainen syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan hylättiin vanhentuneena.⁴⁶⁹

Sinänsä yllättäen Oulun käräjäoikeudessa ei ole tuomittu vastaavista poliisien tekemistä luvattomista tietojärjestelmähauista kuin lukuisissa muissa tuomioistuimissa. Toki yhdessä tapauksessa poliisimies oli ilman käyttötarkoitussidonnaisuutta katsonut poliisin kenttäohjelmasta tietyn henkilön henkilö- ja tulotietoja, josta hänet tuomittiin niin henkilörekisteririkoksesta kuin virkavelvollisuuden rikkomisesta. Muissa

463 Oulun käräjäoikeus 18.6.2019 dnro R 19/1494.

464 Oulun käräjäoikeus 5.9.2014 dnro R 13/3243.

465 Oulun käräjäoikeus 24.9.2021 dnro R 20/3156 ja Rovaniemen hovioikeus 2.9.2022 dnro R 21/848.

466 Oulun käräjäoikeus 24.8.2018 dnro R 18/1508.

467 Oulun käräjäoikeus 21.12.2018 dnro R 18/1687.

468 Oulun käräjäoikeus 17.6.2014 dnro R 13/1563.

469 Oulun käräjäoikeus 25.4.2016 dnro R 15/2200.

poliisia koskeneissa tapauksissa hyödynnettyjen blankettinormien rinnalla, tässä tapauksessa sovellettiin myös ajoneuvorekisteristä annetun lain (541/2003) 6 §:ää ja 17 §:n 1 momenttia sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 4 §:n 1 momentti ja 19 §:n 3 kohtaa sekä julkisuuslain 24 §:n 23 kohtaa.⁴⁷⁰ Henkilökohtaisten ja arkaluonteisten sairaus- ja terveystietojen luovuttamisesta sen sijaan virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin terveyskeskuksen sairaanhoitaja, joka näin oli rikkonut terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädettyä salassapitovelvollisuutta.⁴⁷¹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös kunnan lastensuojeluohjaajana toiminut henkilö, joka oli käsitellyt Effica-tietojärjestelmässä lukuisien henkilöiden henkilötietoja ilman perustetta. Käytännössä kyse oli henkilötietolain 7 ja 11 §:ien vastaisesta toiminnasta, jonka lisäksi toki perusteluissa viitattiin myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 §:ään sekä lastensuojelulain 33 §:n 1 momenttiin ja julkisuuslain 24 §:n 25 kohtaan. Asiassa viraltapanovaatimus hylättiin.⁴⁷² Henkilötietojen lainvastaisesta ja luvattomasta käsittelystä tuomittiin myös vankilan vartija, joka oli tehnyt noin 1200 hakua yhteensä 837 vangista, kun tavanomainen hakujen määrä kuukauden aikana on noin 120. Koska tuomio annettiin kirjallisessa menettelyssä pääkäsittelyä järjestämättä, ei tarkempaa analyysiä tapauksesta ole mahdollista antaa. Tuomiolauselmassa viitataan henkilötietolain 6, 7, 11 ja 12 §:iin sekä silloisen henkilötietojen käsittelystä rangaistusten toimeenpanossa annetun lain (422/2002) 15 §:n 1 momenttiin.⁴⁷³

Hylätyksi sen sijaan Oulun käräjäoikeudessa tulivat rehtoriin kohdistuneet syytteet lievästä pahoinpitelystä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta, joista jälkimmäinen väitteellä viranhaltijalain 17 §:n ja perusopetuslain 36 b §:n rikkomisesta. Syytteet hylättiin puuttuneeseen näyttöön perustuen.⁴⁷⁴ Myös syytteet maankäyttö- ja rakennuslain 122, 124 §:n 1 momentin ja 173 §:n 1 momentin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 85 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 86 §:n 2 momentin vastaisuudesta hylättiin, koska rakennustarkastaja oli voinut hyväksyä muutoksen ilman asianomistajan suostumusta tai uutta rakennuslupaa.⁴⁷⁵ Hylätyksi tuli myös lääkärin vastattavana ollut syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun tämä oli kotiuttamisen jälkeen unohtanut tarkistaa potilaan laboratoriotutkimusten

470 Oulun käräjäoikeus 20.4.2016 dnro R 16/313.

471 Oulun käräjäoikeus 5.6.2018 dnro R 18/21.

472 Oulun käräjäoikeus 13.4.2018 dnro R 16/2448.

473 Oulun käräjäoikeus 5.3.2015 dnro R 15/108.

474 Oulun käräjäoikeus 11.4.2014 dnro R 13/1258. Hovioikeus ei myöntänyt asiassa jatkokäsittelylupaa; ks. Rovaniemen hovioikeus 10.9.2014 dnro R 14/511.

475 Oulun käräjäoikeus 1.11.2013 dnro R 13/525.

tulokset ja ilmoittaa niistä tälle. Käräjäoikeus piti tätä vähäisenä.⁴⁷⁶ Vähäisyysperusteella hylättiin myös kunnan kirjanpitäjän vastaama syyte, jonka mukaan tämä oli vääristellyt kunnan kirjanpitoa sekä valmistanut totuudenvastaisen kauppakirjan.⁴⁷⁷ Vähäisenä käräjäoikeus piti myös sitä, kun terveyskeskuksen vastaava psykologi oli jatkanut psykologiksi valmistuneen henkilön työsuhdetta, vaikka tämän oikeus työskennellä ilman erillistä laillistamista koskevaa päätöstä.⁴⁷⁸ Vähäisenä hylättiin myös kunnan sosiaalityöntekijään kohdistetut kolme syytettä virkavelvollisuuden rikkomisesta, kun tämä oli käyttänyt Effica-tietojärjestelmää luvattomasti.⁴⁷⁹ Eräässä tapauksessa taas syyte hylättiin jo sillä perusteella, ettei terveyskeskuksen työsuhteinen hoitaja ollut julkista valtaa käyttävä henkilö, joskin epäselväksi tuntui myös jäävän, kuka toimintaohjeita potilaalle oli antanut.⁴⁸⁰ Poliisissa väitettyyn työsyryntään liittynyt virkavelvollisuuden rikkomista tai vaihtoehtoisesti tuottamuksellista tekemuotoa koskenut syyte taas hylättiin näytön perusteella.⁴⁸¹

4.4.14 Pirkanmaa

Pirkanmaan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista tuomioon päätyi 23 asiaa, joskin kolmessa näistä osa syytteistä myös hylättiin⁴⁸². Näiden lisäksi 29 tapauksessa syytteet hylättiin. Näistä 11 haastetta antamatta. Tapauksista yksi siirrettiin Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi⁴⁸³ ja toinen Turun käräjäoikeuteen⁴⁸⁴. Yhdessä tapauksessa kantaja tuomittiin menettämään syyteoikeutensa⁴⁸⁵. 16 tapauksessa kanne jätettiin tutkimatta ja neljässä tapauksessa asia jäi sillensä.

476 Oulun käräjäoikeus 16.10.2015 dnro R 14/1459.

477 Oulun käräjäoikeus 8.7.2016 dnro R 15/2938.

478 Oulun käräjäoikeus 20.9.2019 dnro R 19/1907.

479 Oulun käräjäoikeus 28.3.2022 dnro R 21/4254.

480 Oulun käräjäoikeus 18.12.2015 dnro R 15/523.

481 Oulun käräjäoikeus 11.10.2021 dnro R 21/114.

482 Pirkanmaan käräjäoikeus 2.10.2013 dnro R 13/3448, 16.3.2018 dnro R 17/6213 ja 30.7.2017 dnro R 17/2732.

483 Pirkanmaan käräjäoikeus 8.6.2016 dnro R 16/2181.

484 Pirkanmaan käräjäoikeus 6.9.2018 dnro R 18/4342.

485 Pirkanmaan käräjäoikeus 19.11.2015 dnro R 15/4828.

Tapauksista 16 koski poliisien tekemiä luvattomia tietojärjestelmähakuja siten, että 11⁴⁸⁶ kohdistui muissakin tuomioistuimissa vireillä olleiden juttujen kohteeseen ja viisi⁴⁸⁷ toiseen henkilöön ja tämän sukulaisiin. Vastaavilla perusteilla kuin muissakin, tuomiot annettiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sekä neljässä tapauksessa myös henkilörekisteririkoksesta. Yhdessä mainituista viidestä tapauksesta syyte henkilörekisteririkoksesta kuitenkin hylättiin⁴⁸⁸.

Muissa tapauksissa tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon seurakunnan nuorisotyön ohjaaja, joka oli laiminlyönyt lastensuojelulain 25 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa. Tämän ohella hän oli siten rikkonut myös kirkkolain 6 luvun 26 §:ää.⁴⁸⁹ Vastaavasti tuomittiin myös seurakunnan kasvatuksen kesäyöntekijänä sekä kirkkovaltuuston että kirkkoneuvoston jäsenenä toiminut henkilö.⁴⁹⁰ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta taas tuomittiin sairaalan päivystävä lääkäri, joka oli antanut konsultaatiota pyytäneille ambulanssikuskeille arvion, jonka mukaan potilas ei ollut akuutissa lääketieteellisen avun tarpeessa. Myöhemmin potilas menehtyi. Toisen päivystävän lääkärin syyte sen sijaan hylättiin, koska hän oli antanut ohjeeksi hakeutua lääkäriin omalla tai muulla kuin ambulanssikyödyllä.⁴⁹¹ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös vedenpuhdistamon vastaava hoitaja, jonka vastaaman jätevedenpuhdistamon huoltotöiden yhteydessä oli karannut lietettä selkeytysaltaasta läheiseen jokeen. Säännösten ja lupaehtojen vastaiseksi toiminta tunnistettiin siltä osin, ettei tämä ollut viipymättä ilmoittanut asiasta valvontaviranomaiselle. Blankettinormeina toimivat viranhaltijalain 17 §:n ohella silloisten ympäristönsuojelulain (86/2000)

486 Pirkanmaan käräjäoikeus 30.9.2016 dnro R 16/2183, 29.9.2016 dnro R 16/2180, 4.5.2017 dnro R 16/2185, 29.9.2016 dnro R 16/2184, 4.5.2017 dnro R 16/2186, 19.5.2017 dnro R 16/2187, 29.9.2016 dnro R 16/2189, 4.11.2016 dnro R 16/2190, 30.9.2016 dnro R 16/2188 ja 29.9.2016 dnro R 16/2182.

487 Pirkanmaan käräjäoikeus 2.10.2013 dnro R 13/3448, 2.10.2013 dnro R 13/3359, 2.10.2013 dnro R 13/3365, 2.10.2013 dnro R 13/3438 ja 2.10.2013 dnro R 13/3363.

488 Pirkanmaan käräjäoikeus 2.10.2013 dnro R 13/3448.

489 Pirkanmaan käräjäoikeus 30.10.2017 dnro R 17/2732.

490 Pirkanmaan käräjäoikeus 15.11.2018 dnro R 18/2473. Vaikka ratkaisussa ei tarkemmin tarkasteltu sitä, mikä luottamushenkilöaseman merkitys ilmoitusvelvollisuuden suhteen oli, on huomioitava, että lastensuojelulain 25 § velvoittaa myös luottamustoimessa (ja työsopimussuhteessa) olevia. Tämä johtaa mielenkiintoiseen tilanteeseen, sillä tyyppillisesti heitä koskien ei ole säädetty virantoimitusvelvollisuutta. Toisaalta lastensuojelulain 25 §:ssä selvästi osoitetaan vastuu myös näille. Työsopimussuhteisten osalta taas palataan kysymykseen siitä, onko rikoslain 40 luvun soveltamisalasäännökset kattavia. Ts. vaikka tällainen velvollisuus on säädetty, voi julkisyhteisön työntekijä tulla tuomituksi virkavelvollisuuden rikkomisesta tai teon tuottamuksellisesta tekemuodosta vain, jos hän on tuossa yhteydessä myös julkista valtaa käyttävä henkilö.

491 Pirkanmaan käräjäoikeus 16.3.2018 dnro R 17/6213.

62 § (252/2005) ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 30 § (1792/2009). Käräjäoikeus kuitenkin jätti vastaajan tuomitsematta rangaistukseen.⁴⁹² Varoitukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin jo edellä hovioikeuden yhteydessä käsitellyllä tavalla kaksi kiinteistökauppaa esteellisenä vahvistanut kaupanvahvistaja.⁴⁹³

Poliisimiehen toistuvia esitutinnan laiminlyöntejä koskevaa tapausta on käsitelty jo edellä hovioikeuden yhteydessä.⁴⁹⁴ Virkavelvollisuuden rikkomisesta taas tuomittiin poliisimies, joka oli virka-asussa käynyt hoitamassa yksityisasiansa. Velvollisuuden perustaksi tunnistettiin valtion virkamieslain 14 §:n ohella poliisin käyttäytymistä ohjaava poliisin hallinnosta annetun lain 15 f § sekä poliisilain 5 ja 6 §:t.⁴⁹⁵ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta taas tuomittiin poliisimies (tutkija), joka oli ohjeiden vastaisesti säilyttänyt takavarikoituja käteisvaroja omassa työhuoneessaan. Sen sijaan poliisimies (tutinnanjohtaja), jonka syytteessä esitettiin olevan vastuussa varmistua säilömisen asianmukaisuudesta, vapautettiin. Tapauksessa kyse oli pakkokeinolain 7 luvun 13 §:n ja sitä tarkentavien ohjeiden soveltamista jättämisestä. Vaikka kärjäoikeus ei tuomiolauselmassaan viitannutkaan niihin, arvioi se osana tunnusmerkistöjen täyttymistä sitä, olivatko yhtäältä poliisihallituksen vuonna 2016 antama ”Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön taloussääntö” sekä toisaalta kyseisen poliisilaitoksen antama ”ohj[e] takavarikko- ja löytötavaralain perusteella poliisin haltuun otetun rahan käsittelystä” rikossäännöksessä tarkoitettuja säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus voisi perustua. Taloussäännön osalta, koska se oli annettu poliisihallituksen määräyksenä, näin oli. Sen sijaan ”[k]oska ohje perustuu taloussääntöön ja on otsikoltaan nimenomaan ohje, kärjäoikeus katsoo, ettei ohjeella ole samaa merkitystä kuin ”säännöksillä tai määräyksillä”. Ohje vain tarkentaa sitä, mitä määräyksessä on määrätty. Ohjeen vastainen toiminta ei siten välttämättä tarkoita virkavelvollisuuden rikkomista”. Syy miksi toinen poliisimies ei tuomiota saanut, oli se, ettei ollut osoitettu, että tällä olisi ollut valvontavastuuta asiassa. Oleellisena seikkana esiin nousi se, ettei poliisilaitoksen johtamisjärjestelmässä ollut näiden kahden välillä esimies-alaissuhdetta, eikä valvontavastuulliseksi väitettyllä ollut tosiasiallista mahdollisuutta valvoa.⁴⁹⁶ Näin siinäkin huolimatta, että esitutkintalain 2 luvun 3 §:ssä, johon kärjäoikeus tuomitun

492 Pirkanmaan kärjäoikeus 14.6.2013 dnro R 13/522.

493 Pirkanmaan kärjäoikeus 3.9.2013 dnro R 13/1441; ks. Turun hovioikeus 11.4.2014 dnro R 13/1721.

494 Pirkanmaan kärjäoikeus 5.11.2020 dnro R 19/5306 ja Turun hovioikeus 21.5.2021 dnro R 20/1742.

495 Pirkanmaan kärjäoikeus 12.10.2016 dnro R 16/3305.

496 Pirkanmaan kärjäoikeus 12.10.2018 dnro R 18/4082.

poliisimiehen oslata viittasi, todetaan, että "[t]utkija suorittaa tutkinnanjohtajan johdon ja valvonnan alaisena epäiltyä rikosta koskevat kuulustelut ja muut esitutkinta-toimenpiteet sekä toteuttaa tutkinnanjohtajan antamat asian tutkintaa koskevat määräykset ja suorittaa muut tutkijalle lain mukaan kuuluvat toimenpiteet".

Pirkanmaan kärjäoikeus päätyi vähäisenä hylkäämään syytteen, jossa poliisimies oli ilman virantoimitukseen liittyvää perustetta hakenut tietoja sekä ajoneuvoliikennerekisteristä että väestötietojärjestelmästä.⁴⁹⁷ Vähäisenä hylättiin myös katsastajan päätös olla määräämättä ajoneuvo ajokieltoon.⁴⁹⁸ Vähäistä oli myös rehtorin toimivallan ylitys, kun tämä muutti perusopetuksen oppilaiden arvosanoja perusopetusasetuksen (852/1998) 13 §:n vastaisesti,⁴⁹⁹ kuten myös poliisimiehen toiminta poliisin tietojärjestelmän käsittelyn yhteydessä⁵⁰⁰ sekä lääkärien toiminta, kun nämä olivat antaneet munuaisen vajaatoimintaa sairastavalle potilaalle liikaa Tamiflu -lääkettä⁵⁰¹.

Lääkäriesimiehen ei taas katsottu rikkoneen työturvallisuusmääräyksiä, eikä siten aiheuttaneen alaisensa sairastumista.⁵⁰² Lääkärin taas ei näytetty toimineen huolimattomasti tai laiminlyöneen riittävien tutkimusten tekemisestä potilaalleen.⁵⁰³ Näyttämättä sen sijaan jäi, että lastensuojelun sosiaalityöntekijä olisi toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, kun kyse oli lapsen kiireellisestä sijoittamisesta.⁵⁰⁴ Näin myös lääkärin osalta, kun tämän väitettiin ylittäneen harkintavallan rajat potilasta kotiuttaessa.⁵⁰⁵ Poliisimiehellä sen sijaan oli syy määrätä väliaikainen ajokielto, vaikka toisen puhalluskokeen tulos näytti rajatapausta. Näyttämättä myös jäi, että poliisimies olisi syyllistynyt vapaudenriistoon.⁵⁰⁶ Irtisanomistilanteessa taas kunnan johtavan viranhaltijan ei katsottu menetelleen lainvastaisesti, joten syyte oli tuossakin tapauksessa hylättävä.⁵⁰⁷

497 Pirkanmaan kärjäoikeus 16.4.2015 dnro R 15/520.

498 Pirkanmaan kärjäoikeus 15.2.2017 dnro R 16/2881.

499 Pirkanmaan kärjäoikeus 16.12.2019 dnro R 19/2701. Huomaa, että edellä esitellyn mukaisesti hovioikeus muutti tuomion; ks. Turun hovioikeus 13.1.2021 dnro R 20/375.

500 Pirkanmaan kärjäoikeus 12.9.2018 dnro R 18/3346.

501 Pirkanmaan kärjäoikeus 16.12.2020 dnro R 20/2555.

502 Pirkanmaan kärjäoikeus 12.3.2015 dnro R 14/1477.

503 Pirkanmaan kärjäoikeus 29.11.2021 dnro R 20/6517.

504 Pirkanmaan kärjäoikeus 3.3.2016 dnro R 15/3978.

505 Pirkanmaan kärjäoikeus 14.6.2016 dnro R 16/2988.

506 Pirkanmaan kärjäoikeus 14.10.2015 dnro R 15/4627.

507 Pirkanmaan kärjäoikeus 29.11.2019 dnro R 19/4445.

4.4.15 Pohjanmaa

Pohjanmaan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista tuomioon päätyi viisi tapausta, kun taas hylätyksi syytteet tulivat yhdessä tapauksessa. Yhdessä aineistoon kuuluneessa tapauksessa toki teko luettiin vastaajan syyksi, mutta siinä kyse olikin virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta⁵⁰⁸, ei virkarikoksesta. Yhdessä tapauksessa taas oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 8 luvun 8 §:n 1 momentin mukaisesti käräjäoikeus määräsi asianomistajan syyteoikeuden menetyksi, kun tämä ei saapunut pääkäsittelyyn. Näin ollen asia jäi sillensä.⁵⁰⁹ Lisäksi yksi Pohjanmaan käräjäoikeuden käsittelemistä asioista jätettiin haastetta antamatta tutkimatta.⁵¹⁰ Yhdessä muutoin hylätyssä tapauksessa taas osa syytteistä jätettiin sillensä⁵¹¹.

Syyksiluettavista kaksi koski vastaavasti kuin edellä muissakin tuomioistuimissa perusteettomia hakuja poliisin tietojärjestelmään: toisessa kahdelle ja toisessa yhdelle poliisimiehelle sakkoja virkavelvollisuuden rikkomisesta.⁵¹² Vastaavasti toiseen julkisuudessa olleeseen henkilöön kohdistuneista hauista yksittäiselle poliisimiehelle sama sakkoa virkavelvollisuuden rikkomisesta.⁵¹³ Poliisivankilan vartijana toiminut poliisimies sen sijaan tuomittiin kahden huumausaineen käyttörikoksen ja varkauden ohella virka-aseman väärinkäytöstä, kun tämä oli anastanut poliisivankilan lääkekaapista asiakkaalta takavarikoidut huumausaineiksi luokitellut lääkkeet sekä käyttänyt kannabista vähäisen määrän päivittäin.⁵¹⁴ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sen sijaan tuomitukseksi tuli poliisimies, joka oli käräjäoikeuden pakkokeinokäsittelyssä antanut vääriä tietoja ja siten aiheuttanut henkilön vangitsemisen. Näin hän oli toiminut poliisilain 2 §:n ja esitutkintalain 7 ja 8 §:ien vastaisesti.⁵¹⁵ Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva syyte sen sijaan hylättiin vähäisyysperustein

508 Pohjanmaan käräjäoikeus 23.2.2017 dnro R 16/529/723.

509 Pohjanmaan käräjäoikeus 20.12.2013 dnro R 10/1208.

510 Pohjanmaan käräjäoikeus 5.7.2021 dnro R 21/621.

511 Pirkanmaan käräjäoikeus 10.3.2023 dnro R 20/6981.

512 Pohjanmaan käräjäoikeus 29.9.2016 dnro R 16/528 ja 18.8.2016 dnro R 16/532.

513 Pohjanmaan käräjäoikeus 21.10.2016 dnro R 16/967.

514 Pohjanmaan käräjäoikeus 26.10.2017 dnro R 17/826. Huomaa, että tuomi on todella lyhyt, eikä siinä sen kummemmin arvioida esimerkiksi juuri virka-aseman väärinkäyttämistä koskevan tunnusmerkistön täyttymistä.

