

Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita

Arviomuistio



Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita

Arviomuistio

Sampo Brander

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-922-5

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita Arviomuistio

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t Kieli	Sampo Brander suomi	Sivumäärä 117

Tiivistelmä

Muistiossa arvioidaan rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita. Tarkastelun kohteena ovat rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset, rikoslain ulkopuoliset rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset, rikoslaisa säädetty korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja ja eräät rikoslain yleisen osan säännökset, joita arvioidaan erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisujen, lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa.

Arvioinnin taustalla ovat virkavastuuseen vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset ja eduskunnan sote-uudistuksen yhteydessä hyväksymä lausuma, jossa edellytettiin, että hallitus käynnistää virkarikossäännösten kokonaisarvioinnin ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

Arviomuistion johtopäätöksenä on, että virkarikossäännökset eivät täysin vastaa nykyhetken tarpeita. Keskeisin muutostarve koskee eri henkilöpiireihin sovellettavan rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta. Muistiossa katsotaan, että julkisyhteisön työntekijöiden muita henkilöryhmiä suppeammalle rikosoikeudelliselle virkavastuulle ei ole enää perusteita, vaan heihin tulisi jatkossa soveltaa virkamiesten tavoin kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi olisi rikoslaisa otettava julkisen vallan käytön sijasta julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Asiasanat virkavastuu, virkavelvollisuudet, virkarikokset, julkisyhteisöt, julkinen hallinto

ISBN PDF	978-952-400-922-5	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/30101/2021	Hankenumero	OM060:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-922-5>

Nuläget för och allmänna utvecklingsbehov i fråga om straffrättsligt tjänsteansvar Bedömningspromemoria

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:2		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Sampo Brander		
Språk	finska	Sidantal	117

Referat

I denna promemoria bedöms nuläget för och allmänna utvecklingsbehov i fråga om straffrättsligt tjänsteansvar. Föremål för granskning är bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen, bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar utanför strafflagen, det förhöjda straffrättsliga tjänstemannaskyddet enligt strafflagen och vissa bestämmelser i den allmänna delen av strafflagen som bedöms särskilt mot bakgrund av högsta domstolens avgöranden, förarbetena till lagen och rättslitteraturen.

Bakgrunden till bedömningen är förutom samhällliga förändringar som påverkar tjänsteansvaret också ett uttalande som riksdagen godkände i samband med social- och hälsovårdsreformen. I uttalandet förutsätter riksdagen att regeringen inleder en samlad bedömning av bestämmelserna om tjänstebrott och bereder behövliga lagstiftningsändringar.

Slutsatsen i bedömningspromemorian är att bestämmelserna om tjänstebrott inte helt motsvarar dagens behov. Det främsta ändringsbehovet gäller omfattningen av det straffrättsliga tjänsteansvar som tillämpas på olika personkategorier. Enligt promemorian finns det inte längre grunder för ett mer begränsat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda än för andra personkategorier. Alla bestämmelser om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen ska i fortsättningen tillämpas på offentligt anställda på samma sätt som på tjänstemän. Dessutom ska i strafflagen som en central materiell grund för straffrättsligt tjänsteansvar ingå skötsel av en offentlig uppgift eller en offentlig förvaltningsuppgift i stället för utövning av offentlig makt.

Nyckelord tjänsteplikter, tjänstebrott, tjänsteansvar, offentlighetsrättsliga samfund, offentlig förvaltning

ISBN PDF	978-952-400-922-5	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/30101/2021	Projektnummer	OM060:00/2021

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-922-5>

Criminal liability for acts in public office: current state and related general development needs Assessment Report

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2024:2		Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Author(s)	Sampo Brander		
Language	Finnish	Pages	117

Abstract

The report assesses the current state of criminal liability for acts in public office and the related general needs for development. The analysis focuses on the provisions on offences in public office laid down in chapter 40 of the Criminal Code, the provisions on criminal liability for acts in public office in other legislation, the strengthened protection of public officials under criminal law laid down in the Criminal Code, and certain provisions in the general part of the Criminal Code, which are assessed especially in light of rulings of the Supreme Court, preparatory documents and legal literature.

The reasons behind the assessment are the societal changes affecting liability for acts in public office and a resolution of Parliament requiring the Government to conduct an overall assessment of the provisions on offences in public office and to prepare the necessary legislative amendments. The resolution was approved by Parliament in connection with the health and social services reform.

The assessment report concludes that the provisions on offences in public office do not fully meet the current needs. The most important need for amendment relates to the scope of criminal liability for acts in public office applicable to different groups of persons. The report concludes that there are no longer any grounds for employees of public sector entities being subject to narrower criminal liability for acts in public office than other groups of persons. Instead, in future, employees of public sector entities should be subject to all provisions on offences in public office laid down in chapter 40 of the Criminal Code in the same way as public officials. Furthermore, instead of the exercise of public authority, the performance of a public duty or a public administrative duty should be a key substantive ground for criminal liability for acts in public office under the Criminal Code.

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

ISBN PDF	978-952-400-922-5	ISSN PDF	2490-1172
Reference number	VN/30101/2021	Project number	OM060:00/2021

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-922-5>

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Rikosoikeudellisen virkavastuun perustuslaillinen tausta	11
3	Rikosoikeudellisen virkavastuun historia	13
3.1	Vuoden 1889 rikoslaki	13
3.2	Vuoden 1989 kokonaisuudistus	14
3.3	Vuoden 2002 virkarikosuudistus	17
4	Rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset	20
4.1	Lahjuksen ottaminen (RL 40:1).....	20
4.1.1	Lahjusrikoksilla suojattavat oikeushyvät	21
4.1.2	Yhteys toimintaan palvelussuhteessa	22
4.1.3	Lahja tai muu oikeudeton etu	24
4.1.4	Lahjuksen ottamisen tekotavat	25
4.1.5	Jälkikäteisen palkitsemisen rangaistavuus	27
4.1.6	Seuraamukset	28
4.2	Törkeä lahjuksen ottaminen (RL 40:2).....	28
4.3	Lahjusrikkomus (RL 40:3)	31
4.4	Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5).....	34
4.5	Virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7)	41
4.5.1	Erytynen tahallisuusvaatimus.....	42
4.5.2	Päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen	43
4.5.3	Julkisen vallan käyttö	45
4.5.4	Aseman väärinkäyttö käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden	47
4.6	Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:8).....	49
4.7	Virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9–10)	50
4.7.1	Yleistä	51
4.7.2	Viran toimittaminen	52
4.7.3	Virkatoiminnassa noudatettavat säännökset tai määräykset	54
4.7.4	Vähäisyys.....	57
4.7.5	Syyksiluettavuus	62
4.7.6	Suhde muihin virkarikostunnusmerkistöihin	63
4.8	Määritelmät (RL 40:11).....	63

4.9	Soveltamisala (RL 40:12)	69
4.9.1	Laaja ja suppea rikosoikeudellinen virkavastuu	70
4.9.2	Ulkomaisen virkamiehen vastuun laajuus	73
4.9.3	E erityiset virkavastuusäännökset	75
4.9.4	Julkisiin hallintotehtäviin liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun epäsymmetria	82
4.10	Menettämisseuraamus (14 S).....	88
5	Korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja RL 16 ja 20 luvussa	90
6	Virkavastuusäännökset rikoslain yleisessä osassa	97
6.1	Rikoslain soveltamisala (RL 1 luku)	97
6.2	Seuraamukset (viraltapano ja varoitus).....	98
6.3	Vanhentumisaika	101
7	Johtopäätöksiä.....	102
	Lähteet.....	110

1 Johdanto

Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa, jonka edellinen laajempi uudistus toteutettiin vuonna 2002. Yhteiskunnassa on tämän jälkeen tapahtunut muutoksia, joilla on vaikutusta myös rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Yhtäältä julkisyhteisöille on annettu uusia, entistä monipuolisempia tehtäviä, mikä on heijastunut virkamiesoikeuteen muun ohella siten, että entistä suurempi osa julkisyhteisöjen palveluksessa olevista on virkasuhteen sijasta työsuhteessa. Samalla ero virka- ja työsuhteisen henkilökunnan välillä on kaventunut esimerkiksi sikäli, että pääosa virkasuhteista on irtisanottavissa.¹ Toisaalta monia julkisyhteisöille aikaisemmin kuuluneita tehtäviä on lain nojalla annettu yksityisten tahojen hoidettavaksi, miltä osin virkavastuu on laajentunut kattamaan myös yksityisen sektorin työntekijöitä. Samalla digitalisaatio ja automatisoitu päätöksenteko ovat muuttaneet hallintopäätösten tekemistä, mikä on vaikuttanut virkavastuun kohdentamiseen ja toteuttamiseen.² Myös EU-lainsäädännöllä ja kansainvälisillä sopimuksilla on ollut vaikutusta virkavastuukysymyksiin varsinkin ulkomaisten virkamiesten osalta.

Edellä mainitut muutokset antavat yleisen perusteen sen arvioimiselle, vastaavatko rikoslain virkarikossäännökset nykyhetken tarpeita. Erityisen perusteen arvioimiselle antaa eduskunnan sote-uudistuksen yhteydessä hyväksymä lausuma. Lausumassa eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää välittömästi rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten ja rikoslain ulkopuolisten virkavastuusäännösten kokonaisarvioinnin sekä arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset.³

Eduskunnan lausuma perustui lakivaliokunnan esitykseen, jonka mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää virkavastuun ulottuvuuteen ja sen eroihin ja arvioida muun muassa, miten virkavastuusäätely voidaan rakentaa sellaisten lähtökohtien varaan, ettei perusteettomia eroja vastuun ulottuvuuteen synny. Myös julkisen

1 Ks. esim. Matikkala 2019 s. 312–313.

2 Ks. yleisesti esim. hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi, HE 145/2022 vp.

3 HE 241/2020 vp, EV 111/2021 vp s. 1–2.

hallintotehtävän merkitystä virkavastuusäätelyssä tulee arvioida. Samassa yhteydessä on syytä tarkastella myös rikosoikeudellisen virkavastuun suhdetta rikoslain 16 luvun säännöksiin ja niissä tarkoitettuun korotettuun rikosoikeudelliseen suojaan.⁴

Lakivaliokunnan lausumaesityksen taustalla oli rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvä epäsymmetria eli se, että julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon rikosoikeudellinen virkavastuu on muodostunut käytännössä laajemmaksi kuin julkisyhteisön työntekijän virkavastuu. Tämän vuoksi julkisen hallintotehtävän hoitamista voi koskea erilaajuinen rikosoikeudellinen virkavastuu siitä riippuen, onko tehtävä annettu julkisyhteisön vai yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Epäsymmetria nousi korostuneesti esiin sote-uudistuksen yhteydessä, koska uudistus mahdollisti yksityisten palveluntuottajien käyttämisen varsin laajasti tehtävissä, joita tulevat hoitamaan myös hyvinvointialueiden työsuhteiset henkilöt.

Rikosoikeudellisen virkavastuun epäsymmetria on kuitenkin sote-uudistusta vanhempaa perua. Sen taustalla on erityisesti se, että rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset ja perustuslain 124 §:n sääntely julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuvat osin erilaisille lähtökohdille.⁵ Rikoslain 40 luvussa on säädetty kahdenlaajuisesta virkavastuusta. Laaja virkavastuu koskee *virkamiesten lisäksi julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä*, joihin sovelletaan kaikkia virkarikossäännöksiä. Sen sijaan *julkisyhteisön työntekijöiden* virkavastuu on suppeampaa, koska heihin sovelletaan vain osaa virkarikossäännöksistä. Laajan virkavastuun keskeinen muodollinen peruste on siten virkamiesasema ja keskeinen aineellinen peruste julkisen vallan käyttäminen. Rikoslain 40 luvussa ei sen sijaan tunneta perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän käsitettä, joka on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi käsite. Perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on edellyttänyt muun ohella virkavastuusta säätämistä siten, että virkavastuu koskee julkista hallintotehtävää kokonaisuudessaan, ei ainoastaan julkisen vallan käyttöä. Lausuntokäytännössä ei sen sijaan pääsääntöisesti ole otettu kantaa siihen, tuleeko tällaisen virkavastuun olla RL 40 luvun merkityksessä laajaa vai suppeaa.

4 LaVL 10/2021 vp s. 44. – Vastaavia näkökantoja on tuotu esiin lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 12/2018 vp.

5 LaVL 10/2021 vp s. 15

Edellä mainituista syistä oikeusministeriössä asetetussa hankkeessa annettiin tehtäväksi laatia arviomuistio rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten ajantasaisuudesta. Arviomuistiossa käsitellään paitsi rikoslain 40 luvun säännöksiä, myös muita virkavastuun kannalta merkitykselliseksi arvioituja säännöksiä sekä rikoslain ulkopuolisia virkavastuusäännöksiä. Arvioinnin ulkopuolelle kuitenkin jätetään rikoslain 40 luvun kansanedustajia (ja ulkomaisen parlamentin jäseniä) koskevat säännökset (4, 4 a, 8 a ja 8 b §). Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että kansanedustajat eivät ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja heitä koskevat säännökset sijaitsevat rikoslain 40 luvussa lähinnä lakiteknisistä syistä.⁶ Edellä mainitut virkavastuuseen vaikuttavat yhteiskunnalliset muutokset eivät siten koske kansanedustajia. Lisäksi kansanedustajia koskevat rikoslain 40 luvun säännökset ovat tulleet voimaan 2011 ja 2019, joten tarve säännösten ajantasaisuuden arvioimiselle on vähäisempi kuin muissa 40 luvun säännöksissä, jotka ovat pääosin peräisin vuodelta 2002. Muistiossa voidaan kuitenkin arvioida sitä lakiteknistä seikkaa, onko kansanedustajia ja ulkomaisen parlamentin jäseniä koskevat säännökset jatkossakin perusteltua sijoittaa rikoslain virkarikoksia koskevaan lukuun.

Lisäksi arvioinnin ulkopuolelle jätetään ankarimmin arvioitavaa virkarikosta eli rikoslain 40 luvun 13 a §:n viittaussäännöksessä mainittua kidutusta koskeva rikoslain 11 luvun 9 a §. Säännös sijaitsee RL 40 luvun sijasta sotarikoksia ja rikoksia ihmisiä vastaan koskevassa 11 luvussa, ja se perustuu pääosin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen YK:n yleissopimukseen vuodelta 1984 (kidutusyleissopimus).⁷ Edelleen arvioinnin ulkopuolelle jätetään 40 luvun 13 §:ssä viitatu, rikoslain 45 luvussa rangaistaviksi säädetty sotilasrangaistussäännösten alaisten virkamiesten rikokset.⁸

Virkavastuun voidaan katsoa käsittävän rikosoikeudellisen, vahingonkorvaus-oikeudellisen ja hallinnollisessa menettelyssä toteuttavan vastuun. Edellä mainitusta tehtävänannosta seuraa, että virkavastuun muita kuin rikosoikeudellisia ilmenemismuotoja käsitellään arviomuistiossa ainoastaan siltä osin kuin tätä pidetään rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta tarpeellisena.⁹

6 Ks. esim. HE 77/2001 vp s. 45; LaVM 21/2018 vp s. 7; Viljanen 2018 s 869–870.

7 SopS 59–60/1989, HE 76/2009 vp s. 3, 28–34.

8 RL 45 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella näihin virkamiehiin sovelletaan 40 luvun säännöksistä vain 1–3 ja 5 §:ää. Ks. Viljanen 2018 s. 867, 876.

9 Virkavastuukysymysten osalta yleisesti ks. esim. Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Nora Korhonen, Kristian Siikavirta, Henrik Wenander ja Vesa Annola: Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14, jossa on käsitelty myös rikosoikeudellista virkavastuuta.

2 Rikosoikeudellisen virkavastuun perustuslaillinen tausta

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu, jonka perustana ovat Suomessa perustuslain säännökset.¹⁰ Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkavastuu turvaa virkatoiminnan lainmukaisuutta ja on siten tärkeä oikeusvaltion tae.

Vastuusta virkatoimista säädetään perustuslain 118 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Pykälän 3 momentin mukaan 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.

Julkishallinnon ulkopuolisia tahoja koskevan virkavastuun kannalta keskeinen säännös on perustuslain 124 §, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.¹¹

10 Esim. LaVL 32/2018 vp s. 22. Ks. myös Viljanen 2018 s. 865; Rautio 2022 s. 1373.

11 HE 1/1998 vp s. 178, PeVM 10/1998 vp s. 35

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla.¹² Virkavastuusäntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä muuten kuin siltä osin, että virkavastuusäntös on syytä muotoilla laajemmin kuin julkisen vallan käyttöön rajoittuen.¹³ Käytännössä virkavastuusäntös on tavanomaisesti muotoiltu siten, että yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun viranomaiskoneiston ulkopuoliseen tahoon sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tai suorittaessaan julkista hallintotehtävää.¹⁴ Tätä selostetaan tarkemmin jäljempänä RL 40:12:n yhteydessä.

12 Esim. PeVL 17/2021 vp s. 20, PeVL 65/2018 vp 2 ja 9, PeVL 50/2017 vp s.3, PeVL 26/2017 vp s. 49.

13 Esim. PeVL 92/2022 vp s. 4, PeVL 47/2021 s. 3, PeVL 17/2021 vp s. 20.

14 Esim. PeVL 50/2017 vp s. 3, PeVL 16/2016 vp s. 2–3, PeVL 8/2014 vp s. 5/l.

3 Rikosoikeudellisen virkavastuun historia

Virkarikossääntelyn historia Suomessa voidaan jakaa kolmeen päävaiheeseen, joita ovat vuoden 1889 rikoslain säännökset sekä vuoden 1989 ja 2002 uudistukset.

3.1 Vuoden 1889 rikoslaki

Vuoden 1889 rikoslain virkarikoksia koskeva 40 luku sisälsi yli 20 rangaistus-säännöstä, jotka säilyivät suurelta osin alkuperäisessä asussaan vuoden 1989 virkarikossäännösten kokonaisuudistukseen asti. Useimmat vuoden 1889 rikoslain 40 luvun säännökset koskivat niin sanottuja *varsinaisia virkarikoksia* eli tekoja, jotka olivat rangaistavia vain virkamiehen tekeminä. Tällaisia rikoksia olivat esimerkiksi lahjoman ottaminen (RL 40:1) ja päihtymys virantoimituksessa (RL 40:19 b). Lisäksi lukuun sisältyi myös niin sanottuja *epävarsinaisia virkarikoksia* eli tekoja, jotka oli säädetty rangaistaviksi muidenkin kuin virkamiesten tekeminä, mutta joista virkamiehen tekeminä säädettiin ankarampi rangaistusuhka. Tällaisia rikoksia olivat esimerkiksi virkamiehen väärennysrikos (RL 40:6) ja virkamiehen kavallusrikos (RL 40:7).¹⁵

Sisällöltään vuoden 1889 rikoslain 40 luvun rangaistussäännökset olivat melko kasuistisia.¹⁶ Tunnusmerkistönsä rakenteen perusteella ne voitiin jakaa *yksityiskohtaisesti määriteltyihin virkarikoksiin* ja *yleisluonteisiin virkarikoksiin*, joiden tunnusmerkistö oli avoimempi ja jotka saivat sisältönsä muualta lainsäädännöstä tai tavanomaisesta oikeudesta. Esimerkkejä viimeksi mainituista olivat tahallinen virkarikos (40:20) ja tuottamuksellinen virkavirhe (40:21).¹⁷

Virkarikoksista tuomittavia yleisiä rangaistuksia olivat vankeus ja sakko. Erityisiä rangaistusseuraamuksia olivat virantoimituksesta erottaminen enintään kahdeksi vuodeksi ja viraltapano, jotka oli eräiden virkarikosten osalta säädetty ainoiksi rangaistuksiksi. Useimmiten erityisrangaistus oli kuitenkin säädetty vakavimmista

15 HE 58/1988 vp s. 5–6.

16 HE 58/1988 vp s. 14, Matikkala 2019 s. 313.

17 HE 58/1988 vp, s. 6.

virkarikoksista tuomittavaksi lisärangaistukseksi yleisen rangaistuksen eli sakon tai vankeuden ohella. Viraltapano saattoi olla sisällöltään joko suppea, jolloin se käsitti sen viran menettämisen, jossa rikos tehtiin tai jonka syyllinen oli tuon viran sijaan saanut (RL 2:7), tai laaja, jolloin se käsitti kaikki ne virat, jotka syyllisellä tuomitsemishetkellä oli (RL 2:7 ja 2:10).¹⁸

Rikosoikeudellinen virkamieskäsite määriteltiin rikoslain yleisessä osassa 2 luvun 12 §:ssä, jonka mukaan "[v]irkamiehiksi sanotaan tässä laissa valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalain, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita, sekä ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan." Määritelmän loppuosa *julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan määrätystä tai valituista* kattoi muun muassa kunnanvaltuustojen ja vastaavien julkisyhteisöjen elinten luottamushenkilöt sekä julkisyhteisöjen työntekijät, jotka hoitivat julkista tehtävää tai toimittivat julkista asiaa (KKO 1985 II 147). Sama koski yksityisiä tahoja kuten yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimihenkilöitä, joille oli erityisellä säännöksellä uskottu jokin julkinen tehtävä ja usein myös siihen liittyvää julkista valtaa.¹⁹

Virkamiesten rikoksista oli rikoslain ja sen 40 luvun lisäksi runsaasti säännöksiä myös rikoslain ulkopuolisissa laeissa. Yksi esimerkki tällaisista olivat säännökset, joiden mukaan tietynlaisia tehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla. Suurin osa näistä säännöksistä koski henkilöitä, joita olisi pidetty virkamiehinä rikoslain 2:12:n määritelmän nojalla, jolloin säännöksillä oli vain *toteava vaikutus*. Joissakin tapauksissa säännöksillä saattoi kuitenkin olla myös *virkevastuuta luova vaikutus*. Suurimman ryhmän rikoslain ulkopuolisista virkamiehiä koskevista rangaistussäännöksistä muodostivat erilaiset salassapidon rikkomista koskevat säännökset.²⁰

3.2 Vuoden 1989 kokonaisuudistus

Rikoslain 40 luku uudistettiin ja modernisoitiin kokonaisuudessaan vuonna 1989 annetulla lailla rikoslain muuttamisesta (792/1989), joka tuli voimaan 1.1.1990. Uudistuksessa virkarikokset ja muut rikokset erotettiin selkeästi toisistaan ja samalla

18 HE 58/1988 vp s. 7–8.

19 HE 58/1988 vp s. 6–7.

20 HE 58/1988 vp s. 8–9.

virkarikosten määrää vähennettiin huomattavasti.²¹ Tavoitteena oli jättää virkarikoksina rangaistaviksi vain sellaiset teot ja laiminlyönnit, joita voitiin pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta tai joista muualla laissa ei ollut säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa. Tällaisiksi rikoksiksi katsottiin lahjusrikokset ja salassapitorikokset sekä virka-aseman väärinkäyttäminen ja muu virkavelvollisuuden rikkominen. Sen sijaan epävarsinaisista virkarikoksista pyrittiin luopumaan. Tarpeettomiksi nähtiin myös määrättyjä hallinnonaloja koskevat rangaistussäännökset ja virkamiehen päihetyä ja aiheetonta poissaoloa koskevat säännökset, jotka katsottiin voitavan kattaa virkavelvollisuuden rikkomista koskevalla kriminalisoinnilla. Samalla virkavelvollisuuden vähäisen rikkomisen rangaistavuudesta luovuttiin.²² Uudistuksen seurauksena rikoslain 40 luku saikin pääosin nykyisen rakenteensa.

Vuoden 1989 uudistus oli rikoslain kokonaisuudistuksesta erotettu uudistus, jonka taustalla olivat valtion ja muun julkisen hallinnon tehtävissä tapahtuneet muutokset. Julkishallinnon tehtävät olivat laajentuneet ja monipuolistuneet, ja samalla julkisia tehtäviä ja niihin liittyvää julkista valtaa oli enenevässä määrin uskottu muiden kuin julkisyhteisöjen hoidettavaksi. Julkisyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön määrä oli voimakkaasti kasvanut, ja entistä suurempi osa henkilöstöstä oli työsuhteista. Myös virkamiesten asema oli muuttunut ja heidät rinnastettiin useissa suhteissa muihin palkansaajiin. Valtion virkamieslainsäädäntö oli uudistettu vuoden 1988 alussa voimaan tulleella valtion virkamieslailla (755/86), jonka 46 §:n mukaan entistä suurempi osa virkamiehistä voitiin irtisanoa.²³

Vuoden 1989 uudistuksella pyrittiin myös normalisoimaan virkarikosten seuraamuksia siten, että kaikista virkarikoksista säädettiin yleistä lajia oleva rangaistus eli sakko tai vankeus. Virkamiehille tuomittavat erityiset rangaistusseuraamukset olivat osoitautuneet vanhentuneiksi ja ongelmallisiksi, ja niiden käyttäminen haluttiin rajoittaa tilanteisiin, joissa virkarikosten erityislaatu sitä vaati. Viraltapanoseuraamuksen käyttöalaa kavennettiin ja se säädettiin koskemaan kaikkia rikoslain 2 luvun 12 §:n määritelmän mukaisia virkamiehiä. Viraltapano saattoi edelleen olla suppea (RL

21 HE 58/1988 vp s. 1, 23.

22 HE 58/1988 s. 1, 18-20, 23. – HE:n 58/1988 vp perustana oli virkarikostyöryhmän mietintö (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 10/1986). Useita vuoden 1989 uudistuksessa toteutettuja muutoksia oli ehdotettu jo julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietinnössä (komiteamietintö 1979:26). Ks. HE 58/1988 vp s. 26–28.

23 HE 58/1988 vp s. 16, 18, 35; HE 77/2001 vp, s. 5.

2:7) tai laaja (RL 2:10). Samalla virantoimituksesta erottamisesta luovuttiin. Lievimmistä virkarikoksista eli tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voitiin erityisrangaistuksena tuomita sakon sijasta varoitus.²⁴

Vuoden 1989 uudistuksessa pidettiin vielä tarpeellisena säilyttää rikosoikeudellinen virkamieskäsite hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä laajempänä. Tätä perusteltiin sillä, että julkisia tehtäviä oli edeltävinä vuosikymmeninä uskottu enenevässä määrin muillekin kuin julkisyhteisöille ja niiden virkamiehille. Virkamiehen määritelmää rikoslain 2 luvun 12 §:ssä pyrittiin kuitenkin täsmentämään. Määritelmä perustettiin edelleen pääasiallisesti henkilön asemaan ja viime kädessä suoritettavien tehtävien laatuun. Viimeksi mainituilta osin hallituksen esityksessä ehdotettiin, että virkamiehenä pidettäisiin myös ”henkilöä, joka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella hoitaa julkista tehtävää julkisoikeudellisessa yhdistyksessä tai muussa kuin 1 kohdassa tarkoitettussa yhteisössä sekä henkilöä, joka muutoin kuin edellä tarkoitetuissa tapauksissa tai 2 momentissa tarkoitettuna julkisyhteisön työntekijänä edellä mainitulla perusteella hoitaa julkista tehtävää”. Käsite ”hoitaa julkista tehtävää” muutettiin kuitenkin eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan ehdotuksesta muotoon ”käyttää julkista valtaa”, koska julkisen tehtävän hoitamista ei pidetty laaja-alaisuutensa vuoksi riittävän tarkkarajaisena käsitteenä.²⁵ Muutoksen myötä julkisen vallan käyttö muodostui keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi rikosoikeudelliselle virkavastuulle muodollisena perusteena olevan virkamiesaseman ohella.

Uudistuksessa säädettiin myös julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuusta, joka kattoi lahjomarikokset ja salassapitovelvollisuuden rikkomisen sekä virka-aseman väärinkäyttämisen siltä osin kuin kyse oli julkisen vallan käytöstä.²⁶ Julkisyhteisön työntekijän määritelmä otettiin rikoslain 2 luvun 12 §:n 2 momenttiin. Muutos näkyi rikoslain 40 luvun terminologiassa myös siten, että luvun otsikoksi muutettiin ”Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista”, minkä lisäksi lahjomarikosten ja salassapitorikoksen tunnusmerkistössä tekijänä mainittiin virkamiehen lisäksi julkisyhteisön työntekijä.

24 HE 58/1988 vp s. 21–22, 24–25.

25 LaVM 7/1989 vp s. 6.

26 HE 58/1988 vp s. 20–21, 24.

3.3 Vuoden 2002 virkarikosuudistus

Virkarikossäännösten viimeisin laajempi uudistus toteutettiin vuonna 2002, jolloin rikoslain 40 luku uudistettiin lähes kokonaisuudessaan ja rikosoikeudellisen virkavastuun alaa jonkin verran laajennettiin (laki rikoslain muuttamisesta, 604/2002). Vuoden 1989 kokonaisuudistuksen tavoitteiden arvioitiin sinänsä toteutuneen suhteellisen hyvin ja niitä pidettiin edelleen lähtökohtaisesti oikeina. Kokonaisuudistuksen jälkeen oli kuitenkin tapahtunut jäljempänä tarkemmin selostettua kehitystä, jota ei ollut voitu kokonaisuudistuksessa ennakoida. Vuoden 2002 uudistuksen tavoitteena olikin ennen kaikkea saattaa rikosoikeudellisen vastuun rajat tuolloisia käsityksiä vastaaviksi.²⁷ Uudistus koski lähes kaikkia rikoslain 40 luvun säännöksiä, jotka saivat uudistuksen tuloksena pitkälti nykyisen asunsa.²⁸ Uudistuksessa tehtyjä asiallisia muutoksia on toisaalta pidetty vähäisinä.²⁹

Rikosoikeudellisen virkavastuun kattavuuden kannalta keskeiset muutokset koskivat virkavastuusäntelyn piirissä olevien henkilöryhmien määrittelyä (40:11) ja näihin henkilöryhmiin sovellettavan virkavastuun laajuutta (40:12). Rikosoikeudellista virkamieskäsittettä kavennettiin ja se pyrittiin mahdollisimman pitkälti yhdenmukaistamaan hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen kanssa. Samalla julkista valtaa käyttävän henkilön käsittettä laajennettiin julkisen vallan käytön valmistelu-tehtävien osalta, ja julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuu laajennettiin virkamiehen vastuuta vastaavaksi, kun kyse oli julkisen vallan käytöstä. Lisäksi tehtiin se lakitekninen muutos, että kaikkien RL 40 luvun virkarikostunnusmerkistöjen tekijänä mainittiin ainoastaan virkamies, kun taas rikosten sovellettavuudesta muihin henkilöryhmiin säädettiin 12 §:n soveltamisalasäännöksessä. Samalla 40 luvun otsikoksi muutettiin ”Virkarikoksista”.

Muutosten taustalla oli 1990-luvun voimakas yksityistämiskehitys, jossa julkisia tehtäviä oli siirretty virkamieshallinnon ulkopuolelle. Tämän vuoksi RL 2 luvun 12 §:n virkamiehen määritelmä oli osoittautunut liian ahtaaksi erityisesti julkisen vallan käytön valmistelutehtävissä toimivien osalta. Lisäksi julkisyhteisön työntekijän virkamiestä kapeampi rangaistusvastuu silloinkin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä, oli yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen.³⁰

27 HE 77/2001 vp s. 11–12.

28 Matikkala 2019 s. 312, Viljanen 2018 s. 866. – Vuoden 2002 uudistuksen jälkeen muutoksia on tehty erityisesti kansanedustajia koskevaan sääntelyyn (RL 40:4, 4 a, 8 a ja 8 b §), 11 §:n virkamiehen määritelmään ja 12 §:n soveltamisalasäännökseen.