515 Pohjanmaan käräjäoikeus 25.11.2014 dnro R 14/609.

asiassa, jossa opettaa oli syytteen mukaan tarttunut kiinni 14-vuotiaasta oppilaasta ja kiskaissut tätä siten, että oppilaan lonkka oli osunut ovenkarmiin, sillä seurauksella, että tälle oli tullut isohko mustelma.⁵¹⁶

4.4.16 Pohjois-Karjala

Pohjois-Karjalan kärjäoikeuden käsittelemistä tapauksista kahdeksan päätyi tuomioon, kun taas kolmessa tapauksessa syytteet hylättiin ja kahdessa tapauksessa kyse oli syyteoikeuden vanhentumisajan jatkamisesta. Sisällöllisesti tuomioista kaksi koski jälleen poliisien tekemiä hakuja tietojärjestelmiin, joissa niin haun kohde kuin sovelletut säännökset olivat vastaavat kuin edellä muidenkin tuomioistuinten teoista antamissa tuomioissa.⁵¹⁷ Salassapitoa koski myös kolmas tapaus, jossa poliisimies oli toisen henkilön pyynnöstä tehnyt väestötietojärjestelmään hakuja, jonka seurauksena henkilö on saanut käyttöönsä luovutuskiellon piirissä olleita tietoja. Sen sijaan poliisimies olisi tuomittu virkavelvollisuuden rikkomisesta, katsoi kärjäoikeus virkasalaisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön täyttyneen, kun poliisimies oli toiminut vastoin julkisuuslain 23 §:n 1 momenttia ja tuomitsi tämän sakkoon. Yllytyksestä virkasalaisuuden rikkomiseen sen sijaan tuomittiin henkilö, joka tietoja oli pyytänyt.⁵¹⁸

Poliisia koski myös tapaus, jossa kuulustelija oli ennen tutkinnanjohtajalta asiaa tiedusteltuaan, päästänyt kiinni otetun vapaaksi. Näin toimiessaan poliisimies toimi pakkokeinolain 2 luvun 1 §:n 3 momentin vastaisesti, koska hän ei ollut pidättämiseen oikeutettu poliisimies. Tuomio asiassa tuli kuitenkin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta perusmuotoisen tekemuodon sijaan, josta rangaistuksena oli varoitus.⁵¹⁹ Poliisit saivat tuomion virka-aseman väärinkäyttämisestä myös tapauksessa, jota edellä on käsitelty hovioikeuden tapauskuvausten yhteydessä.⁵²⁰ Sen sijaan ankarin tuomio (45 päivää vankeutta) annettiin vanginvartijalle, joka oli määräysten vastaisesti luovuttanut eräälle tutkintavangille matkapuhelimen

⁵¹⁶ Pohjanmaan kärjäoikeus 11.2.2022 dnro R 21/865.

⁵¹⁷ Pohjois-Karjalan kärjäoikeus 14.4.2016 dnro R 16/464 ja 8.6.2016 dnro R 16/465.

⁵¹⁸ Pohjois-Karjalan kärjäoikeus 19.1.2017 dnro R 16/1336.

⁵¹⁹ Pohjois-Karjalan kärjäoikeus 11.6.2019 dnro R 19/265.

⁵²⁰ Pohjois-Karjalan kärjäoikeus 3.11.2020 dnro R 20/758 ja Itä-Suomen hovioikeus 9.7.2021 dnro R 20/1162.

sim-kortteineen ja latureineen sekä toisella kertaa samalle vangille kaksi lääkeainetablettia. Näin hän toimi vankeuslain (767/2005) 9 luvun 1 §:n ja kyseisen vankilan järjestyssäännön vastaisesti.⁵²¹

Pohjois-Karjalassa tuomioon päätyi vielä edellä hovioikeuden ratkaisujen yhteydessä käsitelty saunottamistapaus⁵²² Syyksilukemiseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta päätyi myös kunnan johtavia viranhaltijoita koskenut tapaus, jossa rikotuksi oli käräjäoikeuden mukaan tullut toisen vastaajan osalta maankäyttö- ja rakennuslain 119 § (41/2014, rakennushankkeeseen ryhtyvän huolellisuusvelvollisuus), 149 § (41/2014, rakennustyö ja sen valvonta) ja 144 § (730/2005, aloittamisoikeus) sekä toisen osalta samaisten säännösten ohella myös saman lain 133 § (kuuleminen ja lausunnot, silloisessa muodossaan).⁵²³

Hylätyksi sen sijaan tuli tapaus, jossa syytteen mukaan poliisit ja oikeuslääkäri olisivat vääristelleet todistusaineistoa vahingoittamistarkoituksessa. Näyttöä tästä ei kuitenkaan saatu tai oikeuslääkärin osalta käräjäoikeus jopa totesi lausunnon olleen tosiasioita vastaava.⁵²⁴ Näyttöön kaatui myös poliisimiehiä koskenut syyte tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomisesta tapauksessa, jossa kaksi henkilöä oli pidätetty ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä, vaikka heidän osuutensa oli selvinnyt ja heidät oli katsottu olevan todistajia epäillyssä rikoksessa.⁵²⁵ Vähäisyysperustein syyte poliisin tietojärjestelmään hakuja tehnyttä poliisimiestä sen sijaan hylättiin. Muun ratkaisukäytännön valossa tätä voi pitää hieman yllättävänä ratkaisuna, varsinkin, kun johtopäätöstä vähäisyydestä ei ole perusteltu mitenkään.⁵²⁶

4.4.17 Pohjois-Savo

Pohjois-Savon käräjäoikeuden käsittelemistä asioista 19 päätyi syyksi lukevaan tuomioon, joskin näistä kahdessa tapauksessa myös osaan vastaajia kohdistuneet syytteet myös hylättiin⁵²⁷. Näiden ohella syytteet hylättiin oikeudenkäynnin jälkeen

521 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 29.7.2014 dnro R 14/1048.

522 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 9.7.2020 dnro R 20/22 ja Itä-Suomen hovioikeus 13.4.2022 dnro R 20/728.

523 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 15.6.2023 dnro R 22/551.

524 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 12.5.2014 dnro R 13/1329.

525 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 6.7.2021 dnro R 21/77.

526 Pohjois-Karjalan käräjäoikeus 9.7.2013 dnro R 13/828.

527 Pohjois-Savon käräjäoikeus 14.9.2022 dnro R 21/2227 ja 6.2.2017 dnro R 16/1485.

kuudessa tapauksessa ja haastetta antamatta kolmessa. Yhdeksässä tapauksessa asia jäi sillensä, joskin näistä yhdessä kärjäoikeuden päätös oli, että haastehakemus jätettiin tutkimatta ja, että asia jäi sillensä⁵²⁸. Kärjäoikeuden kokoon nähden poikkeuksellisen suuren tapausmäärän sen sijaan selitti se, että yhteensä 33 asiaa jätettiin tutkimatta. Näistä peräti 26 oli yhden yksityishenkilön vireille laittamia⁵²⁹.

Tuomioon päätyneistä tapauksista neljässä kyse oli jälleen kerran poliisien perusteettomista tietojärjestelmähauista. Näissä sovelletut säännökset olivat käytännössä samat kuin muissakin.⁵³⁰ Virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tuomittiin myös Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö, joka oli katsonut laitoksen rekistereistä 620 kertaa äitinsä tietoja. Tuomiossa ei kuitenkaan mainittu mitään säännöksiä, joihin virkavelvollisuuden rikkomisen katsottiin perustuneen.⁵³¹ Sen sijaan, kun terveyskeskuksen osastonhoitaja tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta, perustettiin tuomio tietosuojalain 4 ja 6 §:ien ohella, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5.1 artiklan b kohtaan, potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 4 §:n 1 momenttiin ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:ään. Vaikka tapauksessa ei sinänsä analysoitu kyseisten säännösten sovellettavuutta, oli tässä kyse ensimmäisestä ja ainoasta aineistoon kuuluvasta tapauksesta, jossa viitattiin tietosuojalakiin ja tietosuoja-asetukseen.⁵³²

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 12 §:ään ja potilasasiakirja-asetuksen 7 §:än perustuvia virkavelvollisuuksia katsottiin sen sijaan rikotun, kun lähihoitaja oli ilman voimassa olleita lääkehoitolupia antanut potilaalle lääkettä. Kun tämä oli myöntänyt teon, tuomitsi kärjäoikeus tämän virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon asiaa sen kummemmin perustelematta. Näin siitakin huolimatta, että hän vastauksensa mukaan oli tiedustellut lääkäriltä, että aivanko varmasti lääkettä

528 Pohjois-Savon kärjäoikeus 6.11.2018 dnro R 18/1763.

529 Samainen henkilö oli vireille laittajana myös lukuisissa edellä erityisesti Itä-Suomen hovioikeuden käsittelemissä asioissa. Pohjois-Savon kärjäoikeudessa hänen haastehakemuksistaan seitsemän jäi myös sillensä ja kaksi hylättiin haastetta antamatta. Lisäksi yhdessä tapauksessa, jossa hän käytti toissijaista syyteoikeuttaan ja johon lopulta oli yhdistetty yhteensä kahdeksan asiaa, kärjäoikeus kaikki hylkäsi syyteet; ks. Pohjois-Savon kärjäoikeus 31.8.2022 dnro R 20/520.

530 Pohjois-Savon kärjäoikeus 27.9.2016 dnro R 16/752, 27.9.2016 dnro R 16/751, 5.10.2017 dnro R 17/1097 ja 3.12.2020 dnro R 20/426, jonka käsittelyä jatkettiin hovioikeudessa (Itä-Suomen hovioikeus 7.10.2021 dnro R 21/122).

531 Pohjois-Savon kärjäoikeus 6.6.2017 dnro R 17/186.

532 Pohjois-Savon kärjäoikeus 5.1.2023 dnro R 22/363.

piti antaa niin paljon kuin tämä oli määrännyt. Syyttäjän rangaistusvaatimuksessa toki kerrottiin, että tekijä oli ollut lähihoitajan määräaikaissa virkasuhteessa tekohetkellä.⁵³³

Varoituksella sen sijaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta selvisivät esteellisenä terveydenhuoltolain 61 §:n mukaisesti perustetussa tutkimustoimikunnassa toimineet lääkärit.⁵³⁴ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin myös poliisivankilan vartija, jonka vuoron aikana kiinniotettu oli kuollut, ilman, että tätä oli vahvan humalatilán johdosta käytetty lääkärissä.⁵³⁵ Vastaavaan päädyttiin myös toisessa tapauksessa, jossa poliisivankilan vartija oli laiminlyönyt poliisivankilan järjestyssäännössä määrätyn velvollisuutensa valvoa säilöön otettuja tarkastamalla nämä tunnin välein. Rangaistukseen tämä kuitenkin jätettiin tuomitsematta.⁵³⁶ Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen taas tuomittiin poliisimies, joka oli antanut kellojen siirron yhteydessä virheellisen määräyksen kenttätoiminnassa olleille poliisimiehille valvoa ja sulkea ravitsemusliikkeen kesäajan mukaisesti. Näin toimien hänen katsottiin rikkoneen majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) 12 §:ää.⁵³⁷

Hätäkeskuspäivystäjä taas syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä oli laiminlyönyt hätäkeskuspuhelun yhteydessä riskiarvion tekemisen. Rikottu virkavelvollisuus perustui hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 §:ään.⁵³⁸ Näin myös toisessa tapauksessa, joskin tuossa hänen taas katsottiin rikkoneen sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänkäsittelyohjetta. Sitä, oliko tuo validi blankettinormi, ei arvioitu.⁵³⁹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta (ja lievistä pahoinpitelystä) sen sijaan tuomittiin kanttori, joka oli rippileirin musiikkitunnilla tarttunut alaikäistä yllättäen niskasta ja vetänyt päätä taakse päin. Tuomiossaan käräjäoikeus ei selventänyt mitä blankettinormia virkarikoksen osalta oli rikottu.⁵⁴⁰ Sen sijaan, kun alakoulun rehtori oli tarttunut 11-vuotiasta oppilasta niskasta ja käsivarsista sekä painanut tämän rehtorin huoneessa ovea vasten, katsottiin tämän toimineen vastoin viranhaltijalain 17 §:n 1 ja 2 momentteja.⁵⁴¹

533 Pohjois-Savon käräjäoikeus 24.9.2018 dnro R 18/1690.

534 Pohjois-Savon käräjäoikeus 1.9.2022 dnro R 21/2164.

535 Pohjois-Savon käräjäoikeus 6.2.2017 dnro R 16/1485.

536 Pohjois-Savon käräjäoikeus 6.6.2016 dnro R 15/2520.

537 Pohjois-Savon käräjäoikeus 5.4.2016 dnro R 15/2547.

538 Pohjois-Savon käräjäoikeus 26.8.2015 dnro R 15/684.

539 Pohjois-Savon käräjäoikeus 9.11.2020 dnro R 19/278.

540 Pohjois-Savon käräjäoikeus 12.11.2013 dnro R 13/2010.

541 Pohjois-Savon käräjäoikeus 4.3.2021 dnro R 20/1012.

Virka-aseman väärinkäyttämistä ehdolliseen vankeuteen tuomittiin kunnassa työharjoittelijana, rakennusmestarina, työnjohtajana, vs. kunnaninsinöörinä ja lopulta elinvoimajohtajana toiminut henkilö, joka oli eri tavoin rikkonut virkavelvollisuuksiaan, kun hänen omistamansa yhtiö oli toiminut kunnan alihankkijana. Käräjäoikeuden mukaan tämä oli rikkonut esteellisyyssäännöksiä. Koska kaikissa tehtävissä henkilö ei ollut ollut virkasuhteessa, tulkitsi käräjäoikeus tämän olleen eräissä hankinnoissa julkista valtaa käyttävä henkilö, kun taas suurimmassa osassa näyttöä tällaisesta roolista ei ollut.⁵⁴² Tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen syylliseksi katsottiin, mutta rangaistukseen tuomitsematta jätettiin kunnan johtava viranhaltija, joka oli laiminlyönyt elatussopimuksen vahvistamisen. Hänen katsottiin näin rikkoneen viranhaltijalain 17 §n 1 momenttia. Tuomiossa ei osoitettu, että mihin tämän velvollisuus vahvistaa tuo sopimus oli perustunut.⁵⁴³ Sen sijaan samaisen kunnan sosiaalityöntekijä tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon, kun hän oli asiaa valmistellessaan sisällyttänyt sijaishuoltopäätöksiin vanhentuneita tietoja sekä muutoinkin laiminlyönyt lastensuojelulaista hänelle aiheutuneita virkavelvollisuuksiaan. Vastaavasti tuomion sai myös päätökset tehnyt sosiaalijohtaja. Lastensuojelulain 20, 24, 30, 42 ja 52 rinnalla, blankettinormeina käytettiin viranhaltijalain 17 §:n 1 momenttia ja hallintolain 31 ja 34 §:iä, joskaan näitäkään ei tarkemmin analysoitu tai niiden rikkomisesta nimenomaisesti osoitettu.⁵⁴⁴ Törkeästä virka-aseman väärinkäyttämistä ja 65 kavalluksesta sen sijaan ehdolliseen vankeuteen tuomittiin edunvalvoja, joka oli muun muassa tehnyt perusteettomia tilisiirtoja päämiehiltä omalle tililleen sekä tilannut itselleen verkko-kaupoista tavaroita päämiesten varoilla. Sinänsä mielenkiintoista, ettei tuomiolauselmasta ilmene tietoa viraltapanosta, johon hänet olisi rikoslain 40 luvun 8 §:n perusteella tullut myös tuomita.⁵⁴⁵

Hylätyiksi tulleissa syytteissä kyse oli poliisivankilan vartijan virkavastuusta koskien kiinniotetun ja poliisivankilaan menehtyneen valvontaa. Koska poliisimies oli kuitenkin valvonut henkilöä monitorin kautta, pidettiin tekoa vähäisenä.⁵⁴⁶ Kunnan antamaa ohjeistusta johtavan viranhaltijan työaikakirjanpidosta ei voitu pitää sellaisena blankettinormina, johon rangaistusvastuu olisi voitu perustaa.⁵⁴⁷ Näyttöön

542 Pohjois-Savon käräjäoikeus 14.9.2022 dnro R 21/2227.

543 Pohjois-Savon käräjäoikeus 31.3.2023 dnro R 22/1894.

544 Pohjois-Savon käräjäoikeus 29.3.2023 dnro R 22/1310.

545 Pohjois-Savon käräjäoikeus 5.2.2018 dnro R 18/146.

546 Pohjois-Savon käräjäoikeus 22.12.2014 dnro R 14/756.

547 Pohjois-Savon käräjäoikeus 22.10.2019 dnro R 19/906.

sen sijaan kaatuivat syytteet, jotka koskivat väitettyjä poliisien esitutkinnassa tekemiä väärinkäytöksiä.⁵⁴⁸ Hylätyksi tuli myös poliisimiestä vastaan nostettu syyte, jossa tämän väitettiin antaneen totuudenvastaisia tietoja käräjäoikeudelle.⁵⁴⁹

4.4.18 Päijät-Häme

Päijät-Hämeen käräjäoikeuden käsittelemistä asioista kolme päättyi tuomioon ja viidessä tapauksessa syytteet hylättiin kuitenkin siten, että yhdessä tuomioon päättyneessä tapauksessa toisen vastaajan syyte hylättiin. Viidestä (tai kuudesta) hylätystä yksi hylättiin haastetta antamatta⁵⁵⁰. Kolmessa tapauksessa asia jätettiin tutkimatta ja kolme tapausta jäi sillensä, kun asianomistaja peruutti syytteet. Tuomioihin päättyneissä kahdessa tapauksessa kyse oli poliiseja koskeneista syyteistä.

Näistä ensimmäisessä poliisi tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon, kun tämä oli pakkokeinolain (806/2011) 1 §:n 1 momentin, 11 §:n 1 momentin, 14 ja 17 §:ien vastaisesti määrännyt kotietsinnässä takavarikoidut polkupyörät hävitettäväksi, kun lain mukaan tilanteessa, jossa ei ollut selvinnyt, että ne olisi hankittu rikoksella, ne olisi tullut palauttaa rikoksesta epäilylle.⁵⁵¹ Toisessa tapauksessa taas poliisin katsottiin syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä oli etsinyt RikiTrip -järjestelmästä tietoja vailla virkatehtäviin liittyvää perustetta ja siten toiminut henkilötietolaissa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetussa laissa säädettyjen velvollisuuksiensa vastaisesti.⁵⁵² Kolmannessa – jossa siis toinen vastaaja tuomittiin ja toisen syyte hylättiin – tapauksessa tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin poliisi, joka ei ollut menettänyt ulkomaalaislain 122 §:n mukaisesti. Samassa tapauksessa poliisin esimiehen ei katsottu syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, koska hän oli ollut lomalla, eikä hänellä ollut ilman poliisihallinnon erillistä määräystä velvollisuutta hoitaa virkatehtäviään.⁵⁵³

Sen sijaan taas yhdessä vähäisyysperusteella hylätyssä syytteessä taas virkavelvollisuuksien katsottiin olevan johdettavissa poliisilain 12 §:n 1 ja 4 momenteista ja Poliisihallituksen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta antamasta ohjeesta

548 Pohjois-Savon käräjäoikeus 11.4.2018 dnro R 16/2277.

549 Pohjois-Savon käräjäoikeus 21.4.2016 dnro R 15/2674.

550 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 26.10.2018 dnro R 18/1178.

551 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 6.4.2017 dnro R 16/1450.

552 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 13.2.2020 dnro R 19/1027.

553 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 1.3.2021 dnro R 19/1578.