29 Viljanen 2018 s. 866.

30 HE 77/2001 vp s. 11–13.

Vuoden 2002 uudistuksessa kuljettiin siten eri suuntaan kuin 1989, jolloin virkarikosten rangaistavuutta oli merkittävästi kavennettu ja eduskuntakäsittelyssä oli asetettu tavoitteeksi luopua tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuudesta tulevaisuudessa.³¹ Viimeksi mainittua tavoitetta ei vuonna 2002 pidetty enää perusteltuna muun muassa sen vuoksi, että kurinpitomenettelystä, joka nähtiin vuoden 1989 uudistuksessa riittävänä tapana reagoida vähäisimpiin virkarikoksiin, oli sotilaskurinpitoa lukuun ottamatta luovuttu. Tämän vuoksi tuottamuksellisten virkavelvollisuuden rikkomisten, jotka muodostivat valtaosan virkatoiminnassa tehdyistä rikoksista, rangaistavuudesta luopuminen olisi merkittävästi rajoittanut mahdollisuutta reagoida virkavirheisiin tehokkaalla tavalla.³²

Vuoden 2002 uudistuksen keskeisenä lakiteknisenä tavoitteena oli myös saattaa virkarikossäännökset vastaamaan rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttua lainsäädäntötapaa.³³ Tämän vuoksi virkamiehen ja muiden keskeisten henkilöryhmien määritelmät siirrettiin rikoslain 2 luvusta 40 lukuun. Tavoitteesta jouduttiin kuitenkin tinkimään kokonaisuudistuksen keskeneräisyyden vuoksi: kaksi tunnistettua muutostarvetta ehdotettiin toteutettaviksi vasta siinä vaiheessa ("lähivuosina"), kun rikoslain lukujen lopullinen järjestys muodostettaisiin. Näitä olivat virkarikoksia koskevan luvun sijoittaminen viranomaisia vastaan tehtyjä rikoksia koskevan 16 luvun edelle ja 40 luvun 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevien säännösten jakaminen kahteen erilliseen pykälään.³⁴

Uudistuksella myös hyväksyttiin Strasbourgissa 4 päivänä marraskuuta 1998 tehty lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus (ns. EN:n korruptiosopimus)³⁵, minkä vuoksi rikoslain 16 lukuun otettiin säännökset kansan-

31 LaVM 7/1989 vp s. 2.

32 HE 77/2001 vp s. 11–13. – Hallituksen esityksessä (s. 14–16) arvioitiin, että rikosoikeudellisen virkavastuun alaraja oli kurinpitovastuun merkityksen pienenemisen vuoksi saattanut nousta jopa liian korkealle. Esityksessä ei kuitenkaan ehdotettu varsinaisia laajennuksia virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevien rikosten tunnusmerkistöön, vaikka näiden rikosten soveltamisalaa eri henkilöryhmiin laajennettiin. Esitykseen ei sisällynyt sitä valmistelleen työryhmän ehdotusta virka-aseman väärinkäyttämisen ja virkavelvollisuuden rikkomisen soveltamisalan laajentamisesta hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin virkatehtävän asianmukaiselle hoitamiselle selvästi asettamiin vaatimuksiin perustuvaan virkavelvollisuuden rikkomiseen.

33 HE 77/2001 vp s. 5, 13.

34 HE 77/2001 vp s. 5, 13, 16.

35 SopS 107–108/2002.

edustajan lahjomisesta ja 40 lukuun lahjuksen ottamisesta kansanedustajana.³⁶
Lisäksi virkarikossäännösten soveltamista ulkomaisiin virkamiehiin laajennettiin lahjuksen ottamista koskevissa rikoksissa.³⁷

36 Kyseessä oli HE:n mukaan uudistuksen merkittävin muutos (HE 77/2001 vp, s. 12 ja 14). Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kansanedustajaa koskevat lahjontasäännökset tulisi poistaa lakiehdotuksesta ja Suomen tulisi tehdä EN:n korruptiosopimukseen tätä koskeva varauma (PeVL 29/2001 vp s. 3–4). Lakivaliokunta kuitenkin puolsi ehdotuksen hyväksymistä eräin muutoksin (LaVM 10/2002 vp), missä muodossa ehdotus myös hyväksyttiin (604/2002).

37 HE 77/2001 vp s. 5, 14.

4 Rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset

Rikoslain 40 luvun nykyiset virkarikoskriminalisoinnit koskevat lahjuksen ottamista (1–3 §), virkasalaisuuden rikkomista (5 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkomista (9–10 §). Näistä lahjuksen ottamista koskevat säännökset ovat edellä mainittuja *yksityiskohtaisesti määritellyjä virkarikoksia*, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen taas *yleisluonteisia virkarikoksia*, joiden tunnusmerkistö on avoin ja saa tarkemman sisältönsä muualta. Virkasalaisuuden rikkomisessa on piirteitä molemmista, koska salassapitovelvollisuuden sisältöä ei ole tunnusmerkistössä määritelty, vaan se perustuu muuhun lainsäädäntöön. Toisaalta salassapitovelvollisuuden sisältö lienee muuhun lainsäädäntöön perustuvanakin yksiselitteisempi kuin virka-aseman väärinkäytön ja virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä viitattu virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisältö, varsinkin kun viimeksi mainittu voi perustua myös lakia alemmanasteisiin määräyksiin. Lahjuksen ottaminen ja virkasalaisuuden rikkominen muistuttavat myös *epävarsinaisia virkarikoksia* siinä mielessä, että samantyyppiset teot ovat rangaistavia myös muiden kuin virkamiesten tekeminä (lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, RL 30:8–8a, ja salassapitorikos, RL 38:1–2).

Rikoslain 40 luvun muista virkarikosvastuuta koskevista säännöksistä 11 § sisältää määritelmät keskeisistä henkilöryhmistä (virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies ja julkista valtaa käyttävä henkilö), joihin sovellettavan virkavastuun laajuudesta säädetään soveltamisalaa koskevassa 12 §:ssä. Luvun 14 §:ssä säädetään menettämisseuraamuksesta lahjuksen ottamista koskevilla rikoksilla.

4.1 Lahjuksen ottaminen (RL 40:1)

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 tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä,

hänet on tuomittava *lahjuksen ottamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Lahjusrikokset ovat keskeinen osa sääntelyä, jonka tavoitteena on turvata virkatoimien oikeellisuus.³⁸ Niiden voidaankin sanoa olevan virkarikosten ydinaluetta.³⁹ Lahjuksen antamisesta virkamiehelle ja muille virkamieheen rinnastettaville henkilöryhmille (niin sanottu *aktiivinen lahjominen*) säädetään RL 16 luvun 13–14 §:ssä, lahjuksen ottamisesta (*passiivinen lahjominen*) taas 40 luvun 1–3 §:ssä. Lahjuksen antamista ja ottamista koskevat säännökset ovat suurelta osin toistensa peilikuvia. Virkarikoksia näistä ovat ainoastaan viimeksi mainitut.

4.1.1 Lahjusrikoksilla suojattavat oikeushyvät

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen esitöiden mukaan lahjusrikossäännösten tarkoituksena on erityisesti edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta eli riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista, mikä on yksi *virkatoimien lainmukaisuuden* edellytys. Tämän lisäksi säännöksillä pyritään ylläpitämään *kansalaisten luottamusta* virkatoiminnan lainmukaisuuteen. Tältä osin pohdittiin, tuleeko viimeksi mainitulle kriteerille antaa itsenäinen merkitys vai suojataanko sitä vain välillisesti virkatoimien lainmukaisuuden kautta. Silloisen oikeuskäytännön perusteella vaikutti siltä, että virkatoiminnan *lainmukaisuutta* vaarantavat teot rangaistiin lahjusrikoksina ja *luottamusta* vaarantavat teot taas tuottamuksellisina virkarikoksina. Uudistuksessa tätä

38 HE 58/1988 vp s. 46.

39 Viljanen 2018 s. 878.

asiantilaa haluttiin muuttaa laajentamalla lahjusrikosten alaa siten, että lahjusrikossäännöksillä suojataan kumpaakin mainittua oikeushyvää. Virkatoiminnan lainmukaisuuteen kohdistuvat teot katsottiin kuitenkin vakavammiksi. Tämän vuoksi teot, jotka ovat omiaan ainoastaan vaarantamaan luottamusta viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen ilman pyrkimystä vaikuttaa virkatoimintaan, otettiin rangaistaviksi lahjusrikkomuksina (RL 40:3). Tällainen teko säädettiin rangaistavaksi ainoastaan vastaanottajan, ei antajan osalta.⁴⁰ Virkamiehen toimintaan kohdistuu siten laajempi rangaistusuhka kuin tekoon osallistuvan ulkopuolisen.

Viimeksi mainittu seikka ei kuitenkaan tarkoita, että lahjuksen antaja olisi näissä tapauksissa aina rangaistusvastuusta vapaa. Antaja voi syyllistyä lahjuksen antamiseen vaikka teko arvioidaankin virkamiehen osalta lahjusrikkomuksena.⁴¹ *Viljanen* arvelee myös olevan mahdollista tuomita lahjuksen antaja yllytyksestä tai avunannosta lahjusrikkomukseen.⁴²

Lahjuksen ottamista koskevat rikokset ovat rangaistavia vain tahallisina. Vuoden 1989 uudistuksen esitöissä katsottiin, että etujen vastaanottaminen voi kuitenkin jatkossakin tulla rangaistavaksi myös tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.⁴³ Tulkinta on vahvistettu korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2000:40 (ään.). Taustalla on valtion virkamieslain 15 §, jonka mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Mahdollisuus luottamuksen heikentymiseen asettaa etujen vastaanottamiselle vielä suuremmat rajoitukset kuin lahjusrikossäännöksissä, joissa edellytetään lahjusrikkomuksen osalta, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.⁴⁴

4.1.2 Yhteys toimintaan palvelussuhteessa

Lahjuksen ottamisen täytyy tapahtua *toiminnasta palvelussuhteessa*, millä kuvataan lahjuksen ottamisen ja lahjuksen ottajan toiminnan välistä yhteyttä.⁴⁵ Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on huomauttanut, että muiden henkilöryhmien kuin

40 HE 58/1988 vp s. 46–48, 51, 58.

41 Rautio 2022 s. 1377 ja 1385.

42 Viljanen 2018 s. 895.

43 HE 58/1988 vp s. 58.

44 Ks. HE 58/1988 vp s. 58, Rautio 2022 s. 1377–1378.

45 Rautio 2022 s. 1378.

virkamiesten osalta palvelussuhteesta puhuminen ei ole luontevaa, vaan kyse on näissä tilanteissa enemmänkin yhteydestä asemaan tai tehtäviin.⁴⁶ Lain esitöissä ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä (esim. KKO 1997:33, KKO 2016:39, kohta 40) on katsottu, että kyse ei ole vain tietystä virkatoiminnasta tai tehtävistä, vaan yleisesti palvelussuhteeseen liittyvistä toimintamahdollisuuksista. Toiminnan ei tarvitse sisältää päätösvallan käyttöä, vaan riittävää on, että lahjottavalla on *mahdollisuus vaikuttaa* ratkaisuihin esimerkiksi esittely- tai valmistelutehtävissä.⁴⁷ Rangaistavuus ei myöskään edellytä, että lahjuksen ottaja menettelee tehtävässään virheellisesti esimerkiksi tekemällä lahjojaa suosivan päätöksen.⁴⁸ Yhteyttä toimintaan palvelussuhteessa voidaankin pitää lahjusrikoksen keskeisenä tunnusmerkistökiteijänä, joka vaikuttaa myös muiden tunnusmerkistökiteijöiden kuten edun saajan tai oikeudettomuuden arviointiin (ks. KKO 2016:39, kohta 26).⁴⁹

Kun lahjus on yhteydessä toimintaan palvelussuhteessa, merkitystä ei ole sillä, kenelle etu on osoitettu. Vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa säädettiin nimenomaisesti, että lahjus voidaan osoittaa muullekin taholle kuin virkamiehelle itselleen, mikä ilmaistaan tunnusmerkistökiteijällä "*itselleen tai toiselle*". Tunnusmerkistössä haluttiin kuitenkin tehdä ero sen suhteen, onko virkamies tekemisissä toiselle osoitetun lahjuksen kanssa vai ei. Virkamiehen *välityksellä* toiselle osoitetuista lahjoista säädetään RL 40:1:n 1 momentissa ja *suoraan* toiselle soitetuista lahjoista 2 momentissa. Lahjan tai edun saajan ja lahjottavan välillä täytyy kuitenkin olla sellainen yhteys, että lahjan tai edun antamisella voi olla vaikutusta lahjottavan toimintaan.⁵⁰ Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että lahjusrikoksen muut tunnusmerkistökiteijät käytännössä rajaavat vastaanottajatahoa, koska vaikuttaminen tai pyrkimys siihen tuskin voi toteutua, ellei etua osoiteta lahjottavalle tai hänen lähipiirilleen, joita voivat olla esimerkiksi sukulaiset, ystävät tai virkamiehelle tärkeät yhteisöt.⁵¹

46 Viljanen 2018 s. 884.

47 HE 58/1988 vp s. 48.

48 Rautio 2022 s. 1378, Viljanen 2018 s. 884–886.

49 Ks. myös HE 58/1988 vp s. 51.

50 HE 58/1988 vp s. 50, 55.

51 Rautio 2022 s. 1379.

4.1.3 Lahja tai muu oikeudeton etu

Tunnusmerkistössä tarkoitettu *lahja tai muu oikeudeton etu* voi olla lähtökohtaisesti mikä tahansa etu, joka voi olla omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan palvelussuhteessa. Kyseeseen voi siten tulla muukin kuin taloudellinen etu, esimerkiksi tunnearvoa sisältävä etu kuten ansiomerkin lupaaminen tai seksuaalinen kanssakäyminen (KKO 2017:67, kohdat 15–16).

Useimmiten kyseessä kuitenkin lienee taloudellinen arvo (KKO 2017:67, kohta 15). *Viljasen* mukaan käytännössä tyypillisiä lahjuksia ovat muun muassa kohtuuttoman suuret alennukset esimerkiksi asuntokaupoissa, virkamiehen velkojen perimättä jättäminen, korkojen anteeksianto, poikkeuksellisen arvokkaat merkkipäivälahjat, kohtuuttoman korkeat konsulttipalkkiot sivutoimena hoidetuista tehtävistä, virkistysluonteiset ulkomaanmatkat ja ylenmääräinen ravintola- ym. kestitys.⁵²

Edun *oikeudettomuus* rajaa määritelmän ulkopuolelle sellaiset edut, joille on hyväksyttävä peruste.⁵³ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että oikeudettomuuden arvioinnissa on otettava huomioon muut tunnusmerkistökäsitteet. Esimerkiksi *Viljasen* mukaan kyse on enemmänkin *menettelyn laadusta* kuin tietyn edun ominaisuuksista. Vaikutusta voi olla esimerkiksi sillä, mistä jäljempänä selostetusta kolmesta tekotavasta (pyytäminen, vastaanottaminen vai hyväksyminen) on kyse. Virkamies ei lähtökohtaisesti voi pyytää tehtäviensä hoidosta muita etuja kuin asianmukaisen palkan ja periä maksun tai muun lakisääteisen korvauksen tehtävän suorittamisesta. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös edun tavallisuus (esimerkiksi merkkipäivälahja) tai sen vastaanottamisen tarpeellisuus virkatehtävien kannalta, kuten myös virkatoimen merkitys ja virkamiehen asema. Esimerkiksi tuomarin asema vaa-tii korostettua puolueettomuutta, minkä vuoksi tuomari ei lähtökohtaisesti voi vastaanottaa minkäänlaista etua käsiteltävänä olevan riidan osapuolilta. Yleisemminkin julkisen vallan käyttöä sisältävissä tehtävissä tulisi suhtautua erityisen pidättyväisesti etujen ottamiseen.⁵⁴

52 Viljanen 2018 s. 881.

53 HE 58/1988 vp s. 49, 55.

54 Rautio 2022 s. 1379–1381, Viljanen 2018 s. 880, 883–884.

4.1.4 Lahjuksen ottamisen tekotavat

Lahjuksen ottamisen tekotapoja ovat pyytäminen, vastaanottaminen ja hyväksyminen. Näistä RL 40:1.1:n 1 kohdan *pyytäminen* otettiin tunnusmerkistöön vuoden 2002 uudistuksessa. Taustalla olivat Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen vaatimukset, mutta myös se, että aikaisempaa ilmaisua ”vaatii” oli tulkittu laajemmin kuin mihin ahdas kielellinen tulkinta olisi johtanut. Vaatimisen piiriin oli sekä oikeuskäytännössä että oikeuskirjallisuudessa katsottu kuuluvan myös muunlaisen kuin vaatimuksena esitetyn *aloitteen tekeminen* lahjan tai edun saamiseksi, jota vastaava tunnusmerkistökäsite lisättiin samassa yhteydessä pyytämisen rinnalle. Tarkoituksena oli kattaa nimenomaista pyytämistä pehmeämpi virkamiehen vihjaileva aloitteellisuus oikeudettoman edun saamiseksi, esimerkiksi se, että virkamies sanavallinnallaan tai muuten selvästi antaa ymmärtää odottavansa oikeudetonta etua toiminnastaan.⁵⁵ Muutosta on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty asiallisesti ottaen vähäisenä.⁵⁶

Pyytäminen on moitittavampi tekemuoto kuin vastaanottaminen (KKO 2016:39, kohta 25) tai hyväksyminen. Tämä ilmenee myös siinä, ettei 1 kohtaan sisälly vastaavanlaista toimintaan palvelussuhteessa kohdistuvaa *vaikutuskriteeriä* kuin vastaanottamiseen tai hyväksymiseen. Lähtökohta on siten se, että toiminnasta palvelussuhteessa ei saa pyytää minkäänlaista lahjaa tai muuta oikeudetonta etua eikä muutoinkaan tehdä aloitetta sellaisen saamiseksi.⁵⁷

Toinen tekemuoto eli lahjan tai edun *vastaanottaminen* otettiin lakiin vuoden 1989 virkarikosuudistuksen yhteydessä. Lain esitöiden perusteella tekotavalla on tarkoitettu samaa kuin aikaisemman lain sanamuodolla *ottamisesta*.⁵⁸ Vastaanottamisen on oikeuskirjallisuudessa katsottu täyttyvän, kun virkamies on saanut edun itselleen tai toiselle toimitettavaksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi omaisuuden siirtymistä tai tilaisuuteen kuten kestitykseen osallistumista.⁵⁹ Toisaalta on myös katsottu, että pelkkä hallinnan tosiasiallinen siirtäminen ei riitä, vaan tunnusmerkistökäsitteeseen kuuluu myös vastaanottajan hyväksyvä tahdonilmaisu eli lahjan antajan ja ottajan yhteisymmärrys lahjuksen luovuttamisesta.⁶⁰

55 HE 77/2001 vp s. 41–42.

56 Rautio 2002 s. 1382, Viljanen 2018 s. 889.

57 Rautio 2002 s. 1382.

58 HE 58/1988 vp s. 55.

59 Rautio 2022 s. 1382.

60 Viljanen 2018 s. 888. Virkamiehen ei siten voida Viljasen mukaan katsoa vastaanottaneen lahjusta, jos lahja on toimitettu virkamiehen työhuoneeseen hänen tietämättään.

Kolmas tekomuoto eli lahjan tai edun tai sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen *hyväksyminen* otettiin niin ikään lakiin vuoden 1989 uudistuksessa aikaisemman sanamuodon *edustamisen* tilalle. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että vastaanottaja ryhtyy käyttämään hänelle yksipuolisesti toimitettua lahjaa ja siten hyväksyy lahjan antamisen. Lain esitöiden mukaan tällainen menettely saattaisi toisaalta olla myös lahjan vastaanottamista, ja tekotapoja pidettiin osaksi päällekkäisinä.⁶¹ Oikeuskirjallisuudessakaan ei ole pidetty yksiselitteisenä, milloin virkamiehen voidaan katsoa hyväksyneen edun tai sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa virkamies on passiivinen. *Viljanen* on katsonut, että virkamieheltä voidaan edellyttää aktiivisuutta lahjuksen torjumiseksi, jos se on jo toimitettu hänen haltuunsa. Sen sijaan pelkkä tarjous tai lupaus ei pääsääntöisesti edellyttäisi virkamieheltä aktiivista torjumista. Jos taas virkamies hyväksyy tarjouksen, kyseessä on yleensä vain lahjuksen vastaanottamista edeltävä välivaihe.⁶²

Sekä vastaanottamista että hyväksymistä koskee *vaikuttamiskriteeri* eli se, että lahjalla tai edulla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan tai se on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Tunnusmerkistö ei siten edellytä, että lahja tai etu todella vaikuttaisi lahjottavan toimintaan, vaan riittävää on, että siihen pyritään tai että lahjalla tai edulla objektiivisesti arvioiden yleensä on tällainen vaikutus.⁶³ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viimeinen eli niin sanottua abstraktista vaarantamista kuvaava ”on omiaan”-edellytys on yleensä ratkaiseva, koska vaikutusta tai nimenomaista vaikuttamispyrkimystä voi olla vaikea osoittaa. Kyse on tiettyyn menettelyyn tyypillisesti liittyvästä seurauksesta, mutta konkreettista vaaraa seurauksen aiheutumisesta ei edellytetä.⁶⁴ Sanamuodolla haluttiin vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa osoittaa aikaisempaa selkeämmin, että lahjomisrikossäännöksillä pyritään erityisesti suojaamaan virkatoimintaa epäasialliselta vaikuttamiselta.⁶⁵

RL 40:1:n 2 momentti koskee edellä lausutusti tilanteita, joissa virkamies hyväksyy *suoraan* toiselle annettavan lahjan tai edun antamisen, lupaamisen tai tarjoamisen.⁶⁶ Kyse on siten tilanteista, joissa virkamies ei ole lainkaan henkilökohtaisesti tekemisissä lahjan tai edun kanssa.⁶⁷ Vuoden 2002 uudistuksen esitöissä 2 momen-

61 HE 58/1988 vp s. 55–56.

62 Viljanen 2018 s. 888. Ks. myös Rautio 2022 s. 1382–1383.

63 HE 58/1988 vp s. 49.

64 Rautio 2022 s. 1379–1380, Viljanen 2018 s. 882–883.

65 HE 58/1988 vp s. 49.

66 HE 58/1988 vp s. 56.

67 Rautio 2022 s. 1379.

tin tarpeellisuutta pidettiin kyseenlaisena, koska siinä tarkoitettu menettely olisi ilmeisesti tulkittavissa rangaistavaksi jo 1 momentin perusteella. Momenttia ei kuitenkaan ehdotettu kumottavaksi, jotta ei syntyisi väärää käsitystä rangaistavuuden rajan muuttamisesta.⁶⁸

4.1.5 Jälkikäteisen palkitsemisen rangaistavuus

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa katsottiin, että pyrkimys vaikuttaa toimintaan palvelussuhteessa edellyttää, että lahja tai etu on yleensä luvattava, tarjottava tai annettava ennen toiminnan kuten virkasuhteen päättymistä. *Jälkikäteen* tapahtuva palkitseminen, josta ei ole etukäteen sovittu tai sitä edellytetty, ei tämän vuoksi olisi lahjuksen antamisen tai ottamisen piirissä.⁶⁹ Tällaisia niin sanottuja *kiitoslahjoja* ei myöskään vuoden 2002 uudistuksessa haluttu saattaa lahjuksen ottamisen piiriin. Tätä perusteltiin sillä, että kiitoslahjan vastaanottamiseen ei lähtökohtaisesti liity uhkaa vaikutuksesta virkatoimen suorittamiseen. Tällaistenkin lahjojen vastaanottaminen voi kuitenkin vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja tulla rangaistavaksi lahjusrikkomuksena (KKO 1997:33)⁷⁰ tai virkavelvollisuuden rikkomisena. Jos taas kiitoslahjan tarkoituksena on vaikuttaa tuleviin virkatoimiin ja lahjan ottaja on tästä tietoinen, lahjuksen ottamista koskevia säännöksiä voidaan soveltaa.⁷¹

Edellä mainittua lähtökohtaa on oikeuskirjallisuudessa sekä puolustettu⁷² että kritisoitu. Viimeksi mainittua kantaa edustava *Viljanen* katsoo, että jälkikäteistä lahjomista pidettiin oikeuskirjallisuudessa vakiintuneesti rangaistavana jo ennen vuoden 1989 uudistusta, jonka valmistelutöistä ei ilmene tarkoitusta muuttaa lakia tältä osin. Myöskään lain sanamuoto ei estä kiitoslahjojen rangaistavuutta, koska myös jälkikäteiset lahjat voivat olla omiaan vaikuttavaan *tulevaan* toimintaan palvelussuhteessa. Tulkinta helpottaisi myös näyttöongelmia, koska lahjan lupaamista etukäteen ei tarvitsisi osoittaa. Edelleen jälkikäteisen lahjomisen jääminen RL 40:1:n ulkopuolelle voi herättää virkamiehissä epäasiallisia odotuksia jälkikäteisestä palkitsemisesta, houkutella toisen osapuolen antamaan lahjoja varmuuden vuoksi

68 HE 77/2001 vp s. 42. Ks. myös Viljanen 2018 s. 890.

69 HE 58/1988 vp s. 49, 56.

70 Tapauksessa opetusministeriön osastopäällikkönä työskennellyt vastaaja oli ministeriön myönnettyä harkinnanvaraisia avustuksia urheilun lajiliitolle osallistunut matkalle. Matkan oli kustantanut yhtiö, jonka omistanut yhdistys tuki sääntöjensä mukaan aatteellisesti ja aineellisesti lajiliiton toimintaa.

71 HE 77/2001 vp s. 42.

72 Rautio 2022 s. 1381.

ja herättää epäilyksiä tehtävien hoidon asianmukaisuudesta. Lisäksi elinkeino-toiminnan lahjusrikossäännökset (RL 30:7–8) kattavat selkeästi myös jälkikäteiset teot eikä virkamiesten suhteen ole syytä olla sallivammalla kannalla.⁷³

4.1.6 Seuraamukset

Lahjuksen ottamisesta voidaan RL 40:1:n 3 *momentin* mukaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Vuoden 1989 uudistuksella pyrittiin tältä osin lieventämään viraltapanon tuomitsemiskäytäntöä, vaikka viraltapanoseuraamus ulotettiin aikaisempaa lievempiin tekemuotoihin.⁷⁴ Rangaistuksen mittaamisessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi virka-asema: lahjuksen ottaminen tuomarin virassa olisi erityisen vakavaa.⁷⁵

4.2 Törkeä lahjuksen ottaminen (RL 40:2)

Jos lahjuksen ottamisessa

1) virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka

2) lahjan tai edun arvo on huomattava

ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava *törkeästä lahjuksen ottamisesta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä lisäksi viralta pantavaksi.

Lahjuksen ottamiselle säädettiin törkeä tekemuoto vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa. Taustalla oli rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttu tavoite eriyttää rikoksen paheksuttavuudeltaan selvästi toisistaan poikkeavat tekemuodot.⁷⁶ Ensimmäisenä ankaroittamisperusteena mainittu *lahjuksen asettaminen toiminnan*

73 Viljanen 2018 s. 886–887.

74 HE 58/1988 vp s. 56.

75 Rautio 2022 s. 1378.

76 HE 58/1988 vp s. 50, 56.

ehdoksi kuitenkin lisättiin lakiin vasta vuoden 2002 uudistuksessa EN:n korruptiosopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä. Lain esitöiden mukaan tällaiset teot vaarantavat vakavasti luottamusta virkatoiminnan asianmukaisuuteen, vaikka vaadittu etu olisi vähäinenkin. Maissa, joissa korruptiota esiintyy yleisesti, kamppaillaan usein erityisesti sitä vastaan, että virkamiehet eivät suorita velvollisuuksiaan ilman voittoa. Tällaiset teot haluttiin niiden periaatteellisen vakavuuden vuoksi törkeän lahjuksen ottamisen piiriin, vaikka ilmiö arvioitiinkin Suomessa ilmeisen harvinaiseksi.⁷⁷ Muut RL 40:2.1:n 1 kohdassa mainitut tekemuodot edellyttävät *velvollisuuksien vastaista* toimintaa, mikä ei toteudu, jos lahjojan tarkoituksena on yksinomaan saada virkamies toimimaan virkavelvollisuuksiensa *mukaisesti*.⁷⁸ Toisaalta voisi olla myös mahdollista tulkita, että lahjan asettaminen toiminnan ehdoksi on itsessään velvollisuuksien vastaista toimintaa.

Toisena kvalifiointiperusteena on lahjuksen ottajan *toimiminen tai tarkoitus toimia lahjuksen vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen*. Tosiasiallinen toimiminen velvollisuuksien vastaisesti lisättiin selvytyden vuoksi tunnusmerkistöön siellä aikaisemmin olleen tarkoituksen rinnalle vuoden 2002 virkarikosuudistuksessa. Velvollisuuksien vastainen toiminta arvioidaan lisäksi eri rikoksena.⁷⁹ Kyse voi olla muustakin kuin taloudellisesta hyödystä, haitasta tai vahingosta, esimerkiksi fyysisen kivun tai rasituksen taikka vapaudenriiston aiheuttamisesta tai välttämisestä.⁸⁰

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että *hyödyn huomattavuutta* arvioitaessa on kiinnitettävä ensisijaisesti huomiota hyödyn arvoon yleisen mittapuun mukaan. *Vahingon ja haitan tuntuvuuden* osalta taas on tarkasteltava paitsi vahingon tai haitan laatua, myös kohteena olevan henkilön olosuhteita, kuten törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä koskevassa vastaavassa tunnusmerkistötekijässä (RL 40:8:n 2 kohta).⁸¹ Säännös ei edellytä hyödyn, vahingon tai haitan toteutumista, vaan tarkoitus riittää.⁸²

77 HE 77/2001 vp s. 42–43.

78 Viljanen 2018 s. 893.

79 HE 77/2001 vp s. 42–43. Ks. myös Rautio 2022 s. 1384, Viljanen 2018 s. 892. – Tosiasiallista toimintaa oli sinänsä ehdotettu sanamuodoksi jo vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa (HE 58/1988 vp s. 56, 96). Sanamuoto kuitenkin muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana *tarkoitukseksi toimia*.

80 HE 58/1988 vp s. 50.

81 Viljanen 2018 s. 892, HE 58/1988 vp s. 64.

82 Rautio 2022 s. 1384, Viljanen 2018 s. 892.

Kolmantena kvalifiointiperusteena on *lahjan tai edun huomattava arvo*. Lain esitöiden mukaan lahjuksen arvolla keskeinen merkitys lahjomisen paheksuttavuuden arvioinnissa. Lahjusrikoksen keskeisin tunnusmerkki on lahjan tai edun vaikutus lahjottavan toimintaan palvelussuhteessa, ja tämän vaikutuksen kannalta lahjan tai edun arvo saajalle on ratkaisevan tärkeä. Arvon huomattavuuden arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitä kustannuksia lahjus on aiheuttanut antajalle ja kuinka suuri hyöty se on saajalleen esimerkiksi verrattuna tavanomaiseen hankintahintaan.⁸³ Rahamääräistä arviota ei lain esitöissä ole esitetty.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2016:39 (kohta 53) katsonut, että lahjusten yhteisarvo 34 843 euroa ylitti selvästi sen rajan, jota oikeuskäytännössä on pidetty huomattavan rahamäärän alarajana. Korkein oikeus viittasi perusteluissaan törkeää petosta koskevaan ratkaisuun KKO 2015:52 (kohdat 10–14), jonka mukaan lähtökohtana on pidetty sitä, että rikoksella saadun hyödyn huomattavuutta koskevan tulkinnan pitäisi olla pitkälle sama eri rikoksissa tai ainakin toisiaan vastaavissa rikoksissa. Arvioinnissa voidaan siten ottaa huomioon tällaisia muita rikoksia koskeva oikeuskäytäntö.⁸⁴ Oikeuskirjallisuuden mukaan huomiota on kiinnitettävä muun ohella siihen, kuinka pysyvää hyötyä lahjus saajalleen merkitsee. Rahalahjan arvoa on tässä suhteessa pidetty merkittävämpänä kuin esimerkiksi kestityksiä tai matkoja.⁸⁵

Lahjuksen ottamisen katsominen törkeäksi edellyttää lisäksi, että teko on myös *kokonaisuutena arvostellen* törkeä. Korkein oikeus piti edellä mainitussa ratkaisussaan KKO 2016:39 (kohdat 54–55) kokonaisarvostelun kannalta merkityksellisenä muun ohella vastaajan menettelyn toistuvuutta ja pitkäkestoisuutta sekä sitä, että menettely oli vaarantanut yhteiskunnallisesti tärkeän ja taloudellisesti merkittävän julkisen avustustoiminnan luotettavuutta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kriteeri voi rajoittaa pykälän soveltamista esimerkiksi tilanteissa, joissa vähäisestä velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuu melko huomattavakin taloudellinen vahinko.⁸⁶

83 HE 58/1988 vp s. 51.

84 Esimerkkeinä rikoksista, joissa huomattavan hyödyn tai huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelemisen on säädetty ankaroittamisperusteeksi, mainitaan KKO:n ratkaisussa törkeän petoksen lisäksi törkeä veropetos (RL 29:2) törkeä työeläkevakuutusmaksupetos (29:4 b), törkeä avustuspetos (29:6), törkeä kiskonta (36:7), törkeä velallisen epärehellisyys (39:1 a) ja törkeä velallisen petos (39:3) (KKO 2015:52, kohta 10).