(2020/2013/5490, kohta 3.1) tilanteessa, jossa poliisimiehet olivat huolimattomasti suorittaneet turvallisuustarkastuksen henkilölle, jolloin havaitsematta oli jäänyt tämän hallussa olleet kaksi ampuma-asetta. Muun muassa siksi, ettei poliisiase-malla ollut metallintunnistinta, käräjäoikeus katsoi teot vähäisiksi ja hylkäsi syyt-teet.⁵⁵⁴ Kahdessa muussa tapauksessa sen sijaan jäi näyttämättä, että esimerkiksi poliisin palveluksessa määräaikaisena virkamiehenä, tukityöllistettynä ATK-tallen-tajana työskennellyt henkilö olisi saanut käyttöönsä ja perehdyttäväksi sisäminis-teriön tietojärjestelmien käyttöä koskevan ohjeen.⁵⁵⁵ Vastaavasti näyttämättä jäi lääkärin virassa toiminut henkilö olisi toiminut mielenterveyslain 9 b:n (438/2014) tarkoittamana lääkärinä, kun tämä oli vapaa-ajallaan muistotilaisuuden yhteydessä ottanut yhteyttä keskussairaalaan ja pyytänyt apua epäilleessään eräällä osallistu-jalla olleen akuutteja ja vakavia mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Näin myöskään tarkkailulähetteen tai virka-apupyynnön tekemistä koskevat säännökset eivät tul-leet sovellettavaksi.⁵⁵⁶

4.4.19 Satakunta

Satakunnan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista kuusi tapausta päättyi tuo-mioon,⁵⁵⁷ joskin näistä yhdessä myös yksi virkavelvollisuuden rikkomista tai vaih-toehtoisesti tuottamuksellista tekemuotoa koskenut syyte hylättiin. Muutoin hylätyksi syytteet tulivat yhteensä seitsemässä tapauksessa, joista joskin yksi oli sel-lainen, että kantaja oli pääkäsittelyssä luopunut rangaistusvaatimuksista, jonka seu-rauksena käräjäoikeus oli hylännyt kanteen⁵⁵⁸. Yksi tapauksista jäi sillensä⁵⁵⁹. Myös Satakunnan käräjäoikeus tuomitsi tekijän virkavelvollisuuden rikkomisesta sak-koon perusopetuslain 29 ja 36 b §:ien vastaisesta toiminnasta, kun tämä oli lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistön täyttävällä tavalla ottanut oppilasta kiinni leuasta ja väkisin kääntänyt sitä.⁵⁶⁰ Syyksi luettiin myös Satakunnan käräjäoikeudessa kaksi perusteettomiin poliisin tietojärjestelmähuuihin liittynyttä syytettä käytännössä vastaavin perustein kuin muissakin tuomioistuimissa, joskin vedoten myös sisä-asiaiministeriön määräyskokoelman ohjeeseen yhtenä rikottuna määräyksenä,

554 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 18.6.2015 dnro R 15/607.

555 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 6.6.2016 dnro R 16/614.

556 Päijät-Hämeen käräjäoikeus 5.1.2018 dnro R 17/1480.

557 Yksi tapauksista (Satakunnan käräjäoikeus 28.2.2014 dnro R 13/921) päättyi myöhem-min hovioikeuden käsiteltäväksi; ks. edellä Vaasan hovioikeus 28.4.2014 dnro 14/431).

558 Satakunnan käräjäoikeus 5.4.2019 dnro R 18/1937.

559 Satakunnan käräjäoikeus 25.11.2014 dnro R 14/1335.

560 Satakunnan käräjäoikeus 27.4.2021 dnro R 20/1447.

johon virkavelvollisuus perustui⁵⁶¹. Syyksi päädyttiin lukemaan myös hallintolain 6, 27 ja 28 §:ien, poliisilain 6 §:n, valtion virkamieslain 14 §:n ja poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n ilmentämien virkavelvollisuuksien vastaisuus, kun myymälä-varkaudesta kiinniotettu oli poliisin tytär, jonka puolesta poliisi maksoi anastetun tuotteen. Kun asiasta ei kirjattu rikosilmoitusta ja poliisi ylipäätään käsitteli asiaa esteellisenä, syyllistyi poliisi virkavelvollisuuden rikkomiseen. Työparin esteellisyyteen perustuvat syytteet sen sijaan hylättiin.⁵⁶²

Virkavelvollisuuden rikkomisesta taas tuomittiin kunnan liikelaitoksen johtaja, joka hyväksynyt erinäisiä kustannuksia kunnalle noudattamatta muun muassa hallintolain esteellisyysäännöksiä, kuntalain kaupungin taloussääntöjä. Vastaavasti virkavelvollisuuden rikkomisesta törkeän tai perusmuotoisen virka-aseman väärinkäyttämisen sijaan hänet tuomittiin, kun hän oli omavaltaisesti aloittanut sairaalan ravintokeskuksen saneerauksen vastoin talousarviota. Vakavampien virkarikosten tunnusmerkistö ei täyttnyt siksi, että liikelaitos oli osa kaupunkia, jolloin kaupungin tilojen saneeraaminen ei lähtökohtaisesti voinut aiheuttaa sille vahinkoa. Sen sijaan vähäisenä pidettiin sitä, kun johtaja oli ohjeistanut luovuttamaan lähes vähäarvoisen uunin ja arvottoman siivousvaunun apulaiskaupunginjohtajan edustamalle yhdistykselle.⁵⁶³ Vähäisenä pidettiin myös sitä, kun lääkäri oli jättänyt potilasmerkinnät tekemättä vastoin potilasasiakirjoista annetun asetuksen 8, 12 ja 15 §:iä.⁵⁶⁴

Hylätyksi tuli myös neljään lääkäriin kohdistuneet syytteet virkavelvollisuuden rikkomisesta ja vammantuottamisesta liittyen potilaan asianmukaiseen hoitoon.⁵⁶⁵ Näin kävi myös tapauksessa, jossa poliisimies oli kirjannut itseään koskevan ilmoituksen poliisin tietojärjestelmään. Vaikka käräjäoikeus totesi, että poliisi oli toiminut esitutkintalain esteellisyysäännösten vastaisesti, hylkäsi se syytteen vähäisyysperusteella verrattuaan sitä yleisellä tasolla oikeuskäytännössä vähäiseksi arvioituihin tekoihin.⁵⁶⁶ Näyttöön sen sijaan kaatui lääkäriä vastaan käytännössä huonosta hoidosta nostettu syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.⁵⁶⁷

561 Satakunnan käräjäoikeus 17.6.2016 dnro R 16/708 ja 24.8.2016 dnro R 16/710.

562 Satakunnan käräjäoikeus 13.5.2022 dnro R 22/409.

563 Satakunnan käräjäoikeus 9.5.2019 dnro R 18/1526.

564 Satakunnan käräjäoikeus 13.1.2016 dnro R 15/2302.

565 Satakunnan käräjäoikeus 5.11.2014 dnro R 14/872.

566 Satakunnan käräjäoikeus 23.3.2020 dnro R 19/2337.

567 Satakunnan käräjäoikeus 5.6.2019 dnro R 18/1938.

Satakunnan kärjäoikeuden käsittelemistä tapauksista esiin nousee tapaus, jossa kyse oli siitä, oliko opettaja syylistynyt lievään pahoinpitelyyn sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun tämä syytteen mukaan oli tehnyt järjestyshäiriön seurauksena ruumiillista väkivaltaa 11-vuotiaalle oppilaalleen. Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta opettajan virkavelvollisuuksien esitettiin perustuvan perusopetuslain 29 ja 36–36 d §:iin sekä viranhaltijalain 17 §:ään. Vaikka sinänsä lieviä pahoinpitelyjä koskeneet syytteet kaatuivat siihen, ettei tunnusmerkistöt täyttyneet muun muassa siksi, ettei toisen koskettamista voitu pitää rikollisena, tarkasteli kärjäoikeus kysymystä virkavastuusäännösten täyttymisestä erillään. Kärjäoikeus kirjasi hylkäävään tuomioonsa muun muassa seuraavaa: “[opettaja]n voidaan perustellusti katsoa ainakin jossain määrin puuttuneen oppilaansa perusoikeutena suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kun hän on tarttunut tästä kiinni (syytekohta 1) sekä koskettanut tätä (syytekohta 2). Vaikka kirjoitetussa laissa ei olekaan säännöstä, johon kiinnitarttumisen oikeuttamisen voitaisiin katsoa tässä tapauksessa nimenomaisesti perustuvan, ei se merkitse sitä, että [opettaja] olisi ilman muuta menetellyt rikosoikeudellisen vastuun synnyttävällä tavalla”. Käytännössä kärjäoikeus hahmottelikin jonkinlaista tarkoitussidonnaisuusmallia, jossa se pohdiskeli sitä, oliko opettajalla peruste puuttua oppilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kun näin oli, eikä opettajan näytetty käyttäneen voimakeinoja oppilaaseen ja puuttuminen oli vähäistä, päättyi kärjäoikeus näkemykseen, ettei opettaja ollut rikonut virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä.⁵⁶⁸

4.4.20 Varsinais-Suomi

Varsinais-Suomen kärjäoikeuden käsittelemistä asioista 19 päättyi syyksi lukevaan tuomioon, joskin yhdessä näistä myös toinen syyte – tosin syrjinnästä – hylättiin⁵⁶⁹. Kahdeksassa tapauksessa syytteet hylättiin ja tutkimatta jäi 11 tapausta. Lisäksi kahdessa tapauksessa lopputuloksena oli määräys syyteoikeuden menettämisestä ja kaksi asiaa jäi sillensä. Kahdeksan kannetta hylättiin selvästi perusteettomana heti.

Syyksi lukevissa tapauksissa virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittiin opettaja, joka ei ollut päästänyt 13-vuotiasta äänellisiä ja motorisia nykimishäiriöitä sairastanutta oppilasta vessaan ja velvoittanut tätä käymään metsässä tarpeillaan. Tämän katsottiin olleen viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin vastaista.⁵⁷⁰ Samaisen säännöksen 2 momentin vastaista virkavelvollisuuden rikkomista koskevan

⁵⁶⁸ Ibid.

⁵⁶⁹ Varsinais-Suomen kärjäoikeus 31.3.2023 dnro R 22/3003.

⁵⁷⁰ Varsinais-Suomen kärjäoikeus 3.8.2022 dnro R 22/3003.

tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla taas olivat opettajan lähettämät seksuaalissävytteiset viestit 18 vuotta täyttäneelle oppilaalleen.⁵⁷¹ Virka-aseman väärinkäyttämistä tuomittiin myös opettaja, joka oli ollut tiiviissä ja osin seksuaalissävytteisessä puhelin- ja viestiyhteydessä oppilaihinsa ja muun muassa laiminlyönyt velvollisuutensa kohdella oppilaita tasapuolisesti. Näytetyksi siis tuli, että hän oli ollut käskyvalta- ja valvonta suhteessa oppilaisiinsa nähden.⁵⁷² Viranhaltijalain 17 §:n ja lastensuojelulain useiden säännösten vastaista oli muun muassa virheelliset asiakaskirjaukset. Aivan täysin selvästi ei tässäkään yksilöity mitä säännöksiä oli rikottu, mutta tuomiolauselmassa viitattiin lastensuojelulain 2, 13 b, 30, 33, 75 ja 76 §:iin.⁵⁷³ Tieliikennelain ja tieliikenneasetuksen vastaiseksi sen sijaan katsottiin poliisimiehen toiminta, kun tämä muun muassa liian suurella tilannenopeudella ja punaisista liikennevaloista välittämättä törmäsi virka-autolla toiseen autoon. Tuomiossa nimeämättä kuitenkin jäi, mistä virkavelvollisuuden rikkominen aiheutui.⁵⁷⁴ Tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen sen sijaan syyllistyi rehtori, joka oli jättänyt huomioimatta hallintolain 27 ja 28 §:stä ilmenevät, kun hän oli kunnan hankinnan aikana työskennellyt konsulttina yritykselle, joka toimi taas konsulttina yhtiölle, joka oli yksi hankkeeseen kunnan puolella valituista.⁵⁷⁵

Myös Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa käsiteltiin poliisien lainvastaisia tietojärjestelmähakuja, joista tuomiot langetettiin käytännössä vastaavin perustein kuin muissakin tuomioistuimissa.⁵⁷⁶ Poliisimiehelle luettiin syyksi myös valtion virkamieslain 14 §:n rikkomisesta virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen, kun tämä myynyt (kavaltamiaan) poliisiautojen osia eteenpäin.⁵⁷⁷ Myös hätäkeskuspäivystäjän useamman takaisinsoiton laiminlyönnit katsottiin hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 §:n vastaisiksi ja sitä kautta kyse oli virkavelvollisuuden rikkomisesta.⁵⁷⁸ Potilastietojen oikeudettomasta tarkastelusta taas tuomittiin kunnan terveyskeskuksessa työskennellyt terveydenhoitaja,

571 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 28.9.2021 dnro R 21/406.

572 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 15.4.2019 dnro R 18/5467.

573 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 9.10.2020 dnro R 19/1548.

574 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 19.5.2020 dnro R 20/772.

575 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 21.10.2022 dnro R 22/1506.

576 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 15.6.2016 dnro R 16/1834, 15.6.2016 dnro R 16/1837, 15.6.2016 dnro R 16/1838, 15.6.2016 dnro R 16/1840, 15.6.2016 dnro R 16/1841, 12.12.2014 dnro R 14/3197 ja 30.6.2021 dnro R 20/5914. Viimeisessä tapauksessa syytteessä viitattiin myös poliisihallituksen ohjeisiin, mutta nämä eivät päätyneet tuomiolauselmaan. Tälle ei kuitenkaan annettu selitystä tuomiossa.

577 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 11.11.2015 dnro R 15/119.

578 Varsinais-Suomen käräjäoikeus 10.9.2021 dnro R 21/1502.

jonka toiminta oli potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n vastaista.⁵⁷⁹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta (ja rekisterimerkintärikoksesta) taas syyksi lukeva tuomio annettiin haamukatsastuksia etänä suorittaneelle ammattikorkeakoulussa työskennelleelle katsastajalle, joka oli siten toiminut vastoin ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain 25 §:ää.⁵⁸⁰ Mielenterveyshoitajan puutteellisia potilas-kirjauksia sen sijaan on käsitelty jo edellä hovioikeuden yhteydessä.⁵⁸¹ Vastaavasti näin on tehty liian nopealla annoskoolla ja liian suurella annoksella lääkettä vaikeaa munuaisen vajaatoimintaa sairastaneelle potilaalle määränneen lääkärin tapauksen osalta.⁵⁸²

Syytteiden hylkäämiseen johtaneista tapauksista kahdessa oli kyse sosiaalityöntekijöiden toiminnasta, joista toisessa katsottiin puuttuvan näytön perusteella, ettei kummankaan syytetyn vastuulla ollut se, että parikymmentä lastensuojeluilmoitusta oli jäänyt kirjaamatta⁵⁸³. Toisessa tapauksessa hylätyksi tuli syyte, jossa väitettiin, ettei sosiaalityöntekijällä olisi ollut lastensuojelulain 25 §:n mukaista perustetta tehdä lastensuojeluilmoitusta.⁵⁸⁴ Syyte hylättiin myös tapauksessa, jossa salassa pidettäviä asiakirjoja oli päätynyt normaaliin avonaiseen paperinkeräyslaatikkoon ja sitä kautta kierrätettäväksi. Koska asiassa oli useampia vaihtoehtoisia tapahtumakulkuja, hylättiin syyte.⁵⁸⁵ Hylätyksi tuli myös syyte, jossa kihlakunnanulosottomiehen väitettiin tehneen perusteettomia hakuja väestötietojärjestelmään.⁵⁸⁶ Samoin kävi syytteelle, joka koski väitettä siitä, että poliisimies olisi suunnannut tutkinnan virheellisesti⁵⁸⁷ sekä syytteelle, joka koski päihtyneen käsittelyä pääpoliisiaseman tiloissa. Syy-yhteyttä tämän kuoleman ja poliisien toiminnan välillä ei voitu osoittaa.⁵⁸⁸

579 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 14.10.2013 dnro R 13/1679.

580 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 28.10.2019 dnro R 19/2118.

581 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 8.12.2017 dnro R 17/4059.

582 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 21.6.2018 dnro R 18/1010 ja Turun hovioikeus 14.11.2018 dnro R 18/221.

583 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 2.2.2023 dnro R 22/611.

584 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 29.11.2022 dnro R 22/581.

585 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 26.9.2019 dnro R 19/1229.

586 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 17.4.2019 dnro R 17/6255.

587 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 26.9.2018 dnro R 18/1400.

588 Varsinais-Suomen kärjäoikeus 21.5.2018 dnro R 17/5846.

4.4.21 Åland

Ahvenanmaan käräjäoikeuden käsittelemistä tapauksista neljä päätyi tuomioon, yksi syytteen hylkäämiseen ja yksi tapaus jäi sillensä, kun vastaajaa ei ollut saatu haastettua ja kantaja oli luopunut rangaistusvaatimuksistaan. Syytteiden hylkäämiseen päätyneessä asiassa kyse oli siitä, olivatko lääkärit syyllistyneet sterilisointilain (283/1970) 1 §:n (125/1985) 4 kohdan vastaisesti tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun toinen oli pyytänyt ja toinen tehnyt sterilisointimenetelmien ilman, että he olisivat sitä ennen riittävästi selvittäneet muiden ehkäisymenetelmien mahdollisuuksia sterilisointilain ja sterilisoinnista päätettäessä ja sterilisointilomakkeen täyttämässä noudatettavien säännösten mukaisesti.⁵⁸⁹ Virkavelvollisuuden rikkomista koskevaan tuomioon sen sijaan päätyi tapaus, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö oli tutkinut kahden henkilön potilastietoja ilman hoitosuhdetta. Näin tehdessään käräjäoikeus katsoi, että virkamies oli toiminut vastoin ”Landskapslag (2007:88) om behandling av personuppgifter inom landskaps- och kommunalförvaltningen” (nyk. kumottu) -nimisen maakuntalain 3 ja 30 §:iä, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 2 momenttia, potilasasiakirjoista annetun asetuksen 4 §:n 1 momenttia sekä Ahvenanmaan läänin virkamieslain (Tjänstemannalag (1987:61) för landskapet Åland) 14 §:n 3 momenttia.⁵⁹⁰ Myös toisessa tapauksessa samoin perustein tuomittiin lähihoitaja.⁵⁹¹ Virkavelvollisuuden rikkomisesta oli kyse myös tilanteessa, jossa terveydenhuolto-organisaation palveluksessa ollut henkilö oli lähes 1500 kertaa käsitellyt yhteensä yli 400 henkilön potilastietoja ilman laillista perustetta.⁵⁹² Vastaavasti virka-aseman väärinkäytännestä tuomittiin edellä hovioikeuden tapauksen käsittelyn yhteydessä mainitusti teknisesti alalla kunnan virkamiehenä toiminut henkilö, kun tämä oli hankintojen yhteydessä rikkonut Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntöä.⁵⁹³

589 Ålands tingsrätt 10.5.2016 dnro R 15/253.

590 Ålands tingsrätt 8.3.2018 dnro R 17/325. Tapauksessa viitattiin ennakkopäätökseen KKO 2014:86, jossa erikoislääkäri A oli lukenut B:n potilaskertomukset, vaikka B ei ollut hänen potilaansa sekä noin toimien syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen.

591 Ålands tingsrätt 20.9.2018 dnro R 17/298.

592 Ålands tingsrätt 8.11.2021 dnro R 20/124.

593 Ålands tingsrätt 11.11.2020 dnro R 19/244; ks. Turun hovioikeus 8.10.2021 dnro R 21/16.

4.5 Johtopäätökset tuomioistuinikäytännöstä

Edellä on käsitelty virkarikoksia koskevaa oikeuskäytäntöä. Tämä on tapahtunut ensin tilastojen perusteella. Vaikka tilastoissa on joitain epäjatkuvuuskohtia, voidaan sanoa, että suhteellisen harva virkarikoksia koskeva rikosilmoitus on johtanut oikeuskäsittelyyn tai tuomioon. Käytännössä noin joka kymmenes rikosilmoitus ja joka viides esitutkinta johtaa syytteeseen. Syytteistä taas noin puolet johtaa tuomioon. Kun näitä verrataan rikosilmoituksiin ja esitutkintoihin, niin tuomioon johtaa noin joka kahdeskymmenes rikosilmoitus ja joka kymmenes aloitettu esitutkinta.

KKO:n, hovioikeuksien sekä käräjäoikeuksien tapauksia edellä käsitelty viimeiseltä noin 10 vuodelta ensin tilastojen valossa sekä tarkemmin virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta tapauksittain. Aineiston puutteista huolimatta voidaan tehdä joitain havaintoja koskien suomalaista virkariikollisuutta. Tällaisia ovat:

1. se, että yksityishenkilöt käyttävät melko paljon perustuslain 118 §:n 3 momentissa heille turvattua (toissijaista) syyteoikeutta. Nämä kanteet eivät kuitenkaan menesty ja jätetään pääsääntöisesti tutkimatta tai hylätään perusteettomina haastetta antamatta;
2. se, että poliisien rikollisuus tai rikosepäilyt korostuvat. Näistä erityisesti poliisin tietojärjestelmiin tekemät oikeudettomat haut ovat sellaisia, että niitä on käsitelty eri tuomioistuimissa paljon;
3. se, että ongelmia henkilöllisen soveltamisalan kanssa ei juuri ole;
4. se, että yleensä oikeusjärjestyksestä on osoitettavissa blankettinormi, johon virkavelvollisuus on perustettavissa:
 - kuitenkin tässä yhteydessä on huomioitava, että aina tuomioistuimet eivät sitä osoita; tai
 - blankettinormiksi nostetaan yleinen virantoimitusvelvollisuussäännös, tarkemmin kuitenkin analysoimatta soveltuuko se rikosvastuun perustaksi;
5. se, että jossain määrin on epäselvää, mitä vähäisyydellä tarkoitetaan⁵⁹⁴; sekä
6. se, että jossain määrin on epäselvää, miten erilaisiin ohjeisiin tulee suhtautua.

⁵⁹⁴ Tässä selvityksessä ei ole ollut mahdollista seurata KKO:n vähäisyyttä koskevien ennakkopäätösten vaikutusta alimpien oikeusasteiden käytäntöjen kehittymiseen.

Tuomioistuinaineiston pohjalta herää muutamia kysymyksiä: 1. Miksi vain poliisien tietojärjestelmien kanssa on ollut ongelmia? Onko syy siinä, että vain poliisit ovat enemmän "utelaita" vai onko poliisilla parempi järjestelmä saamaan tekijät kiinni? 2. Vai muualla huonompi: kun mietitään esimerkiksi viranhaltijalain tai kuntalain taikka aluelain säännöksiä rikosilmoituksen tekovelvollisuudesta, on se korotettu kohtuuttoman korkeaksi ja selvästi "syytä epäillä"-kynnystä korkeammalle. 3. Onko järjestelmä kattava, ts. jääkö kaikki sellaiset tapaukset koko julkisessa hallinnossa kiinni, joista tai joita vastaavista teoista tuomioita on annettu?