85 Viljanen 2018 s. 893, Rautio 2022 s. 1384.

86 Rautio 2022 s. 1384.

4.3 Lahjusrikkomus (RL 40:3)

Jos 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 viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, *lahjusrikkomuksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lahjusrikkomuksina rangaistaan edellä lahjuksen ottamisen yhteydessä todetusti teot, jotka ovat omiaan vaarantamaan luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ilman pyrkimystä vaikuttaa virkatoimintaan. Kyse on siten muita lahjusrikoksia lievemmistä teoista, jotka ovat rangaistavia ainoastaan vastaanottajan, eivät antajan osalta. Raja lahjuksen ottamisen ja lahjusrikkomuksen välillä voi kuitenkin olla käytännössä vaikeasti todettavissa, ja ratkaisu on viime kädessä tehtävä tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella. Jos teko täyttää lahjuksen ottamisen tai törkeän lahjuksen ottamisen tunnusmerkistön, lahjusrikkomus väistyy toissijaisena.⁸⁷

Lahjusrikkomuksen suojeluobjektina on siten *luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen*. Kiellettyä on menettely, joka on omiaan heikentämään tällaista luottamusta. Menettelyä ja teko-olosuhteita on lain esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan arvioitava ulkopuolisen näkökulmasta objektiivisten teko-olosuhteiden perusteella. Tunnusmerkistön täytyminen ei edellytä sen osoittamista, että luottamus on tosiasiallisesti heikentynyt: riittävää on, että menettely on *tyypillisesti* sellaista, että se *yleensä* heikentää tätä luottamusta, ja että tekijä tahallisuuden edellyttämällä tavalla vähintäänkin pitää näiden seikkojen käsillä oloa varsin todennäköisenä.⁸⁸

87 HE 58/1988 vp s. 57–58. Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* (2018, s. 894) on katsonut, että lahjusrikkomusta ei ole suhteutettu perustunnusmerkistöön eli RL 40:1:ään vastaavalla tavalla kuin rikosten lieviä tekemuotoja koskevat säännökset yleensä.

88 HE 58/1988 vp s. 57, KKO 2006:37, kohdat 5–6 ja 16. Ks. myös *Viljanen* 2018 s. 900, *Rautio* 2022 s. 1386–1387.

Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on katsonut, että ulkopuolisen näkökulmassa on kyse yleisestä kansalaisnäkökulmasta, ei esimerkiksi toimintaan mahdollisesti läheisemmin liittyvän henkilöryhmän (esim. kilpailevat yritykset) näkökulmasta.⁸⁹ *Rautio* katsoo vastaavasti, että säännös rakentuu kansalaisten keskimääräisten, perustelujen reaktioiden arvioinnin varaan.⁹⁰ Tulkinta saa tukea lain esitöiden edellä mainituista kirjauksista ja oikeuskäytännöstä (KKO 2006:37, kohta 14, KKO 2002:51).⁹¹ Sotilaana tehtyä lahjusrikkomusta koskevassa ratkaisussa KKO 2006:37 korkein oikeus totesi, että lahjusrikossäännöksellä pyritään ennalta estämään virkamiehiä menettelemästä sillä tavoin, että menettely olisi omiaan herättämään epäilyksiä epäasiallisista vaikuttimista viranomaisen toiminnassa. Kun virkamiehelle tarjotaan lahjoja tai muita etuja, hänen tulee harkita huolellisesti olosuhteita siltä kannalta, vaarantuuko edun vastaanottamisella luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen (kohdat 5 ja 7).

Viranomaistoiminnalla tarkoitetaan yleisesti sitä toimintaa, jota kysymykseen tulevissa palvelussuhteissa harjoitetaan.⁹² Säännöksellä pyritään siis turvaamaan se, että virkamies ei menettele tavalla, joka olisi omiaan herättämään epäilyksiä epäasiallisista vaikuttimista viranomaisen toiminnassa (KKO 2002:51). Oikeuskirjallisuudessa on tulkittu, että huomioon on otettava menettelyn vaikutus virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan tunnettavaan luottamukseen yleisemminkin.⁹³ Joka tapauksessa lahjan tai edun antamisen täytyy liittyä vastaanottajan *palvelussuhteeseen*, vaikka tunnusmerkistössä ei olekaan lahjuksen ottamiseen sisältyvää yhteysvaatimusta ”toiminnastaan palvelussuhteessa” (KKO 2002:51).⁹⁴

Lain esitöistä, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta ilmenee, että arvioinnissa merkitystä on *virkamiehen asemalla ja tehtävillä*. Tietty virkatoiminta voi olla erityisen altis luottamuksen heikentymiselle: esimerkiksi poliisin puolueettomuudelle ja tasapuolisuudelle voidaan jo poliisitoiminnan luonteen johdosta asettaa tavanomaista korkeammat vaatimukset (KKO 2002:51). Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa silloin, kun virkamiehen tehtäviin kuuluu valmistella ja ratkaista viranomaisen hankintapäätöksiä ja edun antajana on yritys, joka tarjoaa viranomaiselle

89 Viljanen 2018 s. 900–901.

90 Rautio 2022 s. 1388.

91 Toisaalta aikaisemmissa KKO:n ratkaisuissa on korostettu myös tällaisten erityisten viiteryhmiä näkökulmaa. Tapauksessa KKO 1997:33 kyse oli muiden avustusta hakevien liikuntajärjestöjen luottamuksesta, tapauksessa KKO 1996:67 taas kilpailevien yritysten luottamuksesta. Ks. Viljanen 2018 s. 900–901.

92 HE 58/1988 vp s. 57.

93 Rautio 2022 s. 1387.

94 HE 58/1988 vp s. 57, Viljanen 2018 s. 896, Rautio 2022 s. 1385–1386.

hankinnan kohteena olevia palveluita tai tavaroita. Merkitystä on toisaalta myös sillä, kuuluuko virkamiehen toimenkuvaan esimerkiksi yhteiskuntasuhteiden hoitamista tai muuta edustamista suhteessa sidosryhmiin. Yksittäisen virkamiehen osallistumisella tilaisuuksiin, joissa osoitetaan vieraanvaraisuutta, tulee kuitenkin olla myös viranomaisen omasta tarpeesta johtuva syy. Tärkeätä on pitää mielessä, min-käläinen vaikutelma edun vastaanottamisesta saattaa ulkopuoliselle syntyä (KKO 2006:37, kohdat 7–10).⁹⁵

On omiaan -tunnusmerkki säädettiin vuoden 2002 uudistuksessa koskemaan nimenomaisesti virkamiehen *menettelyä*. Aikaisempi viittaus lahjaan tai muuhun etuun saattoi lain esitöiden mukaan kohdistaa huomion liiaksi edun luonteeseen ja jättää liian vähälle huomiolle tapahtumakokonaisuuden, joka lahjuksen, sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen vaatimiseen, vastaanottamiseen tai hyväksymiseen liittyy. Lain esitöiden mukaan lahjusrikkomuksena rangaistavat teot ulottuvat tältä osin EN:n korruptiosopimuksessa edellytettyä laajemmalle.⁹⁶ Kyse ei toisaalta vaikuta olleen asiallisesta muutoksesta vaan ainoastaan sanallisesta selvennyksestä (KKO 2006:37, kohta 7).⁹⁷

Lahjusrikkomuksen tekotapoja ovat lahjuksen ottamista vastaavasti lahjan tai oikeudettoman edun *pyytäminen* tai muutoin *aloitteen tekeminen* sellaisen edun saamiseksi sekä tällaisen edun tai sitä koskevan tarjouksen tai lupauksen *hyväksyminen*. Näistä pyytämisen ja muun aloitteen tekemisen osalta tehtiin vuonna 2002 vastaavat muutokset kuin lahjuksen ottamisen tunnusmerkistöön.⁹⁸ Erona on sen sijaan se, että lahjusrikkomuksen tunnusmerkistössä ei erikseen mainita tilanteita, joissa virkamies hyväksyy lahjuksen antamisen, tarjoamisen tai lupaamisen *suo-raan* jollekin toiselle, koska tällaista säännöstä ei ole pidetty tarpeellisena.⁹⁹ Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on pitänyt vuoden 1989 uudistuksen esitöiden kyseistä mainintaa epäselvänä, koska se voi tarkoittaa joko sitä, että menettelyn rangaistavuus on muutoinkin selvää, tai sitä, että tällaisen menettelyn rangaistavuutta ei ole pidetty tarpeellisena.¹⁰⁰ Viljasen kritiikki on perusteltua, sillä vuoden 2002 uudistuksen esitöissä pidettiin edellä lausutusti kyseenalaisena, onko tällaiselle

95 HE 58/1988 vp s. 57–58. Ks. myös Viljanen 2018 s. 897–899, Rautio 2022 s. 1386–1387.

96 HE 77/2001 vp s. 43.

97 HE 77/2001 vp s. 43, Viljanen 2018 s. 895. *Viljanen* on huomauttanut, että muissa lahjusrikkosäännöksissä on omiaan -tunnusmerkki liitetään edelleen etuun.

98 HE 77/2001 vp s. 43.

99 HE 58/1988 vp s. 57.

100 Viljanen 2018 s. 900.

erityissäännökselle tarvetta myöskään lahjuksen ottamista koskevan RL 40:1:n 2 momentissa, koska siinä tarkoitettu menettely voisi olla rangaistavaa jo 1 momentin nojalla. Lahjusrikkomuksen alaa tulisikin tältä osin selventää jatkossa.

Oikeuskirjallisuuden perusteella tekotavalla on lahjuksen ottamisen tapaan merkitystä myös muiden tunnusmerkistökiteijöiden arvioinnissa. Jos kyse on lahjuksen pyytamisestä, teon katsominen lahjusrikkomukseksi edellyttää erityisen lieventäviä olosuhteita.¹⁰¹

Lahjan tai edun arvoa tai laatua ei ole lahjusrikkomuksenkaan osalta tunnusmerkistössä tarkemmin määritelty. Lain esitöistä ilmenee, että kyse voi olla sinänsä hyväksyttävistä eduista, kuten alennuksista, jotka virkatoimintaan liittyvässä yhteydessä ovat omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.¹⁰² Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kyse voi olla samankaltaisista, mutta lähtökohtaisesti arvoltaan alhaisemmista eduista kuin lahjuksen ottamisessa.¹⁰³ *Mansikka* on vuonna 2013 katsonut, että käytännössä etuuden arvo oli siihenastisissa KKO:n lahjusprejudikaateissa noussut keskeiseen asemaan siten, että syytteet oli nostettu ja tuomiot annettu lahjusrikkomuksesta eikä lahjuksen ottamisesta nimenomaan siksi, etteivät edut kokonaisarvostelussa olleet olleet kovin suuria.¹⁰⁴

4.4 Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5)

Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 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,

101 Rautio 2022 s. 1385.

102 HE 58/1988 vp s. 57.

103 Rautio 2022 s. 1385.

104 Mansikka 2013 s. 193.

hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos 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.

Virkasalaisuuden rikkomista koskeva kriminalisointi sai nykyisen rakenteensa ja pitkälti myös nykyisen sisältönsä vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa. Tätä ennen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta säädettiin virkamiesten osalta yleisesti RL 40 luvun 19 a §:ssä. Julkisyhteistyön työntekijöiden osalta ei ollut vastaavaa yleissäännöstä vaan runsaasti erityissäännöksiä. Vuoden 1989 uudistuksen tarkoituksena olikin, että virkamiehen ja julkisyhteistyön työntekijöiden salassapitovelvollisuuden rikkomisesta rangaistus määräytyisi yhtäläisten RL 40 lukuun otettavien säännösten mukaisesti. Vaikka säännös muotoiltiin toissijaiseksi (”jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta”), tarkoituksena oli myös, että mainittujen henkilöryhmien tahallisiin salassapitorikoksiin sovellettaisiin miltei poikkeuksetta 5 §:n 1 momentin säännöksiä. Poikkeuksiksi jätettiin lähinnä RL 11 luvun valtiopetosta ja 12 luvun maanpetosta koskevat säännökset. Uudistuksessa ei sen sijaan muutettu sitä lähtökohtaa, että salassapitovelvollisuuden sisältö ja peruste määräytyvät muun, rikoslain ulkopuolisen lainsäädännön nojalla.¹⁰⁵

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki, JulkL) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Näitä lähtökohtia vastaavasti virkasalaisuuden rikkominen voi koskea vain *laissa*

105 HE 58/1988 vp s. 58–59, 61. Ks. myös Viljanen 2018 s. 907–908. – Vuoden 1989 uudistuksessa RL 40 luvun 5 §:n rikosnimikkeiksi otettiin *salassapitorikos* ja *tuottamuksellinen salassapitorikos*, jotka muutettiin nykyiseen muotoonsa rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen (578/1995) yhteydessä. Mainitussa uudistuksessa eri laeissa olevat salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset keskitettiin tieto- ja viestintärikoksia koskevaan rikoslain 38 lukuun (HE 94/1993 vp s. 11).

säädetyt salassapitovelvollisuuden rikkomista. Salassapitovelvollisuudesta voidaan tunnusmerkistön mukaan säätää julkisuuslaissa tai muussa laissa. Käytännössä kyse on useimmiten julkisuuslaista, jonka 24.1 § sisältää 35-kohtaisen luettelon salassa pidettävistä asiakirjoista.¹⁰⁶ Jos salassapitovelvollisuus ei perustu laintasoiseen sääntelyyn vaan esimerkiksi viranomaisen yksittäistä tapausta koskevaan määräykseen, sen rikkominen ei täytä virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä. Kyse on kuitenkin virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä, jota voidaan arvioida RL 40:9–10:n mukaisena virkavelvollisuuden rikkomisena.¹⁰⁷

Salassapitorikoksen peilikuvaa eli julkisen asiakirjan lainvastaista salaamista ei ole erikseen säädetty rangaistavaksi. Myös tällainen menettely voi kuitenkin tulla arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.¹⁰⁸

Salassapitovelvollisuus käsittää velvollisuuden asiakirjan salassapitoon (*asiakirjasalaisuus*, JulKL 22 §) ja velvollisuuden olla ilmaisematta salassa pidettävää tietoa (*vaitiolovelvollisuus*, JulKL 23 §). Salassapitovelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö kattaa sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden rikkomisen. Tekotapoja ovat asiakirjan tai tiedon paljastaminen sekä asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. *Paljastamisen* sisältöä ei ole esitöissä juuri konkretisoitu. Termi valittiin vuoden 1989 uudistuksessa aikaisemman lain *ilmaisemisen* sijasta siksi, että se kattaa sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden rikkomisen.¹⁰⁹ Käytännössä kysymys on asiakirjan tai tiedon välittämisestä sellaiselle sivulliselle, joka ei ole oikeutettu tietoa saamaan. Paljastamistapoja voivat asiakirjasalaisuuden osalta olla julkisuuslain 22 §:n 2 momentissa mainitut toimet, esimerkiksi asiakirjan jäljennöksen antaminen sivulliselle tai asiakirjan antaminen sivullisen nähtäväksi esimerkiksi teknisen käyttöyhteyden avulla.¹¹⁰