Yleisemmällä tasolla esiin nousee kysymys tuomioiden laadusta. Aineiston perusteella asiakirjat ovat kovin eri tasoisia ja osin puutteellisia. Periaatteellisella tasolla voisi sanoa, että tuollaisilla tuomioasiakirjoilla ei olisi pitänyt pystyä langettamaan tuomioita ihan jo siksi, ettei niissä välttämättä kerrota, mihin oikeusjärjestyksen säännöksiin tai muihin määräyksiin se virkavelvollisuus, jota on rikottu, on perustunut. Toinen yleisempi kysymys, johon aineisto ei pysty vastaamaan on se, miten esitutkintojen aloitusta on arvioitu. Toisin sanoen, onko esitutkintaa suorittavilla poliiseilla riittävä osaaminen käsitellä virkarikoksia koskevia rikosilmoituksia? Kun poliisien oma rikollisuus korostuu ja esitutkintalain 2 luvun 4 §:n (988/2016) mukaan tällaisten rikosepäilyjen tutkintaa johtaa syyttävä, jolla pääsääntöisesti on korkeampi ja nimenomaan oikeustieteellinen koulutus, voiko tällä olla merkitystä siihen, miksi näitä tapauksia päättyy enemmän tuomioistuimiin?

5 Virkarikossääntely verrokkimaissa

5.1 Virkavastuu yleisenä ilmiönä

Edellä on käsitelty virkavastuuta niin Suomen kansallisen lainsäädännön kuin oikeuskäytännön näkökulmasta. Ennen siirtymistä näiden kehittämistä koskevien ehdotusten esittelyyn, on vielä syytä tarkastella sitä, miten kysymys virkavastuusta, erityisesti rikosoikeudellisesta virkavastuusta on ratkaistu keskeisissä verrokkimaissa. Näin siksi, että virkavastuu on yleinen eri yhteiskuntiin ja niiden oikeusjärjestyksiin sisältyvä ja säädelty ilmiö. Tematiikkaa on käsitelty tuoreesti myös *Niina Mäntylän* johtamassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintahankkeessa (VNTEAS), jonka loppuraportti on julkaistu vuonna 2022. Tuossa raportissa tarkasteltiin Norjan, Ruotsin, Saksan, Alankomaiden ja Viron virkavastuujärjestelmiä.⁵⁹⁵ Lisäksi Mäntylä on julkaissut tuoreesti yhdessä *Sten Bønsingin* ja *Henrik Wenanderin* kanssa artikkelin, jossa vertaillaan Tanskan, Suomen ja Ruotsin järjestelmiä.⁵⁹⁶ Vahingonkorvausvastuuta sen sijaan on vertailtu *Mikko Könkkölän* (puheenjohtaja) ja *Ida-Sofia Liljavirran* (sihteeri) nimiin laitetussa oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä. Tuossa tarkastelussa mukana olivat Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa, Ranska, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta.⁵⁹⁷

Seuraavassa tarkastellaan järjestelmien keskeisiä elementtejä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Virossa ja Saksassa. Suhteessa Mäntylän tutkimusryhmän työhön uutena tarkastelukohteena on siis vain Tanska, jota taas Mäntylä on tarkastellut kollegoidensa kanssa erillisessä tutkimusartikkelissa. Tarkoituksena on antaa kuva keskeisistä käsitteistä ja sovellettavaksi tulevasta lainsäädännöstä. Tämän jälkeen käsitellään virkarikoksia koskevia säännöksiä tarkemmin.

595 Ks. Mäntylä et al. 2022, s. 98–117.

596 Ks. Bønsing – Mäntylä – Wenander EPL 2023, s. 115–134.

597 Könkkölä – Liljavirta 2023, s. 138–155.

Vertailumaista Ruotsissa⁵⁹⁸ toteutettiin vuoden 1976 alusta kattava dekriminointi, jonka myötä luovuttiin myös vanhasta rikosoikeudelliseen virkavastuuseen viitannesta *ämbetsmannaansvar*⁵⁹⁹ -käsitteestä. Ennen uudistusta (Ämbetsansvarsreformen) vastuu virkavirkavirheistä kattoi käytännössä kaikki virheet ja laiminlyönnit. Tuolloin sääntelyn henkilöpiiri oli käytännössä kaikki virkamiehet, vaikka tuolloin käytetyn käsitteen *ämbetsman* sanamuoto viittasikin vain korkean tason virkamiehiin. Uudistuksen myötä vastuu virkavirheistä rajattiin koskemaan vain julkisen vallan käyttöä. Nykyään Ruotsin rikoskaaren (Brottsbalk [1962:700]) 20 luvussa säädetään virkavirheestä (*tjänstefel*) ja salassapitovelvollisuuden rikkomisesta (*brott med tystnadsplikt*)⁶⁰⁰. Käytännössä tämä sääntelymalli rajaa rangaistavuuden piiriin vain vakavimmat teot⁶⁰¹. Lisäksi Ruotsissa on käytössä kurinpitoseuraamuksia sekä vahingonkorvausvastuu⁶⁰². Näistä säädetään julkista työvoimaa koskevassa laissa (lagen [1994:260] om offentlig anställning), työsuojelulaissa (lagen [1982:80] om anställningsskydd) sekä vahingonkorvauslaissa (skadeståndslagen [1972:207]).

Norjassa keskeiset käsitteet ovat *straff*, *ordenstraff* ja *erstatningsansvar*, joilla viitataan rikosoikeudelliseen, kurinpitovastuuseen sekä vahingonkorvausvastuuseen.⁶⁰³ Näin ollen sielläkin virkavastuussa voidaan tunnistaa olevan kolme elementtiä. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslaissa (Lov om straff (straffeloven), LOV-2005-05-20-28), hallinnollisesta vastuusta virkamieslaissa (Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven), LOV-2017-06-16-67) ja vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa (Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven), LOV-1969-06-13-26).

598 Tietoja Ruotsin virkavastuujärjestelmästä on saatu Ruotsin oikeusministeriön virkamieheltä, jonka lisäksi on hyödynnetty oikeuskirjallisuutta sekä tarkasteltu Ruotsin sääntelyä.

599 Ruotsissa käytetään usein myös *tjänstemannaansvar* -käsitettä, joka ei kuitenkaan ole oikeudellinen käsite.

600 Salassapitovelvollisuuden rikkomisen tosin ei rajoitu vain virkamiehiin, vaan sitä sovelletaan laajemmin myös muihin; ks. Mäntylä et al. 2022, s. 103.

601 Ks. Mäntylä et al. 2022, s. 102.

602 Mts., s. 103–105.

603 Eckhoff – Smith 2018, s. 140–141.

Tanskassa käytetään käsitteitä *strafansvar*, *disciplinært ansvar* ja *erstatningsansvar*.⁶⁰⁴ Huomionarvoista on, että Tanskassa on sekä yksilöön kohdistuvia että kollektiiveja kurinpitomenettelyjä (*individuel* og *kollektiv disciplinærfølgning*)⁶⁰⁵. Tämä heijastelee laajempaa eroa, miten tanskalaisia virkamiehiä valvotaan verrattuna esimerkiksi Suomeen ja Ruotsiin⁶⁰⁶. Tanskassa rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslaisissa (*straffenloven* 1930:126, konsolidoitu 2022:1360). Yksittäisiin virkamiehiin kohdistuvasta kurinpitomenettelystä säädetään virkamiehiä koskevassa laissa (*lov om tjenestemænd* 2017:511) ja vahingonkorvausvelvollisuudesta vahingonkorvauslaissa (*lov om erstatningsansvar* 1984:228).

Virossa keskeinen käsite on *ametniku vastustus*, jolla tarkoitetaan virkavastuuta. Käsitteellä *ametialased süüteod* taas viitataan rikos- ja hallintorikkomuksiin⁶⁰⁷. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään pääosin Viron rikoslain (*Karistuseseadustik*, RT I 2001, 61, 364) 17 luvussa. Kurinpidosta sen sijaan säädellään taas virkamieslain (*Avaliku teenistuse seadus*, RT I 2002, 1) 8 luvussa. Vahingonkorvausvastuusta taas säädetään valtion vastuuta säätelevässä laissa (*Riigivastutuse seadus*, RT I 2001, 47, 260).⁶⁰⁸

Saksassa keskeinen käsite on *Verantwortung von Beamten (für die Rechtmäßigkeit)*⁶⁰⁹, jolla tarkoitetaan ennen kaikkea virkamiesten vastuuta toimiensa laillisuudesta. Käsitteellä *Staatshaftung* taas viitataan valtion vastuuseen (*state liability*). Rikosoikeudellisesta virkavastuusta käytetään käsitettä *Strafbarkeit von Beamten*⁶¹⁰ ja virkarikoksiin viitataan käsitteellä *Amtsdelikte*. Käsitteellä *Disziplinarmaßnahmen* sen sijaan viitataan kurinpitotoimiin, kun taas käsite *Schadensersatzpflicht des Beamten* viittaa vahingonkorvausvastuuseen. Saksassa rikosvastuusta säädetään rikoslaisissa (*Strafgesetzbuch, StGB*, 15.5.1871), kurinpidollisesta vastuusta liittovaltion kurinpitolaissa (*Bundesdisziplinargesetz, BDG*, 9.7.2001) ja

604 Nämä käsitteet on saatu sähköpostitse professori Bønsingiltä. Huomaa, että kirjallisuudessa on käytetty myös käsitettä *disciplinære sanktioner* tarkoittamaan kurinpitoseuraamuksia; ks. Revsbech 2019, s. 99.

605 Ks. PAV, luku 29.1.

606 Bønsing – Mäntylä – Wenander 2023, s. 123.

607 Tieto käsitteistä saatu Viron oikeusministeriön *Laura Vaikilta*.

608 Viron järjestelmästä; ks. Mäntylä et al. 2022, s. 114–117.

609 Ks. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (*BeamtStG*) 36 §.

610 Ks. esim. Bräutigam 2008, s. 117.

vahingonkorvausvastuusta Saksan siviililaissa (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*, 18.8.1896) sekä liittovaltion virkamieslaissa (*Bundesbeamtengesetz, BBG*, 5.2.2009). Perustuslaissa (*Grundgesetz, GG*, 23.5.1949) taas on yleinen säännös koskien *julkisen vallan* vastuuta (19.4 §⁶¹¹).

Kuten Mäntylän työryhmä on omassa selvityksessään tuonut esiin, on Alankomaiden järjestelmä jossain määrin poikkeava, sillä siellä julkishallinnon ja yksityisen sektorin palvelussuhteita on haluttu viime vuosina merkittävästi yhtenäistää. Toisaalta uudistuksen (*de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, 2020) jälkeenkin osa virkamiesryhmistä on jätetty yksityisen palvelussuhdesääntelyn ulkopuolelle ja lisäksi esimerkiksi valtion työsopimussuhteista henkilöstöä kutsutaan edelleen virkamiehiksi.⁶¹² Edelleen kuitenkin käsite *Ambtsmisdrijven* viittaa virkarikoksiin. Näitä koskevasta virkavastuusta säädetään rikoslaissa (*Wetboek van Strafrecht*, 3.3.1881) ja vahingonkorvausvastuusta siviililaissa (*Burgerlijk Wetboek*). Virkarikoksista on säädetty rikoslain 355–380 §:ssä.

5.2 Virkarikokset

5.2.1 Ruotsi

Kuten todettua, Ruotsin järjestelmää voidaan pitää jossain määrin poikkeavana 1970-luvun puolivälissä tehtyjen muutosten vuoksi. Nykyisin rikosoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset (kurinpitotoimet) seuraamukset pyrkivät muodostamaan jatkumon, jossa rikosoikeudelliset toimet on varattu vain merkittävimpiin virkarikoksiin. Mäntylän tutkimusryhmän selvityksessä todetaankin, että näiden välistä suhdetta pidetään Ruotsissa tärkeänä ja siitä on käyty keskustelua. Tarkemmin tässä yhteydessä ei kuitenkaan avata, miten rikos- ja hallinto-oikeus on synkronoitu tältä osin keskenään.⁶¹³

Rikosoikeudellisesti rikoskaari sisältää siis säännökset virkavirheistä sekä yleisemmästä kuin vain virkamiehiä koskevasta salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Lain 20 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ”Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid

611 ”Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.“

612 Ks. Mäntylä et al. 2022, s. 110.

613 Mäntylä et al. 2022, s. 104. Bønsingin, Mäntylän ja Wenanderin artikkelissa (EPL 1/2023, s. 122–123) kuitenkin todetaan, että Ruotsin mallia voitaneen pitää johdonmukaisimpana tai pisimmälle kehittyneenä *ne bis id idem* -periaatteen näkökulmasta.

myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år". Tjänstefel -rikoksen ohella samaisen säännöksen 2 momentti sisältää törkeää tekemutoa tarkoittavaa *grovt tjänstefel* -rikosta koskevan tunnusmerkistön: "Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande". Mäntylän työryhmän tulkinnan mukaan tjänstefel ja grovt tjänstefel -rikokset muistuttavat meidän virkavelvollisuuden rikkomista ja virka-aseman väärinkäyttämistä koskevia tunnusmerkistöjä.⁶¹⁴

Ruotsin lainsäädännön tunnusmerkistöissä merkityksellinen seikka on se, että se koskee vain julkisen vallan käyttöä ja siihen luonnollisessa ja läheisessä yhteydessä olevaa toimintaa, kuten valmistelua. Näin määriteltynä kuitenkin tosiasiallinen toiminta rajautuu sääntelyn ulkopuolelle ja näissä tapahtuneet "virheet" on ratkaistavissa hallinto-oikeudellisesti. Vähäisistä teoista ei Ruotsissakaan rangaista.⁶¹⁵

Varsinaista virkasalaisuuden rikkomista koskevaa tunnusmerkistöä Ruotsissa ei siis enää ole, vaan sääntely rakentuu rikoskaaren 20 luvun 3 §:ssä tarkoitetun salassapitovelvollisuuden rikkomisen varaan. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan "Den som röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, döms, om inte gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen utnyttjar sådan hemlighet." Säännöksen 2 momentissa taas säädetään tuottamuksellisesta teosta ja vähäisyysrajasta, kun taas 3 momentti on varattu törkeälle tekotavalle (*grovt brott med tystnadsplikt*). Oikeuskirjallisuudessa Laurikkala on käsitellyt säännösten sisältöä laajasti.⁶¹⁶

Ruotsin rikoskaaren virkarikoksia koskevassa luvussa ei ole säännöksiä koskien lahjusrikoksia. Lahjusrikoksia koskevat säännökset on yhtenäistetty muiden alojen kanssa siten, että lahjusten ottamisesta ja pyytämisestä säädetään rikoskaaren 10 luvun 5 a §:ssä seuraavasti: "Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar

614 Mäntylä et al. 2022, s. 102.

615 Mts., s. 102–103.

616 Ks. Laurikkala 2020, s. 58–63.

emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som är deltagare eller funktionär i en tävling som är föremål för allmänt anordnad vadhållning och det är fråga om en otillbörlig förmån för hans eller hennes fullgörande av uppgifter vid tävlingen". Säännöksen 2 momentin mukaisesti myös ennakollinen lahjusten ottaminen tai pyytäminen on kiellettyä.⁶¹⁷

Virkamiesoikeudellisista seurauksista mainittakoon vielä julkista työvoimaa koskevan lain 14 §:ssä säädetty kurinpitorangeistus. Kyseisen säännöksen mukaan: "En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas". Lain 15 §:n mukaan taas mahdollisia kurinpitoseuraamuksia ovat varoitus ja palkanalennus. Rikosoikeudellinen syyte kuitenkin estää tällaisten käyttämisen (julkista työvoimaa koskeva laki 18 §), eikä niitä saa määrätä palvelussuhteen päättymisen jälkeen, ellei kyse ole siirtymisestä oikeuslaitoksen, syyttäjälaitoksen tai poliisin sisällä toiseen tehtävään (julkista työvoimaa koskeva laki 19 §).

5.2.2 Norja

Norjassa kriminalisoinnin piiriin kuuluvat rikoslain 171 §:ssä tarkoitettu *tjenestefeil* ja hieman hassusti 172 §:ssä nimetty tuottamuksellinen tekomuoto (*Grovt uaktsom tjenestefeil*) sekä 173 §:n julkisen vallan väärinkäyttöä koskeva rikos (*Misbruk av offentlig myndighet*). Lisäksi lain 19 lukuun, joka sisältää myös lukuisia muita julkista valtaa ja luottamusta siihen suojaavia tunnusmerkistöjä, sisältyy myös kidustusta (*Tortur*, 174 §) koskeva tunnusmerkistö, joka on kirjoitettu virkamieslähtöisesti.

Kuten Mäntylän työryhmän selvityksestä käy ilmi, muistuttavat myös Norjan säännökset meidän rikoslaissamme omaksuttua jakoa virkavelvollisuuden rikkomiseen ja virka-aseman väärinkäyttämiseen.⁶¹⁸ Lain 171 §:stä voidaan kuitenkin huomata, että tunnusmerkistöt on kirjoitettu hyvin tiiviiksi: "Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt". Tuottamuksellista tekomuotoakaan koskeva tunnusmerkistö ei sekään ole kovin informatiivinen: "Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes grovt uaktsom tjenestefeil". Julkisen vallan väärinkäyttöä koskeva tunnusmerkistö

⁶¹⁷ Ks. esim. Mansikka DL 5/2015, s. 903.

⁶¹⁸ Mäntylä 2022 et al., s. 98.

on sekin selvästi meidän vastaavaa tiiviimpi: ”Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved utøving av offentlig myndighet a. mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt, b. bryter sin tjenesteplikt med forsett om å oppnå vinning for seg eller andre, c. bryter sin tjenesteplikt med alvorlig ulempe, skade eller urettmessig frihetsberøvelse som følge, eller d. på andre måter misbruker offentlig myndighet”.

Kuten *Torsten Eckhoff* ja *Eivind Smith* kirjoittavat, täydentyä edellä mainittuja sääntöksiä koskeva sääntely rikoslain 209 ja 210 §:ssä säädetyillä salassapitosääntelyllä (*brudd på taushetsplikt* ja *grovt brudd på taushetsplikt*).⁶¹⁹ Lisäksi lain 211 §:ssä säädetään tiettyihin ammattiryhmiin kohdistuvasta erityisestä salassapitovelvollisuudesta. Laurikkalan mukaan sääntelyä voidaan pitää Suomea yksityiskohtaisempaan.⁶²⁰ Tämä ilmenee lain 209 §:n tunnusmerkistöstä:

”Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som krenker taushetsplikt som han eller hun har i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en opplysning han eller hun har taushetsplikt om med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning.

Første ledd gjelder tilsvarende ved brudd på taushetsplikt som følger av gyldig instruks for tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ.

For den som arbeider eller utfører tjeneste for et statlig eller kommunalt organ, rammer første og annet ledd også brudd på taushetsplikt etter at tjenesten eller arbeidet er avsluttet.

Grovt uaktsom overtredelse straffes på samme måte.

Medvirkning er ikke straffbar.”

Sen sijaan törkeää tekomuotoa koskevaa tunnusmerkistöä voinee pitää tiiviinä:

”Grovt brudd på taushetsplikt straffes med fengsel inntil 3 år.

Ved avgjørelsen av om taushetsbruddet er grovt skal det særlig legges vekt på om gjerningspersonen har hatt forsett om uberettiget vinning og om handlingen har ført til tap eller fare for tap for noen.”

619 Eckhoff – Smith 2018, s. 140.

620 Ks. myös Laurikkala 2020, s. 58.

Norjassa lahjusrikoksista on säädetty Ruotsin tavoin yleisessä tunnusmerkistössä.⁶²¹ Ne sisältyvät siten talousrikoksia koskevan luvun korruptiorikossäätelyyn (*Korrupsjon* 387 § ja *Grov korrupsjon* 388 §). Näistä edellisestä voidaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeuteen tuomita se, joka a. itselleen tai muille vaatii, vastaanottaa tai ottaa vastaan aiheettoman edun tarjouksen tehtävän, viran tai toimeksiannon suorittamisen yhteydessä, tai b. antaa tai tarjoaa jollekulle kohtuutonta etua tehtävän, viran tai toimeksiannon suorittamisen yhteydessä. Törkeästä tekemuodosta enimmäisrangaistus on 10 vuotta vankeutta. Säännös sisältää kriteeristön siitä, miten törkeän tekemuodon täyttymistä arvioidaan. Tässä suhteessa esimerkiksi virkamiesasema on merkityksellinen. Edellisten ohella Norjassa on kriminalisoitu myös vaikutusvallan kauppaaminen (*Påvirkningshandel* 389 §)⁶²². Virkamiehet voidaan tuomita myös kurinpitoseuraamuksiin.⁶²³

5.2.3 Tanska

Tanskassa kriminalisoituja tekoja ovat erityisesti rikoslain 16 lukuun (*Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v.*) sisällytetyt teot. Näiden ohella toki esimerkiksi lain 163 §:ssä säädetty väärrien kirjallisten tai muiden luettavien lausuntojen antamista koskeva teko sekä lain 278 §:n kavallusta koskeva sääntely tulee sovellettavaksi myös virkamiehiä koskien.⁶²⁴ Varsinaisia virkarikoksia sen sijaan ovat lain 144 §:ssä⁶²⁵ säädetty virkamiesten lahjusten ottamisesta, joiden vastinparina on lain 122 §:ssä⁶²⁶ säädetty taas antamisesta. Hyödyn tavoitteluun sen sijaan liittyy lain 145 §:ssä säädetty: ”Kræver eller modtager nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, for privat vindings skyld kendelse for tjenestehandling, skat eller afgift, der ikke skyldes, straffes han med bøde eller fængsel indtil 6 år. Beholder han for privat vindings skyld sådan i god tro oppebåren ydelse efter at være blevet opmærksom på fejlen, straffes han med bøde eller fængsel indtil 2 år.”