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rangaistavuus voi kattaa myös tilanteet, joissa vastaanottaja on jo kuullut salaisuudesta tai tieto on tavalla tai toisella tullut julkiseksi. Tätä on perusteltu sillä, että ilmaiseminen saattaa näissä tilanteissa vahvistaa vastaanottajan luottamusta tiedon oikeellisuuteen. Lisäksi tiedon tuleminen tosiasiallisesti tunnetuksi ei välttämättä poista salassapitovelvollisuutta eli

106 Rautio 2022 s. 1394.

107 Rautio 2022 s. 1394–1395, Viljanen 2018 s. 906–907.

108 Ks. esim. apulaisoikeuskanslerin päätös 12.4.2022, OKV/348/10/2020-OKV-7, s. 11 ja 24.

109 HE 58/1988 vp s. 60, Viljanen 2018 s. 910.

110 Rautio 2022 s. 1395, Viljanen 2018 s. 910.

esimerkiksi oikeuta antamaan jäljennöstä salaisesta asiakirjasta. Ratkaisu on tehtävissä vain yksittäistapauksittain ja arvioinnissa on otettava huomioon tietojen arkaluonteisuus: mitä arkaluonteisemmista tiedoista on kysymys, sitä täydellisempää niiden leviämisen yleisön keskuuteen täytyisi olla, jotta tietojen antaminen ei loukkaisi salassapitointressiä.¹¹¹

Toisaalta mainitun kaltaisten tekojen arvioiminen virkasalaisuuden rikkomiseksi saattaisi laajentaa säännöksen sanamuotoa, koska *paljastaminen* viitanee ainakin lähtökohtaisesti siihen, ettei vastaanottaja tunne tietoa ennestään. Jos mainitut tekotavat haluttaisiin varmasti saattaa virkasalaisuuden rikkomisen piiriin, sanamuotoa voisi olla perusteltua täsmentää, esimerkiksi muotoon ”paljastaa tai muuten ilmaisee”. Joka tapauksessa mainitut teot voinevat täyttää lievemmin rangaistavan virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2020:83 virkasalaisuuden paljastamiseksi katsottiin se, että tuomion julkiseen kappaleeseen oli jäänyt salassa pidettäväksi määrättyjä asianomistajien nimiä. Korkein oikeus totesi, että RL 40:5 on avoin sen suhteen, miten salassa pidettävä asiakirja tai tieto paljastetaan. Säännöksen sanamuoto, lain esityöt eivätkä sääntelyn tavoitteet tue niin ahdasta tulkintaa, että rangaistussäännöksen piiriin kuuluisivat ainoastaan ne tilanteet, joissa tekijä *henkilökohtaisesti* luovuttaa salassa pidettävän tiedon sivulliselle tai vain *omin toimin* saattaa tiedon sivullisten saataville. Jos virkamiehen tarkoituksena on ollut tuottaa yleisölle toimitettava julkinen asiakirja, hänen rikosoikeudellista vastuutaan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta ei poista se, että tiedonsiirron toteuttaa käytännössä joku muu henkilö. Käräjätuomarin tehtävänä ja vastuulla oli ollut laatia ja antaa salassapitomääräyksen mukainen yleisölle tarkoitettu julkinen tuomio. Salassa pidettäväksi määrätty tiedot olivat paljastuneet käräjätuomarin menettelyn seurauksena, kun hän oli hyväksynyt annettavaksi puutteellisesti salatun julkisen tuomion. Käräjätuomarin katsottiin RL 40:5:ssä tarkoitetulla tavalla oikeudettomasti paljastaneen salassa pidettäviä tietoja antamalla salassa pidettäväksi määrättyjä asianomistajien nimiä sisältäneen tuomion julkisen kappaleen (kohdat 19–21). Ratkaisun voidaan katsoa osoittavan, että paljastamista tulkitaan laajasti: ratkaisevaa on, kenen vastuulla asiakirjan laatiminen ja antaminen on, ei niinkään se, kuka asiakirjan konkreettisesti toimittaa yleisön saataville ja miten.

Virkasalaisuuden rikkomisen toinen tekotapa on asiakirjan tai tiedon *käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi*. Hyötyä ei ole säännöksessä tai sen esitöissä tarkemmin määritelty. Oikeustieteessä on katsottu, että kyseessä on

111 Viljanen 2018 s. 912, Rautio 2022 s. 1395–1396.

tyypillisesti taloudellinen hyötyminen, mutta kysymys voi olla myös muunlaisesta edusta.¹¹² Tiedon käyttäminen toisen vahingoksi lisättiin tunnusmerkistöön vuoden 2002 uudistuksen yhteydessä. Lain esitöissä lisäyksen merkitystä pidettiin rajallisena, koska valtaosa virkasalaisuuksista on sellaisia, ettei niiden käyttäminen toisen vahingoksi ilman hyötymistarkoitusta tai syyllistymättä samalla 1 kohdan mukaiseen tiedon paljastamiseen ole kovin todennäköistä. Lisäystä pidettiin kuitenkin tarpeellisena ajatellen esimerkiksi tilanteita, joissa nimitysasioissa hakijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja käytettäisiin hänen vahingokseen paljastamatta niitä ulkopuoliselle. Myös salassa pidettäviä liikesalaisuuksia tai yksityiselämää koskevia tietoja voidaan käyttää jonkun vahingoksi, vaikka useimmiten kysymyksessä lieneekin myös hyödyn tavoittelu.¹¹³ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei tunnusmerkistön täytyminen edellytä hyödyn tai vahingon syntymistä, vaan tarkoitus hyödyn tai vahingon aikaansaamiseen riittää.¹¹⁴

Virkasalaisuuden rikkomiseen *tekijöitä* voivat virkamiesten lisäksi olla julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, julkista valtaa käyttävät henkilöt, julkisyhteisön työntekijät ja eräissä tapauksissa ulkomaiset virkamiehet sekä henkilöt, joiden osalta rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädetty RL 40:12.6:n nojalla erikseen. Toisin kuin muissa virkarikoksissa, tunnusmerkistö voi täytyä myös *palvelussuhteen päätyttyä* eli tilanteessa, jossa tekijä ei enää ole RL 40:11:ssä määritellyssä asemassa. Vastaavasti julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Rangaistusuhkan ulottamista näihin tilanteisiin on pidetty tarpeellisena, koska salassapitovelvollisuuden tarve jatkuu myös palvelussuhteen päätyttyä.¹¹⁵ Viralta-panoseuraamus ei lain esitöiden mukaan tule näissä tilanteissa enää kyseeseen.¹¹⁶

Muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden salassapitovelvollisuuden rikkomisiin sovelletaan RL 38 luvun yleisiä säännöksiä salassapitorikoksesta (1 §) ja salassapitorikkomuksesta (2 §).¹¹⁷ Virkasalaisuuden rikkomista pidetään viimeksi mainittuja tekoja vakavampana, sillä sen enimmäisrangaistustaso on

112 Rautio 2022 s. 1396, Viljanen 2018 s. 910.

113 HE 77/2001 vp s. 50.

114 Viljanen 2018 s. 910.

115 Viljanen 2018 s. 912, Rautio 2022 s. 1395.

116 HE 58/1988 vp s. 59–60. – Ennen vuoden 1989 virkarikosuudistusta RL 40 luvun 19 a §:n 1 momentissa säädettiin rangaistus *virkasuhteen kestäessä* tapahtuneesta ja 2 momentissa *virkasuhteen lakattua* tapahtuneesta salassa pidettävien tietojen ilmaisemisesta.

117 Rautio 2022 s. 1393.

korkeampi (virkasalaisuuden rikkomisessa kaksi vuotta ja tuottamuksellisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa kuusi kuukautta vankeutta, salassapitorikoksessa taas vuosi vankeutta ja salassapitorikkomuksessa sakkoa). Lisäksi virkasalaisuuden rikkominen on jäljempänä selostetusti rangaistavaa myös tuottamuksellisena, kun taas RL 38 luvun mainitut teot ovat rangaistavia vain tahallisina.

RL 40 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään *tahallisesta* virkasalaisuuden rikkomisesta. Tahallisuus edellyttää muun ohella tekijän tietoisuutta asiakirjan tai tiedon salassa pidettävyydestä ja sen paljastamisen tai hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksessa tapahtuvan käyttämisen oikeudettomuudesta.¹¹⁸ Lisäksi virkasalaisuuden rikkominen on virkavelvollisuuden rikkomisen ohella ainoa virkarikos, joka on nimenomaisesti rangaistava myös *tuottamuksellisena*. Vuoden 1989 uudistus merkitsi tältä osin rangaistavuuden laajentamista. Ennen uudistusta virkamiehen salassapitovelvollisuuden tuottamuksellinen rikkominen oli nimenomaisesti rangaistavaa valtiosalaisuuden osalta (silloinen RL 40:6 a), kun taas muun virkasalaisuuden tuottamuksellinen ilmaiseminen saattoi tulla rangaistavaksi tuottamuksellisena virkarikoksena. Uudistuksessa pidettiin salaisuuden säilymisen kannalta tärkeänä, että salassapitovelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa riippumatta siitä, tapahtuuko se tahallisesti vai tuottamuksesta. Tämän toteuttaminen nimenomaisella säännöksellä oli selvempää kuin rangaista teosta tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.¹¹⁹ Tällaista tekoa myös pidettiin tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista vakavampana, koska sen enimmäisrangaistukseksi ehdotettiin ja säädettiin kuusi kuukautta vankeutta, kun taas tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta mahdollista oli ainoastaan sakkorangaistus tai varoitus. Myöhemmän kehityksen voidaan katsoa puoltavan erillisen säännöksen säilyttämistä, koska tietojenkäsittelyn merkitys yhteiskunnassa on entisestään korostunut.

Vuoden 2002 uudistuksen yhteydessä tuottamuksellisen tekemuodon tunnusmerkistöä poistettiin erillinen viittaus varomattomuuteen, jonka huolimattomuuden katsottiin kattavan. Kyse oli rikoslain kokonaisuudistuksen lähestymistapaa vastaavasta teknisestä muutoksesta, jolla ei haluttu muuttaa säännöksen soveltamisalaa. Sen sijaan uudistuksessa poikettiin rikoslain kokonaisuudistuksen lähestymistavasta siinä, että tahallista ja tuottamuksellista tekemuotoa ei ehdotettu erotettaviksi eri pykäliin. Tätä perusteltiin sillä, että muussa lainsäädännössä oli useita kymmeniä RL 40 luvun 5 §:ään viittavia säännöksiä, jotka olisi pitänyt muuttaa, jos tuottamuksellinen tekemuoto olisi erotettu omaksi pykäläkseen. Tällainen

118 Ks. HE 58/1988 vp s. 61, Rautio 2022 s. 1397, Viljanen 2018 s. 913.

119 HE 58/1988 vp s. 61.

viittaussäännöksiä koskeva muutos arvioitiin tarkoituksenmukaisemmaksi toteuttaa rikoslain kokonaisuudistuksen lopuksi, jolloin rikoslain systematiikka jouduttaiisiin muokkaamaan uudelleen ja virkarikossäännökset sijoittamaan uudelle paikalle. Tahallisen ja tuottamuksellisen tekemuodon jättämistä samaan pykälään perusteltiin väliaikaisena, muutaman vuoden kestäväenä ratkaisuna, joka on sittemmin jatkunut yli kahden vuosikymmenen ajan.¹²⁰ Asia olisikin paikallaan korjata seuraavan lainmuutoksen yhteydessä.

Tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistö vastaa tahallista tekemuotoa lukuun ottamatta vähäisyyskynnystä eli kokonaisuutena arvostellen vähäisinä pidettävien tekojen jäämistä rangaistavuuden ulkopuolelle. Vähäisyyttä voidaan esitöiden ja oikeuskäytännön mukaan arvioida samoilla perusteilla kuin RL 40:9–10:n virkavelvollisuuden rikkomisessa (KKO 2020:83, kohta 29).¹²¹ Edellä selostetussa tapauksessa KKO 2020:83 korkein oikeus katsoi, että vaikka käräjätuomarin teon moitittavuuden aste ei ollut erityisen korkea, teon ennakoitavissa olleet seuraukset olivat olleet vakavia niin asianosaisten kannalta kuin laajemminkin horjuttaen luottamusta oikeudenhoitoon. Teon vähäisyyttä vastaan puhuvat tekijät olivat KKO:n mukaan selvästi painavampia kuin teon vähäisyyden puolesta puhuvat seikat, minkä vuoksi tekoa ei pidetty kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Oikeuskirjallisuudessa on niin ikään katsottu, että keskeinen kokonaisarvosteluun vaikuttava kriteeri on vahingon tai haitan vähäisyys.¹²² Huomiota on lisäksi syytä kiinnittää huolimattomuuden määrään ja salassapitoperusteen merkitykseen suojattavalle taholle siten, että yksityishenkilöä koskevien, muiden kuin taloudellisten salaisuuksien paljastamiseen on syytä suhtautua tiukimmin.¹²³

Rajanvetoa tahallisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen välillä on käsitelty korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2007:46, jossa virkasuhteinen työterveyslääkäri oli laatinut oppilaitoksen opettajasta kaksi lääkärintodistusta ja toimittanut ne opettajan työnantajalle. Kyse oli tekohetkellä voimassa olleen lainsäädännön mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista ja tiedoista, joiden antaminen sivulliselle edellytti potilaan suostumusta. Korkein oikeus katsoi, että lääkäri oli toimittaessaan lääkärintodistukset opettajan työnantajan edustajille tiennyt, ettei

120 HE 77/2001 vp s. 50–51.

121 HE 58/1988 vp s. 61–62.

122 Viljanen 2018 s. 913.

123 Rautio 2022 s. 1398. – Viljanen (2018 s. 913–914) katsoo samansuuntaisesti, että RL 40:5.2:n vähäisyysarviointissa merkityksellisiä ovat myös RL 38 luvun 2 §:n tunnusmerkistössä mainitut *teon merkitys yksityisyyden tai luottamuksellisuuden suojan kannalta taikka muut rikokseen liittyvät seikat*, joiden perusteella tekoa voidaan pitää salassapitorikoksen sijaan salassapitorikkomuksena.

opettaja ollut antanut siihen suostumustaan. Edelleen hänen oli jo ammattinsa ja siihen kuuluvan koulutuksen perusteella täytynyt tietää, ettei hänellä ollut muutoinkaan lakiin perustuvaa oikeutta toimittaa lääkärintodistuksia sivulliselle, jollainen myös potilaan työnantaja oli. Korkein oikeus katsoi työterveyslääkäriin syyllistyneen tahallisiin virkasalaisuuden rikkomisiin (kohdat 25–26).

4.5 Virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:7)

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.

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Yleisistä virkavelvollisuuden rikkomiseen perustuvista virkarikoksista vakavimmat tapaukset arvioidaan virka-aseman väärinkäyttönä, jolla korvattiin vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa useita erillisiä virkarikossäännöksiä.¹²⁴ Tunnusmerkistö edellyttää useiden, osin vaihtoehtoisten vaatimusten täyttymistä.¹²⁵ Keskeisenä erona lievemmin rangaistaviin virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiin (RL 40:9–10) ovat erityinen tahallisuusvaatimus eli hyötymis- tai vahingoittamistarkoitus sekä mahdollisuus tunnusmerkistössä tarkemmin määriteltyyn, tietyn merkitystason ylittävään vallankäyttöön tai väärinkäyttöihin. Viimeksi mainitun edellytyksen on oikeuskirjallisuudessa katsottu käytännössä rajaavan säännöksen soveltamisalan

124 HE 58/1988 vp s. 63.

125 Viljanen 2018 s. 914.

ulkopuolelle sellaiset virat, joihin tällaista mahdollisuutta ei sisälly.¹²⁶ Jos tällaiset virka-aseman väärinkäyttämisen erityiset edellytykset eivät täyty, teko voidaan arvioida virkavelvollisuuden rikkomisena.