621 Ks. Mansikka 2019, s. 67.

622 Ks. Mäntylä et al. 2022, s. 99.

623 Ks. Eckhoff – Smith 2018, s. 141 ja Mäntylä et al. 2022, s. 99.

624 Revsbech 2019, s. 99.

625 ”Den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.”

626 ”Den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.”

Virheellisiä päätöksiä sen sijaan koskee lain 146 §, jonka mukaan: ”Begår nogen, der har domsmyndighed, eller hvem der tilkommer offentlig myndighed til at træffe afgørelse i retsforhold, der vedrører private, uretfærdighed ved sagens afgørelse eller behandling, straffes han med fængsel indtil 6 år”. Huomionarvoista on se, että mikäli kyseinen teko on tehty tarkoituksena vahingoittaa jonkun hyvinvointia (*velfærdsfortabelse*), vankeusrangaistus voi olla jopa 16 vuotta. Laittomien tunnustusten hankkimisesta tai vaikkapa laittomista pidätyksistä, etsinnöistä tai takavarikoinneista, sen sijaan on säädetty erikseen lain 147 §:ssä⁶²⁷. Tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta tehtyjä menettelyvirheitä sen sijaan koskee lain 148 §⁶²⁸. Vangin pakoon päästäminen taas ratkaistaan lain 149 §:n mukaisesti⁶²⁹. Virka-aseman väärinkäyttämistä pakottaakseen jonkun tekemään, suvaitsemaan tai pidättäytymään jostain, sen sijaan koskee lain 150 §⁶³⁰. Yllytyksen ja myötävaikutuksen rangaistavuudesta samalla tavalla kuin itse tekijä, säädetään lain 151 §:ssä⁶³¹.

Salassapitorikoksia koskeva sääntely sisältyy lain 152–152 f §:iin.⁶³² Näistä ensimmäisessä säädetään varsinaisesti tunnusmerkistöstä, kun taas muut koskevat soveltamisalaa sekä syyteoikeutta:

627 ”Når nogen, hvem det påhviler at virke til håndhævelse af statens straffemyndighed, derved anvender ulovlige midler for at opnå tilståelse eller forklaring eller foretager en lovstridig anholdelse, fængsling, ransagning eller beslaglæggelse, straffes han med bøde eller fængsel indtil 3 år”.

628 ”Når nogen, hvem domsmyndighed eller anden offentlig myndighed til at træffe afgørelse i retsforhold tilkommer, eller hvem det påhviler at virke for håndhævelse af statens straffemyndighed, forsætlig eller ved grov uagtsomhed undlader at iagttage den lovbestemte fremgangsmåde med hensyn til sagens eller enkelte retshandlingers behandling eller med hensyn til anholdelse, fængsling, ransagning, beslaglæggelse eller lignende forholdsregler, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder”.

629 ”Når nogen, hvem en fanges bevogtning eller fuldbyrdelse af domme i straffesager påhviler, lader en sigtet undvige, hindrer dommens fuldbyrdelse eller bevirker, at den fuldbyrdes på mildere måde end foreskrevet, straffes han med bøde eller fængsel indtil 3 år”.

630 ”Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, misbruger sin stilling til at tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, straffes han med fængsel indtil 3 år”.

631 ”Den, som tilskynder eller medvirker til, at nogen, der er underordnet vedkommende i offentlig tjeneste eller hverv, forbryder sig i denne tjeneste, straffes, uden hensyn til om den underordnede kan straffes eller på grund af vildfarelse eller af andre grunde er straffri, efter den for den pågældende forbrydelse gældende bestemmelse”.

632 Ks. Laurikkala 2020, s. 58.

”Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Virkavelvollisuuksien rikkomista koskevan sääntelyn ydinalueen muodostavat rikoslain 155–157 §:t. Nämä ovat toissijaisia edellisiin nähden⁶³³. Näistä ensimmäisessä säädetään yleisesti julkisen vallan väärinkäyttämisestä⁶³⁴, kun taas lain 156 § koskee virkaan kuuluvien velvollisuuksien tai laillisesti annettujen virkamääräysten toteuttamista⁶³⁵. Tuottamuksellisia tekoja taas koskee lain 157 §⁶³⁶. Kidutuksen käyttäminen tekotapana myös ankaroittaa (157 a §).

633 Bønsing – Mäntylä – Wenander EPL 1/2023, s. 125.

634 ”Misbruger nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes”.

635 ”Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg”. Säännöksen toisen momentin mukaan taas johtavassa asemassa toiminen on ankaroittamisperuste: ”Begås overtrædelsen af en person i en ledende stilling, kan straffen stige til fængsel indtil 1 år”.

636 ”Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, straffes den pågældende med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg”. Myös tässä rikoksessa ankarammin rankaistaan johtajia (2 mom.): ”Begås overtrædelsen af en person i en ledende stilling, kan straffen stige til fængsel indtil 1 år”.

5.2.4 Viro

Viron virkarikoslainsäädäntö on viime vuosina muuttunut. Tämä johtuu siitä, että maan rikoslaista poistettiin vuonna 2007 virka-aseman väärinkäyttöä (*Ametiseisundi kuritarvitamine* 289 §) ja huolimattomuutta virkatehtävissä (*Ametialane lohakus* 290 §) koskeneet tunnusmerkistöt. Näiden sijaan lakiin otettiin uusi 217² §, jossa säädetään luottamuksen väärinkäytöstä (*Usalduse kuritarvitamine*). Tämä on kuitenkin omaisuusrikos ja luonteeltaan yleinen.⁶³⁷ Vuonna 2014 sen sijaan kumottiin tietojärjestelmien ylläpidon laiminlyönteihin liittyvä tunnusmerkistö (292 §).

Pääosin samassa yhteydessä (voimaan 2015) sääntelyä on kehitetty sisällyttämällä rikoslakiin nykymuodot kidutusta (*Piinamine* 290¹ §⁶³⁸), valtion valvonnan laitonta täytäntöönpanoa (*Riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine* 291¹ §⁶³⁹), lahjusten

637 Tieto säännösten yhteydestä saatu Viron oikeusministeriön Vaikilta. Kyseisen säännöksen mukaan: "(1) Seadusest või tehingust tuleneva teise isiku vara käsutamise või teisele isikule kohustuse võtmise õiguse ebaseadusliku ärakasutamise eest või teise isiku varaliste huvide järgimise kohustuse rikkumise eest, kui sellega on tekitatud suur varaline kahju ja kui puudub käesoleva seaduse §-s 201 sätestatud süüteokoosseis, – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega."

638 "(1) Ametiisiku poolt ilma seadusliku aluseta teadvalt suure või järjepideva kehalise või hingelise valu põhjustamise eest isikule temalt või kolmandalt isikult ütluse saamise, karistamise, hirmutamise, sunni või diskrimineerimise eesmärgil, samuti ametiisiku poolt sellisele teole kihutamise või sellise teoga nõustumise eest – karistatakse ühekuni seitsmeaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui see on toime pandud: 1) kahe või enama isiku suhtes või, 2) noorema kui kaheksateistaastase isiku suhtes või, 3) grupi poolt, – karistatakse kahe- kuni kümneaastase vangistusega. (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega."

639 "(1) Riiklikku järelevalvet teostava või kohalikule omavalitsusele seadusega pandud järelevalvekohustust täitva ametiisiku poolt teadvalt ebaseadusliku otsuse või toimingute tegemise eest või otsuse või toimingute ebaseaduslikult tegemata jätmise eest, kui sellega on tekitatud oluline varaline kahju või kui sellega on teisele isikule, välja arvatud riik ja kohalik omavalitsusüksus, põhjustatud muu raske tagajärg, – karistatakse rahalise karistusega või kuni viieaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pandud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega."

ottamista (*Altkäemaksu võtmine* 294 §⁶⁴⁰), lahjonnast välitüstä (296 §⁶⁴¹), vaikutusvallon kauppaamista (*Mõjuvõimuga kauplemine* 298¹ §⁶⁴²), viranomaisten väärenysrikoksia (*Ametialane võltsimine* 299 §⁶⁴³) sekä julkisia hankintoja koskevien velvoitteiden rikkomista (*Riigihangete teostamise nõuete rikkumine* 300 §⁶⁴⁴). Rikoslaki sisältää myös viittaussäännöksen (300¹ §) korruptionvastaiseen lakiin (Korruptsioonivastane seadus RT I, 29.06.2012, 1).⁶⁴⁵

Virkasalaisuusrikoksista ei ole Virossa säädetty erikseen, vaan henkilötietojen laittomalta paljastamiselta suojaava yleinen lain 157 §:ään sisältyvä tunnusmerkistö:

640 "(1) Ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna tema ametiseisundi kasutamise eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui see on toime pandud 1) vähemalt teist korda; 2) altkäemaksu küsimisega; 3) grupi poolt või 4) suures ulatuses, – karistatakse ühe- kuni kümneaastase vangistusega. (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega. (4) Kohus võib kohaldada käesolevas paragrahvis sätestatud kuriteo eest kuriteoga saadud vara laiendatud konfiskeerimist vastavalt käesoleva seadustiku §-s 832 sätestatule”.

641 "(1) Altkäemaksu vahendamise eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.”

642 "(1) Isiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse küsimise, lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna tema tegeliku või tema poolt väidetava mõjuvõimu kasutamise eest ametiisiku üle selleks, et soodustuse andja või kolmas isik saaks ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise, samuti sellel eesmärgil soodustuse lubamise või andmise eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega”.

643 "(1) Ametiisiku poolt dokumendi võltsimise või võltsitud dokumendi väljaandmise eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega. (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega”.

644 "(1) Riigihanke menetluse nõuete rikkumise eest menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil, samuti seaduse kohaselt nõutavat riigihanke menetlust korraldamata hankelepingu sõlmimise eest eelise andmise eesmärgil – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. (2) Sama teo eest, kui riigihanke maksumus või sõlmitud hankelepingu maksumus on eriti suur, – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega”.

645 Ks. Mäntylä et al. 2022, s. 115–116.

”(1) Kutse- või amettegevuses teatavaks saanud isikuandmete ebaseadusliku avaldamise eest isiku poolt, kellel oli seadusest tulenev kohustus andmeid mitte avaldada, ja kui puudub käesoleva seadustiku §-s 1571 sätestatud süüteo koosseis, – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot”.

Lisäksi arkaluonteisten tietojen paljastamisesta on oma säännöksensä (157¹ §):

”(1) Eriliiki isikuandmete, samuti enne kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise andmete ebaseadusliku avaldamise või neile ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui see on toime pandud omakasu eesmärgil või kui sellega on tekitatud teisele isikule kahju, – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega”.

Edellisten ohella rikoslain 18 luvussa on säädetty kriminalisointeja liittyen oikeuslaitoksen toimintaan⁶⁴⁶.

5.2.5 Saksa

Saksassa virkarikoksista on säädetty erityisesti rikoslain 30 luvussa. Tähän sääntelyyn ei nykyään enää sisälly yleistä virka-aseman väärinkäyttämistä (*Amtsmissbrauch*) koskevaa tunnusmerkistöä. Tämä alkujaan rikoslain 339 §:ään sisällytetty

646 Ks. mts., s. 116.

tunnusmerkistö⁶⁴⁷, poistettiin vuonna 1943⁶⁴⁸, eikä sitä sittemmin ole enää palautettu rikoslakiin. Nykyisin toki lain 240 §:ssä⁶⁴⁹ säädetään *pakottamisesta (Nötigung)*, jonka tunnusmerkistöön sisältyy myös viittaus valtaansa väärinkäyttäviin virkamiehiin, mikäli nämä uhkailevat esimerkiksi väkivallalla, mikäli uhkauksen kohde ei toimiisi halutulla tavalla. Sen merkitys on Saksassa kuitenkin ollut kiistanalainen.

Virkavelvollisuuksien rikkomisesta (*Amtspflichtverletzung*) ei siitäkään ole yksittäistä rikosoikeudellista säännöstä, vaan seuraamukset voivat olla joko kurinpidollisia tai rikosoikeudellisia. Jälkimmäisessä tapauksessa rikoslaista löytyykin useampia tunnusmerkistöjä, jotka ovat ymmärrettävissä virkarikoksiksi. Rikoslain 331 §:ssä säädetään etuisuuksien hyväksymisestä (*Vorteilsannahme*)⁶⁵⁰, 332 §:ssä lahjuksen

647 "Ein Beamter, welcher durch Mißbrauch seiner Amtsgewalt oder durch Androhung eines bestimmten Mißbrauchs derselben Jemand zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung widerrechtlich nötigt, wird mit Gefängnis bestraft"

648 Ks. Scheffler – Matthies 2002, s. 393.

649 "(1) Wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist. (3) Der Versuch ist strafbar. (4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter 1. eine Schwangere zum Schwangerschaftsabbruch nötigt oder 2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht."

650 "(1) Ein Amtsträger, ein Europäischer Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstausbübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Ein Richter, Mitglied eines Gerichts der Europäischen Union oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar. (3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen läßt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihr Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt."

ottamisesta (*Bestechlichkeit*)⁶⁵¹ ja 333 §:ssä etujen tarjoamisesta (*Vorteilsgewährung*)⁶⁵². Lain 335 §:ssä säädetään käytännössä törkeistä tekemuodoista (*Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung*), jonka lisäksi rikoslain 336 §:n mukaan ”Der Vornahme einer Diensthandlung oder einer richterlichen Handlung im Sinne der §§ 331 bis 335a steht das Unterlassen der Handlung gleich”.

Saksan rikoslaisissa on myös säännöksiä muun muassa virassa tehtyjä pahoinpitelyjä (*Körperverletzung im Amt*, 340 §)⁶⁵³ sekä vaikkapa verosalaisuuden rikkomista (*Verletzung des Steuergeheimnisses*, 355 §). Muutoin virkasalaisuuksien rikkomisesta on säädetty lain 203 §:ssä yksityisten salaisuuksien osalta (*Verletzung von*

651 ”(1) Ein Amtsträger, ein Europäischer Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Der Versuch ist strafbar. (2) Ein Richter, Mitglied eines Gerichts der Europäischen Union oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. (3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat, 1. bei der Handlung seine Pflichten zu verletzen oder, 2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen”. Huomaa, että rikoslain 334 §:ssä säädetään lahjuksen antamisesta (*Bestechung*).

652 ”(1) Wer einem Amtsträger, einem Europäischen Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstausbübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Wer einem Richter, Mitglied eines Gerichts der Europäischen Union oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme des Vorteils durch den Empfänger vorher genehmigt hat oder sie auf unverzügliche Anzeige des Empfängers genehmigt”.

653 ”(1) Ein Amtsträger, der während der Ausübung seines Dienstes oder in Beziehung auf seinen Dienst eine Körperverletzung begeht oder begehen läßt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. (2) Der Versuch ist strafbar. (3) Die §§ 224 bis 229 gelten für Straftaten nach Absatz 1 Satz 1 entsprechend.”

Privatgeheimnissen), 204 §:ssä liike- ja ammattisalaisuuksien osalta (*Verwertung fremder Geheimnisse*) sekä 353 b §:ssä yleisen edun osalta (*Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht*).⁶⁵⁴

5.3 Verrokkimaiden ratkaisut ja Suomi

Kuten edellä esitetystä voidaan huomata, muistuttavat keskeisten verrokkimaiden ratkaisut Suomen sääntelyä. Huomionarvoista kuitenkin on se, että rangaistusasteikot vaihtelevat ja joissain maissa tietyistä teoista voi saada kovinkin korkeita tuomioita. Toisaalta Ruotsin ratkaisu on ollut poikkeava kokonaisuudessaan. Sääntelyratkaisut myös vaihtelevat tarkkuuden suhteen. Varsinaisesti vastaavaa blankosääntelymallia ei muissa maissa ole, joskin joissain tapauksissa sääntely on vieläkin ylimalkaisempaa. Suomen tunnusmerkistöjä voitaneen pitää suhteellisen tarkkoina, joskin joidenkin maiden rikosnimikkeiden Suomea suurempi määrä johtaa siihen, ettei tällainen tarkastelu ole kovin antoisaa. Rikoslakeihin on otettu joitain sellaisia tunnusmerkistöjä, jotka meillä on ratkaistu yleisten virka-aseman väärinkäyttämistä virkavelvollisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöjen kautta. Ehkä selkein puute Suomen lainsäädännössä on erityinen vaikutusvallan kauppaamisen kiellon puuttuminen. Voi myös olla, että Suomen spesifimmät yleiset säännökset johtavat siihen, että ne eivät välttämättä kata kaikkia tekoja, jotka muissa maissa on yksinkertaisimmin säännelty.

Vertailun ja tässä on huomioitava myös niin Mäntylän työryhmän kuin vahingonkorvausvastuuta käsitelleen työryhmän tarkastelut, voidaan sanoa, ettei isossa kuvassa Suomi on kriminalisoinut suurin piirtein samat teot kuin muutkin maat. Tämä ei ole yllättävää siksi, että maat kuuluvat käytännössä samoihin kansainvälisiin sopimuksiin ja järjestöihin, jotka säätelevät ennen kaikkea korrupzionehkäisyä. Kriminalisointitapa on vain jossain määrin erilainen. Suomen osalta merkittävin kysymys on se, että haluammeko tehdä erityisiä kriminalisointeja tai onko niille perusteita tilanteessa, jossa blankosääntelytekniikkaa hyödyntävä perusratkaisu on jo olemassa. Toisaalta kansainväliset esimerkit nostavat esiin myös kysymyksen siitä, voisimmeko mekin jopa yksinkertaistaa sääntelyä ja siirtää sitä osin hallinto-oikeuden puolelle, vaikka emme Ruotsin perusratkaisuun päätyisikään. Pohdinnanarvoista on myös se, pitäisikö Suomen lainsäädäntöön sisällyttää esimerkiksi johtajille ankarampia seuraamuksia kuin tavallisille virkamiehille.

654 Ks. myös Mäntylä et al. 2022, s. 107.

6 Johtopäätökset ja ehdotukset

6.1 Onko virkavastuulle tarvetta ja toimiiko se nykyisellään?

Tässä selvityksessä on käyty laajasti läpi suomalaista virkavastuujärjestelmää, sitä koskevaa sääntelyä sekä tuomioistuinten käytäntöä erityisesti säännöksiin tai määräyksiin perustuvien virkavelvollisuuksien vastaisessa toiminnassa. Selvityksen perusteella on toivottavasti piirtynyt laaja ja kattava kuva siitä, miten sääntely on rakennettu, miksi tietyt teot on kriminalisoitu ja millaiset tekotavat täyttävät rikosten tunnusmerkit. Vastaavasti on pyritty syventämään sitä tietoisuutta, joka koskee sääntelyn laajuutta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia. Lakisidonnaisuuden vaatimus tai periaate juontaa juurensa aiemman perustuslain, Suomen hallitusmuodon 92 §:stä, jossa kaikessa virkatoiminnassa edellytettiin nimenomaan tarkkaa lain noudattamista ja vieläpä laillisen seuraamuksen uhalla. Jos siis julkishallinto ja siinä toimivat virkamiehet eivät noudattaneet tarkasti lakia, oli perustuslainsäätäjän kanta se, että näiden tuli siitä saada seuraamus, joka lailla oli säädetty. Se, että hallitusmuodon 93 §:ssä oli sitten heti säädetty perusta tälle seuraamusjärjestelmälle, johti eräänlaiseen sääntelylliseen vastinpariin.

Vastinpariajattelu näkyy edelleen oikeusjärjestyksessä. Blankosääntelytekniikka, jota rikoslain virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta on käytetty, viittaa juuri tähän. On olemassa virkavelvollisuuksia ja on olemassa seuraamuksia siitä, mikäli niiden vastaisesti toimitaan. Aivan selvää ei kuitenkaan ole, täyttääkö nykyinen sääntely sen ideaalin, joka tekniikalle on asetettu. Niin sanotusta takaisinkytkennästä kun pitäisi johtua se, että blankettinormeista tai niistä säädöksistä tai määräyksistä, joihin virkavelvollisuudet perustuvat, pitäisi myös ilmetä se, että ne ovat seuraamusjärjestelmän piirissä. Näin ei aina ole ja oikeustapausten perusteella tuomioistuimet – toki syyttäjien esityksestä – ovat aina välillä joutuneet tekemään varsinaisia ”akrobatiatemppeja” osoittaakseen, että virkavelvollisuus on todella ollut olemassa. Toisaalta valitettavasti oikeuskäytännöstä ilmenee myös tapauksia, joissa näin ei ole tehty. Kritiikin sijaa jää useisiin, erityisesti käräjäoikeuksien tuomioihin, joissa suhteellisen heppoisesti on hyväksytty argumentaatio, että jotain säädettyä tai määrättyä virkavelvollisuutta on rikottu.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta tätä voi pitää hyvin ongelmallisena, mikäli tuomioon ei edes sisälly mainintaa rikotusta blankettinormista tai sen soveltuvuutta ei ole lainkaan arvioitu.

Virkavastuun kolmesta elementistä hallinto-oikeudellinen ja rikosoikeudellinen kulkevat mitä ilmeisemmin käsikädessä. Koska rangaistavia ovat ne toimet, jotka ovat säädettyjen tai määrättyjen virkavelvollisuuksien vastaisia, on rikosoikeudellisesti kyse lähinnä siitä, että havaitaanko näitä säännöksiä tai määräyksiä tai pikemminkin niihin perustuvia virkavelvollisuuksia rikotun. Toki rikosoikeudelliset tunnusmerkistöt elävät omaa elämäänsä muun muassa syyksi luettavuuskriteereitten takia. Esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä ei voida tuomita ilman tahallisuutta. Joissain tilanteissa tämä yhdessä poikkeavien vanhenemisaikojen kanssa johtaa siihen, ettei lopulta teosta voida tuomita ollenkaan.

Kun virkavastuuta kehitetään, on syytä ensimmäiseksi päättää se, että onko hallitusmuodon lähtökohta edelleen validi. Olemmeko yhteiskuntana sitä mieltä, että julkisessa toiminnassa on edelleen noudatettava tarkoin lakia ja tuleeko toisintoimimiselle olla seuraamusjärjestelmä. Mikäli näin edelleen on ja esimerkiksi perustuslakia ei tältä osin höllennetä, niin seuraavassa vaiheessa tulee pohtia, että millainen sen tulisi olla.

Ensimmäinen kysymys liittyy laajuuteen. Sosiaali- ja terveystieteiden uudistamisen yhteydessä päädyttiin ratkaisuun, jossa myös ”sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä -- hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan” rikosoikeudellista virkavastuuta siinä laajuudessa kuin sitä sovelletaan virkamiehiin – toki viraltapanoseuraamuksen soveltamisalan ulkopuolelle jättäen – silloin kun nämä hoitavat julkisia hallintotehtäviä (sote-järjestämislaki 20 §). Näin myös palveluntuottajan johdon osalta (2 mom.). Sen sijaan, kuten Viljanen on huomauttanut, ei esimerkiksi palvelusetelillä tuotettavien palvelujen osalta virkavastuusta olekaan säädetty⁶⁵⁵, ellei sitten kyseisiä henkilöitä katsota julkista valtaa käyttäviksi. Epäsymmetriatilanteen purkamiseksi voisi olla perusteltua yhtenäistää virkavastuuta koskevaa sääntelyä siten, että palvelussuhdetyypillä ei enää olisi merkitystä. Tässä yhteydessä on kuitenkin arvioitava, mitä olisivat ne säännökset ja erityisesti määräykset, joista työsuhteisten virkavelvollisuudet voivat ilmetä.

655 Viljanen 2023, s. 907–908.

Toisaalta suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on perinteisesti kannatettu ajatusta siitä, että siirryttäisiin Ruotsin malliin, jossa vain vakavimmat teot ovat rangaistusvastuun piirissä. Tätä voi pitää kuitenkin hieman ongelmallisena, sillä meillä tuollaista hallinto-oikeudellista kurinpitosääntelyä on koko ajan vähennetty. Kun rikosoikeuden puolella on yhä voimakkaammin ajateltu, että tietyt teot eivät ole sellaisia, että ne ansaitsevat kuulua rikosvastuun piiriin, vaan ne tulisi käsitellä hallinto-oikeudellisesti, niin vastinparia tälle ei lopulta olekaan. Tämä johtaa tilanteeseen, että rikosoikeudellisesti joku teko ei ole rangaistava, mutta ei siitä asiasta voi tulla mitään hallinto-oikeudellista tai vahingonkorvausoikeudellistakaan seuraamusta, koska myöskään näiden säännösten soveltamiskelpoisuus ei täyty.

Vähäiset teot on rikossäännöksissä rajattu rangaistusvastuun ulkopuolelle. Nämä eivät ole siis rikoksia lainkaan. Tausta-ajatuksena on ollut se, että ne ratkaistaan hallinto-oikeudellisesti. Rikossäännösten esitöissä kerrotaan, että nämä ovat tyyppillisesti menettelytapoja koskevien säännösten tai määräysten taikka niihin rinnastettavia rikkomisia tai laiminlyöntejä. Kun tällainen asia tippuu ikään kuin rikosvastuun ulkopuolelle ja ajatellaan, että tästä voidaan antaa hallinto-oikeudellinen seuraamus, niin mikä se sitten suurimman osan virkamiehiä osalta olisi? Virkasuhteen irtisanominen, varoitus vai palvelussuhteen purkaminen? Valtiolla toki hallinto-oikeudellinen varoituseuraamus (valtion virkamieslaki 24 §, eduskunnan virkamieslaki 27 §, pankin virkamieslaki 18 §, TPK-laki 26 §). Kaikkiin näihin on kuitenkin säädetty kynnys, joka johtaa siihen, että itseasiassa tuomiokynnys on lopulta yleisesti tarkastellen matalampi (pl. varoituseuraamus). Meillä ei siis kerta kaikkiaan ole järjestelmää, jolla vähäisistä teoista tulisi seuraamus. Ei niille viranhaltijoille tai virkamiehille, joiden teot ovat tuomioistuimen päätöksellä jääneet vähäisyysrajan alle, ole todennäköisesti tullut mitään seuraamuksia, sillä tuomioistuinnan on katsonut heidät syyttömiksi. Ei suomalaisessa hallintokulttuurissa silloin yleensä katsota, että tästä tulisi sittenkin määrätä joku hallinto-oikeudellinen seuraamus. Ja vaikka katsottaisiinkin, ei hallinto-oikeudellinen sääntely useinkaan anna mahdollisuutta tällaiseen omien reagointiaikojensa takia. Tuomitsemattomuus myös ikään kuin puhdistaa tekijän maineen, vaikka hän olisikin toiminut lainvastaisesti. Sen sijaan, jos tuomio tulee, niin tämän jälkeen pohditaan vielä lisäksi esimerkiksi virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

Eräänä johtopäätöksenä tämän selvityksen osalta voitaneen päätyä siihen, että virkavastuun muodot eivät ole synkronoitu keskenään. Tällä viitataan nyt erityisesti tuohon jaotteluun vähäisyysrajan molemmiin puolin. Sen ohella, että vähäisyysraja tuntuu olevan häilyvä, eivät hallinto-oikeudelliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset muodosta sittenkään hierarkkista rakennetta. Tähän myös Bønsing, Mäntylä ja Wenander ovat kiinnittäneet huomiota käsitellessään ne bis id idem -periaatetta ja

todeten Ruotsin mallin olevan tässä suhteessa puhtaampi.⁶⁵⁶ Vahingonkorvausvastuu taas on oma lukunsa ja jossain määrin irrallinen palikka näistä kahdesta. Tämän kehittämisen osalta *Suvianna Hakalehto* (ent. *Hakalehto-Wainio*) on jo yli 10 vuotta sitten tehnyt omat esityksensä ministeriölle⁶⁵⁷. Tuoreesti myös oikeusministeriön asettama työryhmä on tehnyt omat ehdotuksensa julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuun kehittämisestä.⁶⁵⁸

Mikäli rangaistusvastuuseen ei tehdä uusia dekriminalisointeja, puoltanee blankosäätelytekniikan hyödyntäminen edelleen paikkaansa. Tätä kuitenkin voitaisiin edelleen kehittää luomalla nimenomaan hallinto-oikeuden puolelle aiempaa selkeämpi rakenne, jolla nykytilaa selkeytettäisiin. Tässä keskiössä olisi aiempaa parempi määrittely siitä, mitä milläkin tarkoitetaan sekä siitä, että miten virkavelvollisuudet tulisi säätää tai määrätä. Tämä mahdollistaisi jopa rikosoikeudellisten säännösten yksinkertaistamisen – rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset sääntelytarkkuudelle toki edelleen huomioiden.

6.2 Hallinto-oikeuden rakenteesta

Suomalaisessa hallinto-oikeudessa on analyttisen oikeustieteen myötä tehty tiukka erottelu tehtävien ja toimivallan välille. Tehtävät osoitetaan joko lainsäädännöllä tai muilla määräyksillä yleensä suoraan viranomaiselle tai sitten esimerkiksi velvoittamalla julkisyhteisöt jatkokanavoimaan tehtävät niille. Tämän rinnalla meillä on rinnakkaista sääntelyä, joka kohdistuu suoraan esimerkiksi joihinkin ammattiryhmiin. Niinpä esimerkiksi yksittäistä virkamiestä voi koskea yleisen virkamiesoikeudellisen sääntelyn rinnalla myös käytännössä työnantajan määräämät normit. Se, millaiset oikeudet ja velvollisuudet kutakin virkamiestä tai viranhaltijaa koskevat, on lopulta hyvin yksilöllistä ja muodostuu sen summana, mitä laissa, mahdollisessa hallintosäännössä tai työjärjestyksessä, viran perustamispäätöksessä ja niin edelleen, on säädetty tai määrätty. Näin kullekin virkamiehelle muodostuu myös eräänlainen

656 Ne bis id idem -periaatteeseen liittyy myös kysymys siitä, miten tulisi suhtautua teki-
joiden tuomitsemiseen samanaikaisesti niin vaikkapa pahoinpitelystä tai rattijuopu-
muksesta kuin samalla esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta. Problematisoinnin
varaa liittyy erityisesti siihen, että useissa käräjäoikeuksien päätöksissä virkarikoksen
tunnusmerkistön syytteessä väitetty ja tuomiossa todettu täyttyvän käytännössä sillä,
että toisen teon tunnusmerkistö täyttyy ja teko on tehty virkatehtävissä.

657 Hakalehto-Wainio 2010, s. 73–81.

658 Ks. Könkkölä – Liljavirta 2023, s. 118 ss.

kehä siitä, mitä velvollisuuksia tällä on. Tehtäviensä hoitamiseksi viranomaisille ja niitä edustaville virkamiehille on sitten joko säädetty tai määrätty toimivaltaa eli yksittäisiä toimivaltuuksia.

Kuten jo aiemmassa tutkimuksessa on osoitettu, ei Suomen virkamiesoikeudellinen sääntely ole yhtenäistä, vaan erityisesti valtion virkamieslaeissa on selkeitä eroja kuntien, hyvinvointialueiden ja kirkon sääntelyyn. Tämä johtaa esimerkiksi siihen, ettei valtion virkamieslainsäädännössä ole sääntelyä siitä, miten virantoimitusvelvollisuutta muutetaan. Näin siksi, että tuossa sääntelyssä puhutaan vain viran nimen muuttamisesta. Myös virkasuhteen alkuaikakohta voi aiheuttaa päänvaivaa esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöjen suhteen.⁶⁵⁹

Kysymys on laajemmasta problematiikasta, joka hallinto-oikeuteen on pesiytynyt. Käsitteiden määrittely on epäyhtenäistä.⁶⁶⁰ Myös aivan keskeisiä määritelmiä, kuten vaikkapa viranomaisen yleinen määritelmä puuttuu lainsäädännöstä. Sama puute koskee esimerkiksi virkatoiminnan ja virkatoimien käsitteitä, jotka esimerkiksi juuri tunnusmerkistöissä ovat oleelliset. Hallinto-oikeudellinen sääntely tulisi siis rakentaa perusteiltaan uudelleen esimerkiksi säätämällä perustuslain välittömään alaisuuteen laki julkisesta hallinnosta, jossa tämäntyyppisiin kysymyksiin otettaisiin kantaa.

Se voisi olla ratkaisu myös muutamiin muihin kysymyksiin, kuten siihen, miten ylipäätään julkisessa hallinnossa tai laajemmin julkisessa toiminnassa tai määräysvallassa toimiviin tahoihin ulotetaan yhtäältä velvollisuuksia ja toisaalta vastuita. Viranhaltijalain 17 §:n 1 momentti on siinä mielessä erinomainen, että se velvoittaa virkamiehet noudattamaan lainsäädäntöä sekä määräyksiä. Tällaista vastaavaa säännöstä ei ole luottamushenkilöiden osalta, joten jossain määrin epäselväksi jää, mitä luottamushenkilöiden on ylipäätään velvoitettu tekemään: useat heitä koskevat säännökset ovat luonteeltaan niin yleisiä, ettei niistä useinkaan saa johtoa siihen, mikä virkavelvollisuus on. Sen jälkeen, kun tällaisessa yleisessä julkista hallintoa koskevassa lainsäädännössä olisi säädetty siitä, että minkälaisia statuksia toimijoilla voi olla, säädettäisiin siis siitä, että näillä on velvollisuus – perustuslain 2 §:n 3 momentin hengessä – hoitaa tehtävänsä. Tässä yhteydessä voisi myös varioida sitä, että ovatko velvollisuudet samanlaisia vai olisiko esimerkiksi ammattiryhmittäin tai tasoittain (virkamies vs. luottamushenkilö) velvollisuudet yleisellä ja erityisellä tasolla samanlaisia vai poikkeavatko ne toisistaan. Tanskasta mallia voisi ottaa, että myös asema voisi olla merkityksellinen rangaistusten ankaruuden suhteen.

659 Virkamiesoikeudellisen sääntelyn epäyhtenäisyydestä ks. Muukkonen Edilex 40/2022.

660 Ks. Voutilainen – Muukkonen Edilex 35/2021.

Tämän jälkeen tarvittaisiin standardisoitua sääntelyä sen osalta, miten julkishallinnossa virkavelvollisuudet osoitetaan. Kun virkamiesten ja muiden rikosoikeudellisessa virkavastuussa olevien pitäisi pysyä ennakoimaan virheellinen toimintansa, olisi perusteltua, että tämä yhtenäistettäisiin. Miten virkavelvollisuudet asetetaan, että ne ovat oikeudellisesti kestäviä? Millaisia laatuvaatimuksia näille asetetaan? Millaisia menettelyjä edellytetään siihen, että nämä velvollisuudet kohdistuvat yksittäisille virkamiehille tai muille tahoille? Miten heitä tulee informoida näistä? Tässä yhteydessä on syytä myös muistaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää jotain tällaista, koska yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Blankosääntelytekniikan käyttäminen taas edellyttää sitä, että virkavelvollisuuksien perustana olevat säännökset tai määräykset ovat riittävän selkeitä ja yksilöitävissä. Edelleen myös takaisinkytkentä tulisi näkyä blankettinormeista.

Laki julkisesta hallinnosta voisi siirtää myös muutoinkin painetta pois rikoslain 40 luvusta. Esimerkiksi määritelmäsäännöksiä ei siellä tarvittaisi, mikäli sääntely ratkaistaisiin hallinto-oikeudellisen sääntelyn puolella. Tämä myös mahdollistaisi sen, että säädettäessä erityislaeissa yksittäisistä organisaatioista ja niissä sovellettavasta virkavastuusta, voitaisiin viitata tällaiseen yleiseen määritelmälakiin: "Kunnan luottamushenkilöihin sovelletaan, mitä laissa julkisesta hallinnosta säädetään julkista luottamustehtävää hoitavasta", "Kunta- ja hyvinvointityöntekijät – KT:n henkilöstöön sovelletaan, mitä laissa julkisesta hallinnosta säädetään julkisyhteisön työntekijästä".

Henkilöllinen soveltamisala ei tässä selvityksessä käsiteltyjen oikeustapausten perusteella näyttäisi olevan ongelma. Harvoin toki tuomioistuimissa on ollut julkista valtaa käyttäviä henkilöitä ja vielä harvemmin on todettu, että ei tätä henkilöä voi tuomita teosta, koska hän ei ole rikoslain määritelmäsäännösten piirissä.⁶⁶¹ Selvitys ei paljasta sitä, että onko näitä paljonkin rikosilmoituksissa tai esiselvityksissä.

661 Huomaa kuitenkin esim. Kymenlaakson käräjäoikeus 15.12.2015 dnro R 15/1396, jossa todettiin seuraavaa: "Asiassa ei ole syytä epäillä [A:n] ja [B:n] ilmoitusta siitä, että he eivät ole virkasuhteessa [X:n] kaupunkiin olevia virkamiehiä ja, että he ovat vain toimineet kaupungin ja vastaajayhtiön tekemän sopimuksen ja heille annettujen ohjeiden mukaan". Asian ollessa näin, käräjäoikeus jatkoi seuraavasti: "Asiassa on selvää, että he eivät myöskään ole julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä tai julkisyhteisön työntekijöitä eivätkä asemansa tai tosiasiallisen toimensa vuoksi julkista valtaa käyttäviä henkilöitä. Se seikka, että yhtiö on kaupungin kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla on tuottanut kaupungille palveluja ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Siten [A] ja [B] eivät ole edes lähtökohtaisesti voineet syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tämän vuoksi kanne ei voi johtaa rangaistusvaatimuksen hyväksymiseen eikä myöskään korvausvaatimuksen hyväksymiseen ja kanne on hylättävä".

Toisaalta säännöksissä on selkeä epäjohtonmukaisuus sen suhteen, että palvelusuhdetyypin osalta säännösten soveltamisala on poikkeava. Näin ei varmastikaan pitäisi olla, koska lähtökohtana julkishallinnossa toimimiselle pitäisi olla virkavastuun olemassaolo. Jossain määrin sääli onkin, että virkarikossääntelyn kokonaisuudistuksessa ”perälautaa” ei rakennettu julkisen tehtävän käsitteen ympärille. Julkisten hallintotehtävien osalta syntynyttä ongelmaa on myöhemmin jouduttu paikkaamaan erityisillä virkavastuusäännöksillä.

Epäsymmetriaongelmia aiheuttaa myös perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveysuudistuksen yhteydessä esittämät kannat, jotka johtivat siihen, että nykyisin yksityisten tuottaessa sosiaali- ja terveyspalveluja, vastuu on julkishallintoa laajempi. Onko tämä yhdenvertaista? Toisaalta virkavastuun laajeneminen johtaa kysymyksiin siitä, mitä ovat ne säännökset ja määräykset, joita (yksityisen palveluksessa olevat) työsopimussuhteiset voivat rikkoa ja ovatko nämä blankettinormit riittävän selkeitä rikosvastuun pohjaksi? Miten tulee suhtautua siihen, että työnantaja osoittaa velvoitteita työsopimuksella tai direktio-oikeudella? Entä osaavatko vaikkapa yliopistot muotoilla johtosääntöihinsä sellaiset blankettinormit, että niihin voidaan vedota, mikäli tehtäviä laiminlyödään?

6.3 Tunnusmerkistöjen kehittämistarpeet

6.3.1 Yleistä

Edellä on käsitelty nykyisen rikoslain 40 luvun rikossäännöksiä sekä erityisesti niiden tunnusmerkistöjä. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä kehittämään uusia rikoksia kriminalisoitavaksi, vaan pitäytyä jo olemassa olevien kehittämisessä. Tilanne toki muuttuu täysin, mikäli blankosääntelytekniikasta luovuttaisiin. Tällöin rikoslakiin tulisi sisällyttää merkittävä määrä yksityiskohtaisia tekotapoja ja todennäköisesti uusia rikosnimikkeitä korvaamaan sitä kirjoa, joka nykyään on ratkaistu blankettinormien kautta. Vain esimerkiksi tarkoitettuna voisi olla vaikkapa tietovarantoloukkaus tai vastaava, joka siis kattaisi ne teot, joista lukuisat poliisit ja jotkut sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toimijat, ovat vuosien saatossa saaneet tuomioita.

Yleisellä tasolla yksi selkeä puute sen sijaan liittyy julkisten varojen väärinkäyttöön. Vaikka usein ajatellaan, että näihin liittyy poliittista harkintaa, niin kysymys kuuluu, missä laajuudessa tuota harkintaa oikeastaan voi julkisilla varoilla tehdä? Jos miettään vaikkapa kuntalakia tai aluelakia, joissa talousarvion säädetään olevan oikeudellisesti sitova, mutta tyypillistä on, että talousarviovuoden aikana kuitenkin usein sitoudutaan kustannuksiin, joihin talousarviossa ei ole varauduttu, harkittavaksi

pitäisi tulla, tulisiko tästä olla joku seuraamus. Usein tässäkin ajatellaan, että kyse on poliittisesta harkinnasta, joka sitten viime kädessä ratkeaa vaaleissa, mutta toisaalta tyypillistä on, että näin ei todellisuudessa käy: julkishallinto voi ”polittaa” erittäin suuria summia osaamattomuuttaan tai päätöksentekoon osallistuvien mielihaluista. Myös valtion hallinnossa voidaan helposti käyttää miljoonia hankkeisiin, joiden merkitystä ei välttämättä pystytä perustelemaan lainkaan, vaikka talousarvion täytäntöönpanoa koskevat soveltamismääräykset edellyttävät, että “[v]arsinkin uusia toimintoja tai hankkeita käynnistettäessä on tarjouspyynnöin osoitettava, onko niiden tilaaminen ulkopuoliselta toimittajalta edullisempi ratkaisu kuin niiden toteutus viraston itsensä toimesta” (valtioneuvoston päätös valtion talousarvion yleisistä soveltamismääräyksistä 12.4.1995, kohta 6.3). Samaisen päätöksen mukaisesti myös kaikki tavara ja palvelu hankinnat, vähäisiä lukuun ottamatta, tulisi kilpailuttaa⁶⁶².

6.3.2 Lahjusrikokset

Olemassa olevissa tunnusmerkistöissä on kuitenkin kehittämisen varaa. Lahjusrikosten osalta yksi kehittämiskohde nähdäkseni olisi selkeämmän rajan tekeminen sen suhteen, mikä on sallittua ja mikä ei.⁶⁶³ Erityisesti kuntahallinnossa tulee usein tilanteita, joissa erilaisia ”tavanomaisia muistamisia” tuodaan vaikkapa johtaville virkamiehille tai luottamushenkilöille. Mikäli lakiin kirjattaisiin ehdoton kieltäminen tai vaikkapa jopa jokin euromääräinen raja arvolle, olisi tällä todennäköisesti selkeyttävä vaikutus. Toisaalta pohdinnan paikka on myös se, että tulisiko virkoja suojata paremmin ja luopua vaatimuksesta, jonka mukaan lahjus tulee ottaa tai hyväksyä taikka sitä pitää pyytää vastineeksi toiminnasta palvelussuhteessa⁶⁶⁴. On jossain määrin hankala ymmärtää, että miksi myös vapaa-ajalla saatavat lahjukset eivät olisi kiellettyjä: onko hyväksyttävää, että vaikkapa kunnallispoliitikolle, joka oletettavasti ei tule valituksi kansanedustajaksi, annetaan vaalirahoitusta eduskuntavaalikampanjaan tai hänen johtamalleen yhdistykselle annetaan rahoitusta, joka taas välillisesti johtaa tämän poliitikon näennäisen kyvykkyyden kasvuun paikallisyhteisössä.