4.5.1 Erityinen tahallisuusvaatimus

Virka-aseman väärinkäyttäminen edellyttää *tarkoitusta hankkia hyötyä tai aiheuttaa haittaa tai vahinkoa*. Tämän erityisen tahallisuusvaatimuksen on oikeuskirjallisuudessa katsottu viittaavan tarkoitustahallisuuteen (*dolus determinatus*).¹²⁷ Tulkinta saa tukea korkeimman oikeuden ns. Kittilä-asian ratkaisusta KKO 2023:17, jonka mukaan tunnusmerkistössä tarkoitettun seurauksen kuten hyödyn hankkimisen tavoittelemisen tulee olla teon ensisijainen vaikutin. Korotetun tahallisuusvaatimuksen täyttymistä ei siten estä se, että tekijällä on toiminnalleen hyödyttämistarkoituksen rinnalla myös luvallisia vaikuttimia (kohta 29). Tekijän ei tarvitse onnistua tässä tarkoituksessaan: tunnusmerkistö täyttyy, vaikka konkreettinen hyöty, vahinko tai haitta jää syntymättä (kohta 31). Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on katsonut, että teon voidaan tämän vuoksi sanoa tulleen säädetyksi rangaistavaksi tavallaan jo yritysasteella.¹²⁸

Korkein oikeus katsoi Kittilä-ratkaisussa, että hyödyttämistarkoituksen arviointi joudutaan usein perustamaan objektiivisista tosiseikoista tehtäviin päätelmiin. Keskeistä on päätösten sisällön ohella se, mitkä tiedot vastaajilla on ollut päätöstä tehdessään. Merkitystä on myös sillä, millä tavoin päätöksenteossa ja sen valmistelussa on menetelty. Päätöksenteon muotoa määrittävät normit on tarkoitettu suojaamaan päätöksenteon lainmukaista sisältöä, minkä vuoksi muotomääräysten tarkoituksellisesta sivuuttamisesta voi olla tehtävissä päätelmiä päätöksen tekijöiden ratkaisujen vaikuttimista (KKO 2023:17, kohta 30).

Hyödyn, haitan tai vahingon laadulle ei ole säännöksessä asetettu edellytyksiä. *Hyödyksi* voidaan katsoa muukin kuin taloudellinen tai laiton hyöty (KKO 2000:112).¹²⁹ *Haitaksi* taas voidaan katsoa esimerkiksi ajanhukka tai muutoksenhausta

126 Rautio 2022 s. 1398–1399.

127 Rautio 2022 s. 1403, Viljanen 2018 s. 916.

128 Viljanen 2018 s. 914. – Toisaalta pelkästään se seikka, että teolla on tosiasiallisesti hankittu hyötyä tai aiheutettu haittaa tai vahinkoa, ei riitä täyttämään tunnusmerkistöä, jos tekijällä ei ole ollut tällaista tarkoitusta. Ks. Rautio 2022, s. 1403.

129 Vanhemmassa oikeuskäytännössä hyödyksi on katsottu esimerkiksi virkamiehen pyrkimys salata virheensä (KKO 1959 II 44) tai välttyä haitalliselta seuraamukselta (KKO 1963 II 98). Ks. Rautio 2022 s. 1399, Viljanen 2018 s. 915.

virheelliseen päätökseen aiheutuva vaiva. Säännöksessä ei myöskään ole rajoitettu *henkilöpiiriä*, jolle hyötyä pyritään hankkimaan tai vahinkoa tai haittaa aiheuttamaan: säännöksessä tarkoitettu ”toinen” voi olla niin luonnollinen henkilö kuin oikeushenkilökin.¹³⁰ Myöskään hyödyn, vahingon tai haitan *määrälle* ei ole asetettu edellytyksiä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että jos esimerkiksi tavoiteltu vahinko on hyvin vähäinen, kysymys voisi virka-aseman väärinkäyttämisen sijasta olla RL 40:9:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.¹³¹ Toisaalta vahingon tai haitan vähäisyys saattaa myös osaltaan johtaa siihen, että tekoa pidetään kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, jolloin myöskään virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei täyty.

4.5.2 Päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen

Virka-aseman väärinkäytölle on kaksi vaihtoehtoista tekoapaa. Näistä ensimmäinen RL 40:7.1 §:n 1 kohdassa edellyttää, että virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudattaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa *osallistuaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa* muissa virkatehtävissään. Säännös kattaa siten sekä varsinaiseen päätöksentekoon että sen valmisteluun osallistumisen. Näitä käsitteitä ei ole lain esitöissä juuri konkretisoitu. Säännöksen todetaan koskevan paitsi varsinaisia päätösvaltaa käyttäviä virkamiehiä ja esittelijöitä, myös ratkaisun valmisteluun osallistuvaa virkamiestä. Ratkaisun valmisteluun osallistunut virkamies olisi vastuussa säännöksen vastaisesta menettelystään riippumatta siitä, ovatko valmistelutoimet johtaneet lopulliseen ratkaisuun vai eivät.¹³² Virka-aseman väärinkäyttöön voi siten syyllistyä myös virkamies, jonka kanta jää äänestettäessä vähemmistöön, koska virka-aseman väärinkäyttö ei edellä lausutusti edellytä konkreettisen hyödyn, vahingon tai haitan aikaansaamista.¹³³

Oikeuskirjallisuudessa *päätöksenteon* ydinalueelle on katsottu kuuluvan tuomioistuimessa ja hallinnossa tehtävät päätökset, mutta käsite voi kattaa myös johonkin lopputulokseen johtavat osapäätökset, kuten viranomaisen antaman lausunnon yksittäiset kannanotot.¹³⁴ *Päätöksenteon valmistelun* taas on arvioitu kattavan paitsi erilaiset käsittely- ja järjestelypäätökset, joiden katsominen päätöksenteoksi on tulkinnallista, myös päätöksentekoon kuulumattomat valmistelevat tehtävät. Viimeksi

130 Viljanen 2018 s. 915.

131 Rautio 2022 s. 1400.

132 HE 58/1988 vp s. 53.

133 Viljanen 2018 s. 924, Rautio 2022 s. 1400.

134 Rautio 2022 s. 1401.

mainittuja ovat esimerkiksi selvitysten hankkiminen, tutkimusmateriaalin kerääminen ja myös teknisen valmisteluavun antaminen, kuten tietojenkäsittelystä huolehtiminen.¹³⁵

Päätöksenteon valmistelu on siten varsin epämääräinen käsite ja voi ulottaa vastuun virka-aseman väärinkäytöstä todella pitkälle, mikä voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Oikeuskirjallisuudessa valmisteluvaiheen sisällyttämistä säännöksen piiriin on kuitenkin pidetty perusteltuna, koska valmistelevat toimenpiteet vaikuttavat olennaisesti päätöksen lopputulokseen. Riskiä soveltamisalan kohtuuttomasta laajentamisesta vähentävät säännöksen muut edellytykset, kuten edellä selostettu erityinen tahallisuusvaatimus.¹³⁶

Toisaalta säännöksen soveltamisalan on katsottu voivan olla myös liian kapea, koska sanamuoto *osallistumisesta* ei välttämättä kata osallistumisen laiminlyöntiä ja siitä aiheutuvaa asian ratkaisemisen viivästymistä.¹³⁷ Lain esitöissä on sinänsä katsottu, että virkavelvollisuuden rikkominen kattaa myös virkavelvollisuuden täyttämättä jättämisen, ja yleisestikin erilaisten velvollisuuksien rikkominen kuvaa myös sitä tekotapaa, jossa jollakulla on velvollisuus tehdä jotakin, mutta hän laiminlyö velvollisuuden.¹³⁸ Lainsäätäjän yleisenä tarkoituksena lienee siten ollut kattaa laiminlyöntejä koskevat tilanteet, mutta tämä ei välttämättä riitä siihen, että sanamuoto osallistumisesta voitaisiin ulottaa osallistumisen laiminlyöntiin.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2019:53 oli kyse keskussairaalassa lääkärinä työskennelleen vastaajan laiminlyönnistä tehdä sivutoimi-ilmoitukset konsulttisopimuksistaan kahden yhtiön kanssa. Sopimusten voimassaoloaikana vastaaja oli virassaan valmistellut päätöksiä, jotka koskivat tuotteiden hankkimista yhtiöiltä keskussairaalalle. Korkein oikeus katsoi, että sivutoimi-ilmoituksen tekeminen oli yleinen viranhaltijan asemaan perustuva velvollisuus, jolla ei ollut välitöntä yhteyttä yksittäisiin tilanteisiin, joissa viranhaltija osallistuu päätöksentekoon tai sen valmisteluun (kohta 17). Tämän vuoksi syyte virka-aseman väärinkäytöstä hylättiin ja vastaaja tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Vastaavaan lopputulokseen päädyttiin myös ratkaisussa KKO 2009:62. Tapauksessa kärjätuomari oli ratkaistavinaan olleissa asioissa tehnyt totuudenvastaisia merkintöjä kärjäoikeuden riita- ja hakemusasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Korkein

135 Rautio 2022 s. 1401, Viljanen 2018 s. 925.

136 Rautio 2022 s. 1401, Viljanen 2018 s. 925.

137 Viljanen 2018 s. 924–925.

138 HE 77/2001 vp s. 51.

oikeus katsoi, että ilmaisuille ”osallistuessaan”, ”päätöksentekoon” ja ”tai sen valmisteluun” ei voida antaa yhtenäistä kaikkii päätöksenteko- ja valmistelutilanteet kattavaa merkitysisältöä, vaan säännöksen merkitys määräytyy kussakin tapauksessa sen mukaan, millaiseen toimintaan päätöksenteko tai sen valmistelu kytkeytyy. Asiankäsittelyjärjestelmään tehtävät merkinnät osoittivat asian käsittelyn vaiheita käräjäoikeudessa ja voivat myös kuvata tehtyjen ratkaisujen sisältöä, mutta eivät kuitenkaan itsessään sisältäneet ratkaisuja. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan vastaajan asiankäsittelyjärjestelmään tekemät merkinnät olivat vaikuttaneet vain päätöksenteon seurantaan eikä niillä ollut ollut sisällöllisiä vaikutuksia hänen käsittelemisiinsä asioihin, joten kyse ei ollut päätöksenteosta tai sen valmisteluun osallistumisesta (kohdat 3, 6 ja 7).

4.5.3 Julkisen vallan käyttö

RL 40:7.1:n 1 kohdan loppuosassa tarkoitettua *julkisen vallan käyttöä* voivat olla esimerkiksi tosiasialliset toimet, jotka sisältyvät virkamiehen toimivaltaan, mutta joita ei voida katsoa päätöksenteoksi tai sen valmisteluksi.¹³⁹ Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi poliisimiehen poliisilain nojalla antamat käskyt ja kiellot, tai lain mukaan tarkastustoimintaa suorittavan virkamiehen antamat käskyt ja kiellot, esimerkiksi rakennustyön keskeyttäminen rakennustarkastajan toimesta.¹⁴⁰ Julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmää RL 40:11:n 5 kohdassa käsitellään jäljempänä.

Myös julkisen vallan käytön osalta oikeuskirjallisuudessa on kyseenalaistettu, kattaako säännös passiivisen toimintatavan eli julkisen vallan tahallisen käyttämättä jättämisen, esimerkiksi sen, että poliisimies jättää tahallaan ottamatta kiinni vakavasta rikoksesta epäillyn.¹⁴¹ Korkeimman oikeuden ratkaisun 2013:6 valossa vastaus vaikuttaa myönteiseltä, vaikka kyseisessä tapauksessa syyte virka-aseman väärinkäyttämisestä hylättiin. Ratkaisussa vapaa-aikaa viettäneen poliisimiehen ei katsottu toimineen virassaan eikä käyttäneen julkista valtaa virkatehtävissään pelkästään sillä perusteella, että hän oli esittänyt karkumatkalla olleelle nuorelle virkamerkkinsä ja saanut tämän lähtemään asunnolleen, jossa hän oli raiskannut tämän. Korkein oikeus katsoi, että kun virka-aseman väärinkäyttäminen on rangaistava vain tahallisenä tekona, on perusteltua edellyttää, että virkatehtävä, johon poliisimiehen väitetään tietyllä menettelyllään vapaa-aikanaan ryhtyneen ja jossa virka-aseman väärinkäyttämisen väitetään tapahtuneen, on selvästikin merkinnyt julkisen vallan

139 Rautio 2022 s. 1402.

140 HE 58/1988 vp s. 63.

141 Viljanen 2018 s. 926.

käyttöä, ja vastaavasti, että sellainen poliisimiehen *toimimisvelvollisuus, jonka hänen väitetään laiminlyöneen*, on ollut riittävän selvä. Näin ei tapauksessa mainittujen poliisilain säännösten tai muiden seikkojen nojalla ollut. Vastaaja tuomittiin hänen syykseen jääneistä raiskauksesta ja sukupuolisiveellisyyttä koskevan kuvan levittämisestä (kohdat 10–21).

Huomionarvoista on, että vuoden 1989 virkarikosuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä säännöksen loppuosa oli muotoiltu ”käyttäessään *muutoin* julkista valtaa”.¹⁴² Lakiin päätynyt sanamuoto perustuu lakivaliokunnan mietintöön, jonka tarkoituksena oli tältä osin laajentaa rangaistavuutta muuhunkin kuin julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon.¹⁴³ Tämä tarkoittaa sitä, että tunnusmerkistössä tarkoitettu *päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen* ei välttämättä ole julkisen vallan käyttöä. Tällaisen julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävän päätöksenteon ala vaikuttaa kuitenkin vuoden 2002 virkarikosuudistuksen perustelujen valossa hyvin kapealta. Kyseisen uudistuksen seurauksena julkisyhteisön työntekijää ei enää mainittu tekijänä virka-aseman väärinkäytännössä. Tätä ei lain esitöissä pidetty käytännössä merkittävänä muutoksena, koska julkisyhteisön työntekijä voisi syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen *julkista valtaa käyttävänä henkilönä*, jonka määritelmä ulotettiin uudistuksessa kattamaan myös *julkisen vallan käytön valmisteluun* osallistuvia. Muutoksen ei arvioitu käytännössä juuri vaikuttavan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisen vastuun laajuuteen, koska silloisessa laissa julkisyhteisön työntekijän virka-aseman väärinkäytölle säädettyjen edellytysten arvioitiin johtavan siihen, että *tällaisessa asemassa työntekijä yleensä on julkista valtaa käyttävä henkilö*. Edelleen lain esitöissä katsottiin, että virka-aseman väärinkäyttäminen voinee tapahtua vain sellaisessa yhteydessä, jossa tekijällä on päätöksentekijän tai valmistelijan taikka *muu julkisen vallan käyttöä sisältävä asema*.¹⁴⁴

Mainitut kannanotot saavat tukea myös oikeuskäytännöstä, sillä korkeimman oikeuden ratkaisun 2009:62 mukaan virka-aseman väärinkäyttöä koskeva säännös (RL 40:7.1:n 1 kohta) on tarkoitettu turvaamaan *julkisen vallan käytössä tehtävien päätösten* oikeellisuutta ja estämään sitä, että päätöksiin vaikuttaisivat muut kuin asianmukaiset perusteet (kohta 3). Samoin oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että

142 HE 58/1988 vp s. 63 ja 80.

143 LaVM 7/1989 vp. s. 8.

144 HE 77/2001 vp s. 51, 53.

säännöksessä tarkoitettu päätöksenteko on useimmiten julkisen vallan käyttöä.¹⁴⁵ Julkisen vallan käytön määritelmä RL 40:11:n 6 kohdassa perustuu jäljempänä selostetusti keskeisesti juuri päätöksentekoon ja sen valmisteluun osallistumiseen.