662 Virossa julkisia hankintoja koskevien normien rikkominen on erikseen kriminalistua.

663 Oikeuskirjallisuudessa *Tanja Mansikka* (2019, s. 117–125) esittänyt lahjusrikossääntelyn yksinkertaistamista. Hänen mukaansa lahjussääntelyä tulisi yhtenäistää eri sektoreilla.

664 Mansikka (mts., s. 118) on viitannut Viljasen havaintoon siitä, että ainakin tunnusmerkistöjen sitomista vaikuttamistarkoitukseen voidaan pitää epäonnistuneena. Viljasen osalta Mansikka tämän ”Keskeiset rikokset” -teoksessa esittämiin kantoihin koskien elinkeinoelämän lahjusrikoksia (uudessa vuoden 2023 painoksessa s. 776–779). Ks. myös Halonen et al. 2022, s. 263.

Lahjusrikosten kehittämisen osalta pohdittavaksi tulee myös tarjottujen töiden merkitys sekä muu vaikutusvallan kauppaaminen, joka joissain maissa on jo kriminalisoitu erikseen. On hyvin tyypillistä, että esimerkiksi virkasuhteisia ministereiden erityisavustajia rekrytoidaan kesken kauden tai välittömästi sen jälkeen muihin tehtäviin. Voisiko näihin rekrytointeihin liittyä jonkinlaista lahjusproblematiikkaa, kun joissain tapauksissa näitä tarjouksia on voitu tehdä jo huomattavan paljon aiemmin. Tai miten esimerkiksi tulisi suhtautua siihen, että työmarkkinajärjestöjen palkkalisloilla olevia henkilöitä ”piipahtaa” pätkätöissä valtionhallinnossa? Paikallishallinnossa on taas huomattava, että rakenteelliset järjestelyt voivat lopulta olla sellaisia, joissa sinänsä raha tai muut hyödykkeet eivät liity, mutta niin poliitikot kuin virkamiehet ylläpitävät korruptoituneita rakenteita. Tämä voi näkyä esimerkiksi vaikkapa tilintarkastajien valinnassa tai joissain muissa hankinnoissa, joissa lahjuksia ei varsinaisesti anneta, mutta päätöksentekijät saavat jotain muuta hyötyä.

Kansanedustajien lahjusrikosten kehittämisen osalta viittaa alkuvuodesta 2023 julkaistun oikeusministeriölle laatimani selvityksen havaintoihin koskien sitä, että nykyinen poikkeussäätely koskien vaalirahoitusta voi olla ongelmallinen korruption näkökulmasta. Ongelma asiassa piilee siinä, että usein tuki pienentää tarvetta sijoittaa omaa rahaa kampanjaan ja kun tämä tuki saadaan käytännössä niiden asioiden vuoksi, joita henkilö ”lupaa” edistää, jää kriminalisoinnin ulkopuolelle käytännössä sellaiset erät, joita käytetään kampanjointiin. Rahoitusta voidaan kuitenkin kerätä pitkin vaalikautta.⁶⁶⁵

Yksi vaihtoehto voisi olla siirtyä blankosäätelytekniikkaan myös lahjusrikosten osalta. Tällöin niin virkamies- kuin muussa hallinto-oikeudellisessa taikka valtiosääntöoikeudellisessa sääntelyssä voitaisiin asettaa kieltonormi, joka kieltää tietyissä asemissa olevia henkilöitä ottamasta vastaan tietyntasoisia suorituksia, jonka lisäksi myös henkilöiden muuta toimintaa voitaisiin säädellä tarkemmin. Evankelisluterilaisen kirkon osalta tähän kuitenkin liittyy jo edellä mainittu ongelma, joka uuteen kirkon viranhaltijalakiin voi liittyä suhteessa mahdollisuuden tuomita tekijä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista tilanteessa, jossa lahjusrikosten tunnusmerkistöt eivät täyty.

Pohdinnanarvoista on sekin, pitäisikö esimerkiksi tietyissä asemissa olevien henkilöiden mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaa, rajoittaa nykyistä voimakkaammin? Kun selvillä on se, mitä yhteiskuntana emme halua virkamiesten tai vaikkapa poliitikkojen ottavan vastaan, säädettäisiin rikoslaissa sitten kriminalisointi näiden

665 Ks. Muukkonen 2023, s. 37–46.

kieltojen vahvistamiseksi. Oletettavasti se yksinkertaistaisi myös tunnusmerkistöjä ja mahdollistaisi selkeämmän oikeuskäytännön luomisen. Tässä harkinnassa on kuitenkin luonnollisesti huomioitava muun muassa korruptiosopimuksen vaatimukset.

Oikeuskirjallisuudessa tehtyihin ehdotuksiin siitä, että lahjusrikosten tunnusmerkistöjä yhtenäistettäisiin julkisen ja yksityisen sektorin välillä en ota tarkemmin kantaa. Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että käsittääkseni maissa, joissa näin on tehty, on myöhemmin käyty keskustelua myös siitä, onko julkishallinto sittenkin suojeltava kohteena jossain määrin erilainen kuin yksityinen sektori. Julkinen hallinnollinen toiminta on kuitenkin luonteeltaan jotain erilaista kuin markkinoilla tapahtuva kaupallinen toiminta.

6.3.3 Virkasalaisuuden rikkomisrikokset

Virkasalaisuuden rikkomisrikosten osalta keskeinen kysymys liittyy myös yksinkertaistamiseen. Laurikkala on omassa tutkimuksessaan jopa ehdottanut virkasalaisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöjen kumoamista kokonaan. Hänen mukaansa itse asia (virkasalaisuuksien paljastaminen) voitaisiin jatkossa toteuttaa erityisesti rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ien salassapitorikossäätelyn kautta. Vaihtoehtona olisi yhdenmukaistaa kyseiset säännökset ja säätää uusi rikoslain 40 luvun 5 §:n korvaava säännös. Hänen mukaansa salassapitoperusteet tulisi entistä selkeämmin jaotella ehdottomiin, salassapito-olettamaan perustuviin ja julkisuusolettamaan perustuviin salassapitosääntöihin. Samalla myös oikeuttamisperusteet tulisi säännellä tarkemmin.⁶⁶⁶ Mikäli sääntelyä kehitetään yleistä salassapitovelvollisuuden rikkomissääntelyä kohden, on syytä huomioida kysymys syyteoikeuksien vanhenemisen suhteen.

Toinen vaihtoehto nähdäkseni olisi sisällyttää virkasalaisuuden rikkomista koskeva sääntely yleisempään virkavelvollisuuden rikkomista koskevaan sääntelyyn. On nimittäin niinkin, että usein vaikka virkasalaisuuden rikkomisrikosten tunnusmerkistöt eivät täytyisikään, voidaan tekijä tuomita esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkomisesta. Ehkä tässäkin oleellista olisi tehdä edelleen linjaus siitä, olemmeko yhteiskuntana sitä mieltä, että salassa pidettäväksi hallinto-oikeudellisesti säädettyt tiedot tarvitsevat myös rangaistuspelotteen tai ylipäättään seuraamuksen. Jos näin on, voitaisiin esimerkiksi jo mainitussa ideatasolla olevassa laissa julkisesta hallinnosta säätää niin salassapitovelvollisuudesta kuin hyväksikäyttökiellosta sekä poikkeuksista niihin sekä tämän jälkeen rikoslaissa säätää rangaistuksista tämän velvollisuuden laiminlyönnille. Samassa yhteydessä voitaisiin säätää myös nykyistä

⁶⁶⁶ Laurikkala 2020, s. 264–267.

tarkemmin erilaisten henkilötietojen käyttötarkoituksenvastaisen käytön kiellosta ja käytännössä henkilöpiiriltään koko laajasti ymmärrettävää julkista hallintoa koskien. Toisaalta vieläkin yksinkertaisempi malli olisi säätää velvollisuus ilmoittaa aina tietoja käsiteltäessä, mikä käyttötarkoitus on. Todennäköisesti jo tällaisen vaatimuksen olemassaolo karsisi merkittävästi käyttötarkoituksenvastaista käyttöä, kun käsitte-lijä joutuisi aina harkitsemaan sitä, onko hänellä todella oikeus käyttää näitä tietoja aikomaansa tarkoitukseen.

6.3.4 Virka-aseman väärinkäyttämisrikokset

Niin virka-aseman väärinkäyttämisen- kuin virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta keskeisin kehittämistarve liittyy edellä mainitusti henkilölliseen soveltamisalaan. Nähdäkseni erityisiä perusteita sille, miksi säännöksiä ei sovellettaisi julkisyhteisöjen työntekijöihin, kun samalla perustuslakivaliokunta on edellyttänyt niitä sovellettavan ulkoistettuun toimintaan, jossa virkasuhde ei ole käytettävissä. Mikäli edelleen hyväksytään se, että blankosääntelytekniikka on toimiva, pohdittavaksi tulee lähinnä se, onko virka-aseman väärinkäyttämisrikosten tunnusmerkit liian moninaisia vai voitaisiinko niitäkin yksinkertaistaa vielä selvemmin vallan tai valta-aseman väärinkäyttämiseen silloin, kun kyse on hyödyn tai haitan tavoittelun takia tapahtuneesta säännöksiin tai määräyksiin perustuvien virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Toisaalta jos tällainen toiminta kiellettäisiin hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä, voitaisiin virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat tunnusmerkit korvata esimerkiksi törkeää virkavelvollisuuden rikkomista koskevalla tunnusmerkistöllä. Harkittavaksi myös jää, miten joko nykyisissä tai uusissa tunnusmerkistöissä huomioitaisiin julkisten varojen väärinkäyttäminen myös muiden kuin kansanedustajien ja muiden kuin Euroopan unionin varojen osalta.

6.3.5 Virkavelvollisuuden rikkomisrikokset

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta keskeisin korjattava seikka liittyy edellä mainittuun tarpeeseen selkeyttää hallinto-oikeuden puolella virkavelvollisuuksia. Pohdittavaksi jää myös se, luodaanko näistä säännöksistä koko järjestelmän keskeinen elementti nykyisen viimesijaisuuden sijaan. Samalla vähäisyyden rajaa olisi syytä tarkentaa ilmaisemaan sitä, mitkä teot kuuluvat rikosoikeudellisen vastuun piiriin ja miten taas rajan alle jäävät tapaukset ratkaistaan. Sääntelyn keskeinen kehittämistarve liittyy siis ennen kaikkea synkronointiin.

6.4 Muita huomioita

Edellisten ohella nostan vielä esiin muutamia sellaisia seikkoja, joita ei edellä ole vielä kovin tarkasti käsitelty ja ovat ehkä pikemminkin huomioita tai avauksia jatkoselvitetäviksi asioiksi. Tällaisia nähdäkseni liittyy esimerkiksi kuntalain 85 §:ssä, aluelain 90 §:ssä ja viranhaltijalain 47 §:ssä säädettyihin rikosilmoituksen tekemistä koskeviin velvollisuuksiin. Näissä kynnys on nykyisellään selvästi korkeampi kuin esitutkintalaissa. Jossain määrin epäselväksi jää, mikä lainsäätäjän ajatus menettelyn suhteen on ollut: kunnan tai hyvinvointialueen pitäisi nähtävästi selvittää asiaa ensin itse ja ilman sille säädettyä toimivaltaa varmistua virkarikoksen käsillä olosta vielä selvemmin kuin milloin poliisin tulisi aloittaa esitutkinta. Käytännössä tämä on mahdotonta ja johtanee siihen, että merkittävä osa mahdollisista tunnusmerkistöt täyttävistä teoista jää kokonaan käsittelemättä. Jotenkin selvästi loogisempaa olisi, että kunnissa tai hyvinvointialueilla ei tehtäisi itse tällaista harkintaa, vaan ojennettaisiin tutkintavastuu varhaisessa vaiheessa siihen erikoistuneille viranomaisille.

Toisen seikka, joka selvityksen yhteydessä on noussut esiin, on kysymys mahdollisuus luottamushenkilöiden erottamiseen silloin, kun he ovat syyllistyneet virkarikoksiin. Kuntalain 86 ja aluelain 91 §:n mukaan luottamushenkilöitä voi yksilöllisin perustein erottaa tehtävistään, myös joissain tapauksissa valtuustosta tai aluevaltuustosta. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista silloin, kun kyse on virkarikoksista. Taustalla kirjoittamattomana ajatuksena on ollut mitä ilmeisimmin se, että tuomioistuimella on rikoslakiin perustuen pääsääntöisesti mahdollisuus harkita viraltapanao. Käytännössä kuitenkin luottamustehtävien määräaikaaisuudesta johtuu, että harvemmin viraltapanao on edes mahdollista. Vaikka sillä, ettei poliittisille kilpailijoille ehkä haluta antaa mahdollisuutta poistaa kilpailijaa tehtävistään, on arvo demokratian suojaamisen näkökulmasta, tulisi sääntelyn tarkastamista kuitenkin harkita.

Niin luottamushenkilöiden kuin muidenkin esimiesasemassa olevien henkilöiden osalta olisi syytä pohtia myös sitä, tulisiko heidät velvoittaa aiempaa täsmällisemmin valvomaan alaistaan organisaatiota. Erityisesti kriminaalipoliittisesti tulisi arvioida sitä, syntyisikö esimiehille ja/tai luottamushenkilöille kannuste valvoa ja organisoida toiminta sellaiseksi, ettei virkarikoksia tehtäisi. Kuten Tolvasen ja minun artikkelissamme on jo aiemmin todettu, että usein esimiesten vastuu riippuu siitä, miten hyvin esimerkiksi kunnassa on pystytty sisäisestä valvonnasta ja sen vastuista määräämään, olisi tältä osin hallinto-oikeudellinen kehitysaskel säätää virkamieslaeissa esimiesten velvollisuudesta valvoa ja puuttua alaisensa hallinnon toimintaan. Toisaalta avunantoa koskevaa sääntelyä mukaillen, rikoslakiin voisi ehkä ottaa sääntelyä myös koskien esimiesaseman merkitystä tilanteessa, jossa alainen syyllistyy virkarikokseen. Tämä kuitenkin vaatii lisäselvityksiä.

Edellä olen raportoinut myös käytettävissä olevien tilastotietojen ongelmista. Tieteellisen tutkimuksen sekä oikean tilannekuvan saavuttamiseksi, tilastointia tulisi kehittää siten, että kaikki relevantit tiedot olisivat saatavissa helposti mistä tahansa virastosta. Myös asiakirja-aineistojen saattaminen julkisilta osin yleiseen tietoverkkoon olisi perusteltua. Alempien oikeusasteiden tuomioiden ohella yleisestä tietoverkosta tulisi löytyä myös esitutkintaa, esiselvityksiä ja syyteharkintaa koskevat tiedot ja mielellään myös asiakirjat. Tämä lisäisi ennakoitavuutta ja poistaisi oikeuspävarmuutta sen suhteen, mikä on kiellettyä.

Viimeisenä seikkana nostan esiin ajatuksen siitä, että pitäisikö koko seuraamusjärjestelmän toimivallanjakoa miettiä uusiksi. Jos mietitään sitä, että esimerkiksi kunnan lainvastainen päätös kumotaan hallinto-oikeudessa, on tämän toteamukseen mennyt todennäköisesti jo aika kauan aikaa, jolloin syyteoikeuden vanhenemista koskeva problematiikka nousee esiin. Tässä suhteessa virkarikosten pidempi vanhenemisaika on pidempi, joskin joskus prosessin kestolla on myös perusteltu sitä, ettei lopulta seuraamusta teoista tuomita. Joissain tilanteissa ongelma muodostuu myös sen suhteen, että vaikka lievemmän rikoksen tunnusmerkistö täyttyisi, ei syyteoikeutta enää olekaan. Laillisuusvalvonnassa taas on suhtauduttu hyvin nihkeästi syyteoikeuden käyttämiseen tai edes esitutkintojen käynnistämiseen, jonka lisäksi näiden käytössä oleva nykyinen seuraamusjärjestelmä on jotakuinkin hampaaton. Selvitettäväksi jääköön se, voisiko hallintolainkäytössä ratkaista myös osan seuraamuksista tai velvoittaa näitä tekemään ilmoituksia joillekin muille viranomaisille. Laillisuusvalvontaviranomaisille sen sijaan voitaisiin harkita sitä, että näillä olisi mahdollisuus määrätä tehokkaampia seuraamuksia.

6.5 Ehdotukset

Seuraavassa esitän tiivistetysti näkemykseni siitä, miten virkavastuuta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää:

1. säilytetään lähtökohtaisesti nykyinen malli ⁶⁶⁷, eikä siirrytä esimerkiksi Ruotsin malliin;
2. laajennetaan rikosoikeudellista virkavastuuta kaikkiin niihin, jotka jollain tavoin ovat osa laajasti ymmärrettävää julkista hallintoa ⁶⁶⁸;
3. blankosääntelytekniikka säilytetään, mutta kehitetään sitä standardisoimalla virkavelvollisuuksien esittämistä koskeva malli sen varmistamiseksi, että jokaisella rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä olevalla on tiedossa, mitkä ovat tätä koskevat virkavellisuudet;
4. standardoidaan tuomioistuinten virkarikostuomioiden rakenne tuomioiden laadun parantamiseksi ja virkamiesten oikeusturvan parantamiseksi;
5. täsmennetään rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkavastuun keskinäistä suhdetta siten, että rikosoikeudellisesti vähäiset teot eivät jää seuraamusvastuun ulkopuolelle hallinto-oikeudellisesti. Tässä tarkoituksessa:
6. selvitetään tarkemmin kurinpitösääntelyn ja muun hallinto-oikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä ja laajamittaisempaa käyttöönottoa; sekä
7. sisällytetään lakiin säännökset, jotka turvaavat *ne bis id idem* -periaatteen toteutumisen nykyistä paremmin;
8. tiukennetaan kunta-, alue- ja viranhaltijalaeissa olevaa rikosilmoituksentekovelvollisuutta vähintäänkin syytä epäillä -kynnykseen;
9. selvitetään, voidaanko virkarikollisuutta estää aiempaa paremmin velvoittamalla esimiehet aiempaa selkeämmin valvomaan vastuullaan olevaa kokonaisuutta, lukien mukaan myös alaisten toimet jopa siinä

667 Harkittavaksi jää, sisällytetäänkö esimerkiksi lahjusrikoksia tai virkasalaisuuden rikkomisrikoksia koskevat rangaistussäännökset yleisempiin virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia koskeviin tunnusmerkistöihin mahdollisesti esimerkiksi tekotavoiksi.

668 Tältä osin laajuuden tulee vastata vähintään julkista hallintotehtävää koskevan määritelmän laajuutta, mutta mielellään julkista tehtävää koskevan määritelmän laajuutta. Tämä käsitteistö tulee siirtää myös julkisen hallinnon sisälle, ei vain muita kuin viranomaisia koskemaan. Samalla erityiset virkavastuusäännökset tulisi pääsääntöisesti pyrkiä purkamaan. Myös palveluseteliasiakkaiden palveleminen tulee saattaa virkavastuun piiriin.

määrin, että avunannon rinnalla esimiesasema voisi olla peruste rikosvastuulle, jos alaisen katsotaan syyllistyneen tunnusmerkistön täyttävään tekoon;

10. *mahdollistetaan luottamushenkilöiden erottaminen yksilöllisin perustein kunnassa ja hyvinvointialueella myös silloin, jos heidät on tuomittu virkarikoksesta;*
11. *varmistetaan tilastoinnin johdonmukaisuus;*
12. *selvitetään mahdollisuus antaa hallintotuomioistuimille itsenäinen oikeus joko päättää kumottujen päätösten seuraamuksista tai antaa velvollisuus ilmoittaa asiasta esimerkiksi poliisille, syyttäjälle tai laillisuusvalvojille seuraamusharkintaa varten; sekä*
13. *selvitetään mahdollisuus osoittaa laillisuusvalvontaviranomaisille itsenäinen mahdollisuus määrätä seuraamuksia havaitsemistaan lainvastaisuuksista.*

Edellisten ohella valtiosääntöpoliittiseen harkintaan jääköön perustuslain 118 §:n 3 momentissa turvattu yksityisten toissijaisen syyteoikeuden poistaminen tarpeettomana sekä ylimpien laillisuusvalvojien mahdollisten virkarikosten tutkimisen siirtäminen normaalin menettelyyn ministerivastuun menettelyn ulkopuolelle. Mikäli erityisesti toissijainen syyteoikeus säilytetään, olisi perusteltua myös standardoida sen käyttämistä koskevat hakemukset siten, että haasteiden laatu muodostuisi sel-laiseksi, että ne voisivat olla oikeudenkäynnin perustana⁶⁶⁹.

6.6 Vastaukset tietotarpeisiin tiivistettynä

Oikeusministeriö on tätä selvitystä koskevassa tietotarvekuvauksessa esittänyt neljä kysymystä tai ongelmaa, joihin se on halunnut tällä selvityksellä saada vastauksen. Seuraavassa esitän vielä tiivistetysti vastaukset näihin:

1. ”Virkavelvollisuuden käsite ja sen mahdollinen selventäminen. Onko vuoden 1988 virkarikosuudistuksen yhteydessä tehdyille arviolle, jonka mukaan virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi ilman viittauksia muihin

⁶⁶⁹ Esimerkiksi ratkaisussa Espoon käräjäoikeus 5.5.2014 dnro R 14/124 todettiin, että “[s]isällöltään asianomistajan haastehakemuksen tulee lähtökohtaisesti täyttää samat vaatimukset, joita edellytetään syyttäjältäkin”. Usein kuitenkin hakemukset ovat puutteellisia jopa täydennyspyynnön jälkeen, eivätkä sekavuutensa vuoksi kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi. Näin ollen on hyvin tyypillistä, että merkittävä osa asianomistajien kanteista jätetään tutkimatta.

säännöksiin, edelleen perusteet? Olisiko virkavelvollisuuden sisältö mahdollista määritellä tunnusmerkistötasolla nykyistä yksityiselitteisemmin?”

- *En näe blankorangaistussäätelymallia ylipäätään kovin epäonnistuneena perusratkaisuna, vaan se voisi olla toimiva malli kaikkeen virkarikossäätelyyn. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että huomio kiinnitetään erityisesti hallinto-oikeudelliseen, mutta myös muuhun säätelyyn (ml. määräykset), joista virkavelvollisuudet ilmenevät. Edellä esitetynä ratkaisuehdotuksena on se, että kehitetään standardointi sille, miten virkavelvollisuuksia tulee laissa, asetuksissa sekä määräyksissä kohdentaa virkavastuussa oleville, jotta nämä yhtäältä tietävät, mistä ovat vastuussa, mutta myös toisaalta tulevat varmasti vastuun piiriin. Mikäli virkavelvollisuuksia koskevaa säätelyä kehitetään, voidaan tunnusmerkistöjä jopa yksinkertaistaa.*

2. ”Virkavastuun kohteena olevien henkilöryhmien määritelmät. Ovatko [rikoslain] 40 luvun 11 §:n määritelmät ajantasaisia ja riittävän täsmällisiä ja kattavia?”

- *Virkavastuun tulisi kattaa koko julkinen toiminta tai vähintäänkin lainkäyttö ja laajasti ymmärrettävä hallinto. Sekä julkishallinnon sisällä että sen ulkoistamissa palveluissa ilmenee kuitenkin epäsymmetriaa, joka tulisi ratkaista. Yhtenä ratkaisuehdotuksena on esitetty myös määritelmäsäätelyn siirtämistä hallinto-oikeudelliseen säätelyyn. Säätelyyn nykyisellään sisältyy myös epäjohdonmukaisuuksia esimerkiksi yliopistojen osalta. Lisäksi vuoden 1989 uudistuksen yhteydessä tehty linjaus siitä, että säätely sidottiin julkisen vallan käyttöön julkisen tehtävän käsitteen sijaan, on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti perustuslain 124 §:n vaatimusten näkökulmasta.*

3. ”Edellä mainittujen kysymysten vaikutukset virkavastuun toteutumiseen käytännössä. Toteutuuko virkavastuu käytännössä lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti? Onko tältä osin havaittavissa eroja [rikoslain] 40 luvun 11 §:ssä määriteltyjen henkilöryhmien välillä – onko esimerkiksi henkilöryhmiä, joiden osalta kynnys virkavastuun toteutumiselle on käytännössä matalampi tai korkeampi kuin muilla?”

- *Virkavastuu todennäköisesti toteutuu eri tavoin eri henkilöryhmien välillä. Tähän on lukuisia eri syitä. Hyvänä esimerkkinä toimivat lukuisat poliisien tekemät oikeudettomat haut tietojärjestelmiin. On hyvin todennäköistä, että myös muihin tietojärjestelmiin*

tehdään hakuja, mutta poliisin järjestelmä oletettavasti johtaa helpommin kiinnijäämiseen. Lisäksi edellä on pohdittu esitutinnan johtovastuun merkitystä. Toisaalta myös epäsymmetriaa esiintyy esimerkiksi siinä, miten hallinto-oikeudellisesti velvollisuuksista on säädetty vaikkapa julkista luottamustehtävää hoitavien osalta tai siinä, miten yliopistojen henkilöstön virkavastuuta on rajoitettu. Palvelusetelillä tuotetuissa palveluissa virkavastuuta ei ole ollenkaan. Todennäköisesti myös esimerkiksi kuntaorganisaatioissa jää myös rikosilmoituksia tekemättä johtuen ilmoitusvelvollisuuteen säädetystä korkeasta kynnyksestä.

4. "Selvityksessä voidaan mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon keskeisten vertailumaiden ratkaisut mainittujen kysymysten osalta."
 - *Ruotsin ratkaisu on ollut selvästi poikkeava. Selvityksessä ei esitetä siihen siirtymistä, mutta ne bis id idem -periaatteen takia hallinto- ja rikosoikeudellista vastuusääntelyä tulisi synkronoida. Kansainväliset esimerkit osoittavat myös sen, että nykyisellä sääntelytekniikalla tunnusmerkistöjä voitaisiin myös yksinkertaistaa. Toisaalta luopuminen nykymallista on myös mahdollista, jolloin tunnusmerkistöt tulisi kirjoittaa yksityiskohtaisemmiksi ja niitä tulisi olla huomattavasti nykyistä enemmän.*

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Otava 1989.
- Brander, Sampo, Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita. Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo, Virkamiesten oikeusasema. Otava 1995.
- Bräutigam, Tobias, Rechtsvergleichung als Konfliktvergleich. Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus Perspektive des US-amerikanischen und finnischen Rechts. Helsingin yliopisto 2008. Saatavissa osoitteesta: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/acf3c5ed-9a60-4724-a743-734caf45e576/content>.
- Bønsing, Sten – Mäntylä, Niina – Wenander, Henrik, Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden. European Public Law 1/2023, s. 115–134. Saatavissa osoitteesta: <https://kluwerlawonline.com/JournalArticle/European+Public+Law/29.1%20%5Bpre-publication%5D/EURO2023006> (€).
- Eckhoff, Torstein – Smith, Eivind, Forvaltningsrett. Universitetforlaget 2018.
- Erich, Rafael, Suomen valtio-oikeus, osa II. WSOY 1925.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön selvityksiä ja julkaisuja 59/2010. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76257/omml_59_2010_julkisyhteisojen_vahingonkorvausvastuu.pdf?sequence=1&isallowed=y.
- Halila, Heikki, Toimivaltajako yhdistyksissä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1993.
- Halila, Heikki – Tarasti, Lauri, Yhdistysoikeus. Lakimiesliiton kustannus 1989.
- Hallintovaliokunnan mietintö 5/1994 vp koskien hallituksen esitystä 291/1993 vp valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_5+1994.pdf.
- Hallintovaliokunnan mietintö 20/1998 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 244/1998 vp laiksi Suomen Pankin virkamiehistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_20+1998.pdf.

- Hallintovaliokunnan mietintö 31/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_31+2002.pdf.
- Hallintovaliokunnan mietintö 10/2003 vp koskien puhemiesneuvoston ehdotusta 1/2003 laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_10+2003.pdf.
- Hallintovaliokunnan mietintö 17/2012 vp koskien hallituksen esitys eduskunnalle 41/2012 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_17+2012.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 13/1970 vp lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmästä. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/he/fi19700013.pdf> (€).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 143/1977 laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta. Saatavissa osoitteesta: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/eduskunta-asiakirja-original-documents-prod/suomi/1977/A_1977_3.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 238/1984 vp valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/he/fi19840238.pdf> (€).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 224/1986 vp laiksi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_224+1986.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 58/1988 vp virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_58+1988.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 64/1988 vp yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_64+1988.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 66/1988 vp rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_66+1988.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 348/1992 vp laiksi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_348+1992.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 94/1993 vp rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_94+1993.pdf.

- Hallituksen esitys Eduskunnalle 291/1993 vp valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_291+1993.pdf
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 6/1997 vp oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_6+1997.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 6/1998 vp laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_6+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_30+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 48/1998 vp vaalilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_48+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 244/1998 vp laiksi Suomen Pankin virkamiehistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_244+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 10/2001 vp laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_10+2001.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 71/2001 vp etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_71+2001.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 77/2001 vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_77+2001.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 44/2002 vp rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_44+2002.pdf.

- Hallituksen esitys Eduskunnalle 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_72+2002.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_196+2002.pdf
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 54/2004 vp laeiksi asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_54+2004.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 59/2006 vp laiksi ortodoksisesta kirkosta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_59+2006.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 125/2009 vp kuntajakolaiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_125+2009.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 7/2009 vp yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_7+2009.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 30/2009 vp kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_30+2009.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 60/2010 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_60+2010.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 79/2010 vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_79+2010.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 204/2010 vp turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_204+2010.pdf.

- Hallituksen esitys eduskunnalle 41/2012 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_41+2012.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 199/2013 vp laiksi mielenterveyslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_199+2013.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 26/2014 vp ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_26+2014.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 13/2016 vp tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_13+2016.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 192/2018 vp laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_192+2018.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 231/2018 vp laeiksi rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_231+2018.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 200/2020 vp rehulaiksi sekä laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_200+2020.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2020.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 107/2021 vp laiksi lääkelain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_107+2021.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 32/2022 vp lannoitelaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_32+2022.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 58/2022 vp laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_58+2022.pdf.

- Halonen, Kirsi-Maria – Kimpimäki, Minna – Kotiranta, Kai – Kärki, Anssi – Piippo, Jenna – Ramezan, Timash, Lahjonta kansainvälisessä liiketoiminnassa. Sääntelyn, soveltamiskäytännön ja koulutuksen nykytila ja muutostarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:11. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163811/VNTEAS_2022_11.pdf.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2023.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Martti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. Talentum 2012.
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija, Kunnallinen viranhaltija. Edita 2006. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/kirjat/5525.pdf> (€).
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Alma Talent 2014.
- Husa, Jaakko – Jyränki, Antero, Valtiosääntöoikeus. Kauppakaari 2021.
- Huhtanen, Raija, Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Matti Myrsky – Perttu Vartiainen – Tarmo Miettinen (toim.), Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005, s. 125–144.
- Jokinen, Teemu, Harkintavallan väärinkäyttö – erityisesti virkarikosvastuun perustuvan säännöksen tai määräyksen rikkomisen kannalta. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2019.
- Kekomäki, Paavo, Virkamiehen lahjomisesta. Lakimies 3/1950, s. 327–367. Saatavissa osoitteesta: <https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/binding/498936?page=32>.
- Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Edita 2008.
- Koivisto, Ida, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/141110002.pdf> (€).
- Komiteanmietintö 1984:1. Yhdistyslakikomitean mietintö.
- Korhonen, Anita, Voiko virkavelvollisuutta rikkoa ilman rikosoikeudellista vastuuta? Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto 2022. Saatavissa osoitteesta: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/27115/urn_nbn_fi_uef-20220169.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. Alma Talent 2019 (verkkoteos päivitetty 30.6.2023).
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2021.
- Kurvinen, Evgeniya – Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi, Hallintoasian selvittämisvelvollisuus ja siihen liittyvä tiedonhankinta. Oikeus 3/2022, s. 381–403. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeus/1000810003.pdf> (€).
- Könkkölä, Mikko – Liljavirta, Ida-Sofia, Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2023:4. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164562/OM_2023_4_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Lakivaliokunnan lausunto 10/2021 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/Lausunto/Documents/LaVL_10+2021.pdf.
- Lakivaliokunnan mietintö 7/1989 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 58/1988 vp virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/Mietinto/Documents/lavm_7+1989.pdf.
- Lakivaliokunnan mietintö 10/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 77/2001 vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/Mietinto/Documents/lavm_10+2002.pdf.
- Lakivaliokunnan mietintö 5/2004 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 54/2004 vp laeiksi asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/Mietinto/Documents/lavm_5+2004.pdf.
- Lakivaliokunnan mietintö 21/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 231/2018 vp laeiksi rikoslain ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/Fl/vaski/Mietinto/Documents/LaVM_21+2018.pdf.
- Laurikkala, Jenna, Virkasalaisuusrikokset. Tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuustunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeesta. Alma Talent 2020. Saatavissa osoitteesta: <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=86e552d0-6353-4123-a457-4047803e14b3>.
- Luoto, Ilpo, Hallintoasian esittely. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Mansikka, Tanja, Toimivat markkinat ja oikeusturva lahjusrikosten suojelukohteena. Defensor Legis 5/2015, s. 899–914. Saatavissa osoitteesta: https://www.edilex.fi/defensor_legis/158960003.pdf (€).
- Mansikka, Tanja, Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy. Turun yliopisto 2019. Saatavissa osoitteesta: <https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/148444/AnnalesC479Mansikka.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Matikkala, Jussi, Näkökohtia erityisistä virkavastuusäännöksistä. Teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Korkka, Heli – Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari (toim.), Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959–18/4–2019. Helsingin yliopisto 2019, s. 312–341. Koko teos saatavissa osoitteesta: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/049536ac-1717-4de5-95e1-15f51f4aad9d/content>.
- Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti – Myrsky, Matti – Pohjolainen, Teuvo, Uusi yliopistolainsäädäntö. Helsingin Kamari oy 2009.

- Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, PAV - Personale Administrative Vejledning. Julkaisupäivä tuntematon, luettu 26.10.2023. Saatavissa osoitteesta: <https://pav.medst.dk/>.
- Melander, Sakari, Riksvastuun yleiset edellytykset. Tietosanoma 2016.
- Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. WSOY 1982.
- Muukkonen, Matti, Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 29.3.2012/14. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/8729.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/207780004.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti, Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/liikejuridiikka/207000002.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti, Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. Defensor Legis 2/2021, s. 238–257. Saatavissa osoitteesta: https://www.edilex.fi/defensor_legis/233240001.pdf (€).
- Muukkonen, Matti, Kuntalain soveltamisalasta. Books on Demand 2022.
- Muukkonen, Matti, Viran ajalliset ulottuvuudet – olisiko syytä tarvetta virkamiehiä koskevan sääntelyn synkronoinnille? Edilex 1.11.2022/40. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/28287.pdf> (€).
- Muukkonen, Matti, Järjestämisvastuu ja palvelujen laadun valvonta – erityistar- kastelussa tehostettu palveluasuminen. Lakimies 2/2022, s. 312–340. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/1000600003.pdf>.
- Muukkonen, Matti, Ulkomainen poliittinen rahoitus ja sen sääntelytar- peet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2023:6. Saatavissa osoit- teesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164556/OM_2023_6_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Muukkonen, Matti, Hyvä tieteellinen käytäntö (HTK) -käsitteellisiä täsmennyk- siä. Tiedepolitiikka 2/2023, s. 14–21. Saatavissa osoitteesta: <https://journal.fi/tiedepolitiikka/article/view/130486/80314>.
- Muukkonen, Matti – Tolvanen, Matti, Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. Edi- lex 4.6.2021/36. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/23384.pdf>.
- Muukkonen, Matti – Leppälä, Samuli – Simanainen-Kauhanen, Anne – Myllyniemi, Nina, Julkisen sektorin tietojen maksullisuuden ja maksuttomuuden vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:50. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164251/VNTEAS_2022_50.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Mäenpää, Olli, Yliopistolaki. Talentum 2009.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2021.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023.

- Mäkinen, Timo – Rautio, Ilkka, Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto muistio 10.1.1989 (julkaisematon). Saatavissa eduskunnan arkistosta (kirjasto.arkisto@eduskunta.fi).
- Mäntylä, Niina – Karjalainen, Ville – Korhonen, Nora – Siikavirta, Kristian – Wenander, Henrik – Annola, Vesa, Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163833/VNTEAS_2022_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Niemivuo, Matti, Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Edita 2008.
- Niemivuo, Matti, Uusi aluehallinto – hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon? Helsingin Kamari 2022.
- Nykänen, Eeva, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajina. Lakimies 3–4/2020, s. 431–457. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/210630006.pdf> (€).
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/1988 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 58/1988 vp virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_4+1988.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/1989 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 6/1989 vp ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/eduskunta-asiakirja-original-documents-prod/suomi/1989/C_1989_1.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/1994 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 291/1993 vp valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_5+1994.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1996 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 81/1996 vp laiksi ampuma-aseistaja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_15+1996.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/1997 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_20+1997.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2001 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 77/2001 vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_29+2001.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2001 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 143/2001 vp laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_45+2001.pdf.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 248/2001 vp laiksi seutuyhteistyökokeilusta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_11+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 15/2002 vp laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_16+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2002 vp koskien hallituksen esitystä 20/2002 vp laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_20+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2002 vp koskien hallituksen esitystä 44/2002 vp rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_31+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 115/2002 vp työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_46+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2003 vp koskien puhemiesneuvoston ehdotusta 1/2003 laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_12+2003.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2004 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 50/2004 vp sairausvakuutuslaiksi sekä hallituksen esitystä Eduskunnalle 164/2004 vp sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_33+2004.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2005 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 28/2004 vp laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_7+2005.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2006 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 7/2006 vp laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_11+2006.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2006 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 37/2006 vp laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_20+2006.pdf.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2007 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 37/2007 vp asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_9+2007.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2009 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 89/2008 vp laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_3+2009.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2009 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 125/2009 vp kuntajakolaiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_33+2009.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2016 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 153/2015 vp tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_10+2016.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2016 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 161/2016 vp liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_46+2016.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2018 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 201/2018 vp tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_53+2018.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2021 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_17+2021.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 64/2002 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_64+2002.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 223/2010 vp pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_57+2010.pdf.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2013 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 79/2012 vp pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_23+2013.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp koskien hallituksen esitystä Eduskunnalle 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp koskien Hallituksen esitystä Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_10+1998.pdf.
- Puhemiesneuvoston ehdotus 1/2003 vp laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Documents/pne_1+2003.pdf.
- Rasinmäki, Jorma, Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus 1997.
- Rautio, Ilkka, RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka, Rikosoikeus. Alma Talent 2022.
- Rikander, Henri, Custos publicus gladium frustra non fert – Empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kohtaamasta väkivallasta. Itä-Suomen yliopisto 2019. Saatavissa osoitteesta: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/20291/urn_isbn_978-952-61-3023-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Revsbech, Karsten, Forvaltningspersonalet. Jurist- og økonomforbunts forlag 2019.
- Rytkölä, Olavi, Virkamiesoikeus. WSOY 1965.
- Salminen, Ari, Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto 2015. Saatavissa osoitteesta: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-619-7.pdf.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. Talentum 2011.
- Scheffler, Uwe – Matthies, Kamila, Die Freiheitsdelikte im polnischen und deutschen Strafrecht. Teoksessa Wolf, Gerhard (toim.), Kriminalität im Grenzgebiet, Band 5/6: Das neue polnische Strafgesetzbuch. Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Universität 2002, s. 343–421. Saatavissa osoitteesta: https://www.rewi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/sr/krimirecht/Lehrstuhlteam/00-Uwe-Scheffler/Publicationen/Aufsaezte/54_Die-Freiheitsdelikte-im-polnischen-und-deutschen-Strafrecht.pdf.

- Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 16/2021 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle 241/2020 vp hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/StVM_16+2021.pdf.
- Sutela, Marja, Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita 2003. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/kirjat/5526.pdf> (€).
- Syyttäjälaitos, Syyttäjät ovat hakeneet tuomion purkua osassa Kittilä-kokonaisuutta. Tiedote 24.11.2023. Saatavissa osoitteesta: <https://syyttajalaitos.fi/-/syyttajat-ovat-hakeneet-tuomion-purkua-osassa-kittila-kokonaisuutta>.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Alma Talent 2019.
- Tolvanen, Matti, KKO 2017:92: Esteellisyys ja rikosvastuu. Defensor Legis 3/2018, s. 293–305. Saatavissa osoitteesta: https://www.edilex.fi/defensor_legis/188260002.pdf (€).
- Tuori, Kaarlo, Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1983.
- Tuori, Kaarlo, Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI:1998, s. 295–353.
- Tuori, Kaarlo, Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY 2002.
- Valtion työmarkkinalaitos, Valtion virkamiesseettisen toimikunnan raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2014. Saatavissa osoitteesta: https://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamiesseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340.
- Viljanen, Pekka, Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1984.
- Viljanen, Pekka, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990.
- Viljanen, Pekka, KKO 2019:53 Sivutoimi-ilmoituksen laiminlyönti virkarikoksena. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.), KKO:n ratkaisut kommentein 2019:I. Alma Talent Oy 2019.
- Viljanen, Pekka, Tjänsteansvar – finns det även i kommunerna? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 2–4/2017, s. 730–744. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/jft/181010043.pdf> (€).

- Viljanen, Pekka, Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Defensor Legis 1/2022, s. 258–277. Saatavissa osoitteesta: https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000490015.pdf (€).
- Viljanen, Pekka, 9 Virkarikokset. Teoksessa Dan Frände – Tatu Hyttinen – Heikki Kallio – Heli Korkka-Knuts – Jussi Matikkala – Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Pekka Viljanen – Markus Wahlberg, Keskeiset rikokset. Edita 2023.
- Viljanen, Pekka – Muukkonen, Matti, KKO 2023:17 – Virka-aseman väärinkäyttäminen kunnan päätöksenteossa. Lakimies 3–4/2023, s. 592–602. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/1001120013.pdf> (€).
- Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon. Edita 2019.
- Voutilainen, Tomi – Muukkonen, Matti, Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan sääntelyn systematiikkaongelmat. Edilex 31.5.2021/35. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/23164.pdf> (€).
- Voutilainen, Tomi – Ouli, Juuso, Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. Defensor Legis 1/2023, s. 52–72. Saatavissa osoitteesta: https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000980003.pdf (€).

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-883-9 (PDF)