Voidaankin perustellusti kysyä, onko päätöksenteon ja sen valmistelun erillisellä mainitsemisella RL 40:7.1:n 1 kohdassa sanottavaa itsenäistä merkitystä vai riittäisikö samaan lopputulokseen pääsemiseksi se, että säännöksessä puhuttaisiin pelkästään julkisen vallan käyttämisestä. Viimeksi mainittu sääntelytapa voisi myös ratkaista edellä selostetun tulkintaongelman siitä, kattaako sanamuoto päätöksentekoon osallistumisesta myös osallistumisen laiminlyönnin, koska virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista, että asianomaisella paitsi oikeus, myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen.¹⁴⁶

4.5.4 Aseman väärinkäyttö käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden

Virka-aseman väärinkäyttämisen toinen tekotapa on aseman väärinkäyttö tekijän käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden. Kyse on siten teoista, joihin liittyy erityinen vallanalaisuussuhde.¹⁴⁷ Lain esitöiden mukaan erityisen rangaistusuhan alaiseksi on aihetta saattaa myös virka-aseman väärinkäyttö niissä tilanteissa, joissa virkamiehellä on tavallista suuremmat valtuudet puuttua toisen vapautteen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen tai joissa virkatoiminnan kohteeksi joutuva on muutoin tavallista turvattomammassa asemassa tai muutoin tavallista suuremmassa määrin riippuvainen siitä, suoritetaanko häneen kohdistuvat virkatehtävät asianmukaisesti vai ei. *Virkamiehen käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevilla henkilöillä* tarkoitetaan esitöiden mukaan lähinnä suljetussa laitoksessa olevia henkilöitä, kuten vankeja ja poliisin suojassa päihtyneinä olevia henkilöitä. Sama koskee lisäksi esimerkiksi vanhuksille ja lapsille sekä sairaille tarkoitetuissa laitoksissa olevia, joissa henkilökunnalla on huomattava määräysvalta hoidettavana oleviin nähden.¹⁴⁸ Oikeuskäytännössä tutkintavangin on katsottu olleen tutkinnanjohtajan ja hänen alaisensa tutkijan käskyvallassa virka-aseman väärinkäyttämisen edellyttämällä tavalla (KKO 2000:112).

145 Viljanen 2018 s. 924.

146 HE 77/2001 vp s. 55.

147 Viljanen 2018 s. 927.

148 HE 58/1988 vp s. 63.

RL 40:7.1:n 2 kohdassa tai sen esitöissä ei ole täsmennetty, mitä *aseman väärinkäytöllä* tarkoitetaan. Edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan tunnusmerkistö toteutuu, jos rikoksesta epäillyltä edellytetään yhteistoimintaa poliisin kanssa ehtona vapaaksi laskemista koskevan esityksen tekemiselle tai jos tutkintavangille kuuluvia oikeuksia rajoitetaan samassa tarkoituksessa.¹⁴⁹ Oikeuskirjallisuudessa väärinkäytön ilmenemismuotoina on pidetty vapauden perusteetonta rajoittamista ja oikeudetonta ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumista esimerkiksi seksuaalisella hyväksikäytöllä, perusteettoman työn teettämisestä sekä laitoshoidokin tai sotilaan simputustapauksia.¹⁵⁰

Erikoista RL 40:7.1:n 2 kohdassa on, että tunnusmerkistössä ei, toisin kuin 1 kohdassa ja virkavelvollisuuden rikkomisessa, edellytetä virkatoiminnassa noudattaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että tällaista on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien täsmällisyysvaatimusten vuoksi vaadittava, minkä vuoksi myös erillisen 2 kohdan tarpeellisuus on kyseenalainen.¹⁵¹ Käytännössä 2 kohdan tunnusmerkistössä tarkoitettu toiminta lienee aina säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista siinä missä muutkin yleisesti muotoiltujen virkarikosten tekotavat, joten sanamuodon eroavaisuudelle on vaikea nähdä perusteita. Mainittua tunnusmerkistökäsitteitä arvioidaan tarkemmin jäljempänä virkavelvollisuuden rikkomisen yhteydessä.

Edellä on RL 40:7.1:n 1 kohdan osalta arvioitu, onko päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistumisella itsenäistä merkitystä vai riittäisikö säännöksen sanamuodoksi pelkkä julkisen vallan käyttäminen. 2 kohdan tekotavan osalta on huomionarvoista, että oikeuskirjallisuuden mukaan säännöksessä tarkoitettulla erityisellä vallanalaisuussuhteella tarkoitettaneen sekä oikeudellisia että myös pelkästään *tosiasiallisia vallanalaisuussuhteita*.¹⁵² Tekotapa vaikuttaa tällä perusteella laajemmalta kuin RL 40:11:n 5 kohdan julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä, joka kattaa ainoastaan *lain tai asetuksen nojalla* tapahtuvan julkisen vallan käytön.

149 KKO ei kuitenkaan katsonut, että vastaajat olisivat kyseisessä tapauksessa toimineet näin. Ks. myös Viljanen 2018 s. 927.

150 Viljanen 2018 s. 927, Rautio 2022 s. 1402.

151 Viljanen 2018 s. 927.

152 Viljanen 2018 s. 927, Rautio 2022 s. 1402.

Jos virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistöä haluttaisiin tiivistää sen laajuutta merkittävästi muuttamatta, yksi vaihtoehto olisi 1 ja 2 kohdan yhdistäminen siten, että tekotapoina mainittaisiin i) julkisen vallan käyttäminen ja ii) aseman väärinkäyttö käskyvallassa tai välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön nähden, ja edellytys virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta koskisi molempia tekemuotoja. Säännösteknisesti vielä selkeämpi vaihtoehto olisi jättää virka-aseman väärinkäytön piiriin ainoastaan julkisen vallan käyttö, jolloin lievemmin rangaistavan virkavelvollisuuden rikkomisen piiriin jäisivät muut kuin julkisen vallan käyttöä sisältävät teot sekä sellaiset julkisen vallan käyttöä sisältävät teot, joihin ei liity erityistä hyötymis- tai vahingoittamistarkoitusta. Tällainen ratkaisu saattaisi kuitenkin kaventaa virka-aseman väärinkäytön alaa sulkemalla sen ulkopuolelle tosiasiallisten vallanalaisuussuhteiden väärinkäytön, mikä taas heikentäisi edellä mainituissa laitoksissa olevien henkilöiden rikosoikeudellista suojaa.

4.6 Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:8)

Jos virka-aseman väärinkäyttämisessä

- 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.

Virka-aseman väärinkäyttämisen törkeäksi kvalifioivia perusteita ovat huomattavan suuren hyödyn tavoittelu, pyrkimys aiheuttaa erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai rikoksen erityisen suunnitelmallinen tai häikäilemätön tekotapa. Kaksi ensimmäistä kriteeriä liittyvät virka-aseman väärinkäytön erityiseen tahallisuusvaatimukseen. Törkeän tekemuodonkaan osalta ei edellytetä konkreettisen hyödyn, haitan tai vahingon aiheutumista, vaan pelkkä tarkoitus riittää. Lain esitöiden mukaan *hyödyn huomattavuutta* arvioidaan ensisijaisesti hyödyn arvon perusteella kun taas *haitan tai vahingon erityistä tuntuvuutta* arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota paitsi haitan tai vahingon laatuun, myös väärinkäytön kohteena olevan

henkilön olosuhteisiin.¹⁵³ Huomattavan suureksi voidaan katsoa myös hyöty, jonka saavuttaminen muulla tavoin olisi erityisen vaikeaa. Haitan tai vahingon erityinen tuntuus taas edellyttää jotakin tavanomaisesta poikkeavaa. Arvioinnissa vertailukohtaa voidaan hakea vastaavista ankaroittamisperusteista muissa rikoksissa kuten RL 36:2:n törkeässä petoksessa.¹⁵⁴

Kolmantena kvalifiointiperusteena tarkoitettua *erityistä suunnitelmallisuutta* voivat osoittaa esimerkiksi laajat valmistelutoimet, erityiset toimet rikoksen paljastamisen vaikeuttamiseksi tai toistuvaan rikolliseen menettelyyn tähtäävä toiminta.¹⁵⁵ Häikäilemättömyydessä taas on kyse erityisestä röyhkeydestä tai piittaamattomuudesta uhrin kärsimyksistä. Kyseisen kvalifiointiperusteen on oikeuskirjallisuudessa katsottu liittyvän ensisijaisesti vapautta tai ruumiillista koskemattomuutta loukkaaviin tekoihin, esimerkiksi räikeästi ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun.¹⁵⁶ Toisaalta muunkinlaisen menettelyn on arvioitu tulevan kysymykseen, esimerkiksi virkavelvollisuuden vastaisen toiminnan jatkamisen sen jälkeen kun menettelyn virheellisyydestä on huomautettu. Teon kokonaisarvostelussa on perusteltua ottaa huomioon virka-aseman laatu.¹⁵⁷

4.7 Virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9–10)

Jos 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 tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. (4.12.2009/990)

Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

153 HE 58/1988 vp s. 64.

154 Rautio 2022 s. 1403–1404.

155 Viljanen 2018 s. 929.

156 Rautio 2022 s. 1404.

157 Viljanen 2018 s. 929–930.

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan 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.

4.7.1 Yleistä

Lievimmistä virkarikoksista eli virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään RL 40 luvun 9–10 §:ssä. Kyse on niin sanotuista blankosäännöksistä, joissa rangaistavaa toimintaa ei ole määritelty tunnusmerkistössä tyhjentävästi, vaan ne vaativat aina tuekseen muita, rikoslain ulkopuolisia säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus voidaan perustaa.¹⁵⁸

Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia ei RL 40:12:n soveltamisalasäännöksen nojalla sovelleta julkisyhteisön työntekijöihin. Sen sijaan jäljempänä 12 §:n yhteydessä selostetut erityiset virkavastuusäännökset ovat johtaneet siihen, että virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia sovelletaan useiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten yhteisöjen työntekijöihin, mikä on muun muassa yhdenvertaisuussyistä hyvin ongelmallista.

Virkavelvollisuuden rikkomissäännökset saivat pitkälti nykyisen asunsa vuoden 1989 uudistuksessa, joskin tuolloin hyväksytyt tunnusmerkistöt myös vastasivat pääpiirteittäin uudistusta edeltäneitä säännöksiä tahallisesta virkarikoksesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lain esitöiden mukaan silloisia säännöksiä oli perustellusti arvosteltu tunnusmerkistöjen liiallisesta avoimuudesta. Tämän vuoksi tunnusmerkistöjä pyrittiin täsmentämään. Samalla kuitenkin katsottiin, ettei rangaistavan toiminnan alaa ole mahdollista säännöksissä tyhjentävästi määritellä, vaan niissä joudutaan viittaamaan muuhun lainsäädäntöön sekä myös lainsäädännön ulkopuolelle.¹⁵⁹

158 Ks. Viljanen 2018 s. 937, Matikkala 2019 s. 332.

159 HE 58/1988 vp s. 64–65. – Vuoden 2002 uudistuksessa 9 ja 10 §:ään tehtiin vain rikoslain kokonaisuudistuksesta johtuneita lakitekniisiä muutoksia. Ks. HE 77/2001 vp, s. 50–51. Ks. myös Viljanen 2018, s. 932.

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen yhteisiä tunnusmerkistötekijöitä ovat teon tapahtuminen virkaa toimitettaessa, virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen ja se, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tunnusmerkistöt eroavat toisistaan siltä osin kuin kysymys on syyksiluettavuusvaatimuksesta (tahallisuus vai tuottamus), soveltamisalasta eli suhteesta muihin virkarikoksiin ja seuraamuksista.

4.7.2 Viran toimittaminen

Viran toimittamiseen liittyvää tunnusmerkistötekijää ei ole lain esitöissä juuri täsmennetty. Tältä osin on viitattu siihen, että silloisen valtion virkamieslain 20 §:n 3 momentin vastainen virkamiehen käyttäytymisrikkomus olisi rangaistava vain silloin, kun siihen on syyllistytty virkaa toimitettaessa.¹⁶⁰ Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että kriteeri rajaa rangaistavuuden ulkopuolelle yksityiselämää koskevan virkavelvollisuuden rikkomisen. Tällainen velvollisuus voi olla esimerkiksi eräisiin virkoihin sisältyvä vaatimus asianmukaisesta käyttäytymisestä virantoimituksen ulkopuolella.¹⁶¹

Viran toimittamista koskevalla kriteerillä onkin ollut oikeuskäytännössä merkitystä erityisesti arvioitaessa erilaisia vapaa-ajalla tehtyjä tekoja. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2017:67 (ään.) korkeimman oikeuden enemmistö katsoi, ettei syyttäjä, joka oli vapaa-ajallaan ravintolassa keskustellut ajamastaan rikosasiasta asian vastaajan kanssa ja ravintolan sulkeuduttua ollut vastaajan kanssa sukupuoliyhteydessä, ollut syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen. Rikosasiaa oli keskustelussa käsitelty niin yleisellä tasolla, ettei tämä ollut rikkonut syyttäjän virkavelvollisuuksia. Myöhemmissä tapahtumissa taas ei ollut kysymys virkatehtävien hoitamisesta. Se seikka, että syyttäjä oli tullut mainitussa rikosasiassa esteelliseksi, ei antanut aihetta arvioida asiaa toisin (kohdat 43–45). Edellä selostetussa tapauksessa KKO 2013:6 virkamerkkinsä vapaa-ajallaan esittäneen poliisimiehen ei katsottu toimineen virkaansa toimittaessaan, minkä vuoksi myöskään vaihtoehtoinen syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta ei menestynyt (kohdat 19–20).

¹⁶⁰ HE 58/1988 vp s. 66.

¹⁶¹ Viljanen 2018, s. 920–921, 934, Rautio 2022, s. 1412–1414.

Ratkaisujen perusteella viran toimittamista koskeva tunnusmerkistötekijä saattaa estää teon rangaistavuuden virkarikoksena, vaikka kyse olisi tekijän virka-asemaan selvästi liittyvästä ja kiistatta epäasiallisesta, jopa muun rikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen johtaneesta menettelystä. Kyse on edellä mainituissa ratkaisuissa vieläpä ollut rikostorjuntaan ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, joihin voidaan katsoa liittyvän korostunut vaatimus puolueettomuudesta ja lainmukaisuudesta, joita kohtaan tunnettavaa luottamusta tekijöiden menettely lienee kiistatta ollut omiaan vaarantamaan. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko viran toimittamista koskeva tunnusmerkistötekijä liian rajoittava ja tulisiko se poistaa: eikö riittävää virkavelvollisuuden rikkomisen kannalta olisi, että virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa? Yksityiselämää koskevat virkavelvollisuudet lienevät joka tapauksessa poikkeuksellisia. Esimerkiksi valtion virkamieslain 14.2 §:ssä virkamiehelle säädetyn velvollisuuden käyttäytyä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla on katsottu ulottuvan varsinaisten tehtävien hoitamisen ulkopuolelle lähinnä erityistä luottamusta tai arvostusta vaativissa viroissa, jollaisista on esimerkkeinä mainittu poliisit, sotilaat ja valtionhallinnon ylimmät virkamiehet.¹⁶² Viran toimittamista koskevan tunnusmerkistötekijän poistaminen ei siten johtaisi siihen, että kenen tahansa virkamiehen tai muun säännöksen soveltamisalassa olevan henkilöryhmän jäsenen yksityiselämän piiriin kuuluvat teot voisivat olla rangaistavia virkarikoksina.

Toisaalta lienee selvää, että viran toimittamista koskevan tunnusmerkistötekijän poistaminen aiheuttaisi rajanveto-ongelmia sen suhteen, mitkä ovat sellaisia edellä mainitun kaltaisia virkoja, joihin tällaisia muita kuin virkatehtävien hoitamista koskevia virkavelvollisuuksia voi liittyä. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on jo nykyisellään avoin, mitä mainitun kaltainen laajennus lisäisi entisestään. Muutos myös ulottaisi rangaistavuuden monelta osin laajemmalle kuin vuotta 1989 edeltävässä lainsäädännössä. Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi kyseenalaistettu, onko viran toimittamista koskevalla tunnusmerkistötekijällä itsenäistä merkitystä verrattuna edellytykseen siitä, että rikotun virkavelvollisuuden tulee perustua

162 LaVM 1/2009 vp. Ks. myös Viljanen 2018 s. 920–921 ja Rautio 2022 s. 1413. – Poliisin osalta vapaa-aikaa koskeva käyttäytymisvelvollisuus perustuu poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 f §:ään, jonka mukaan poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymistä otetaan huomioon myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa.

virkatoinnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin.¹⁶³ Tässä mielessä pelkästään viran toimittamista koskevan tunnusmerkistökäytännön poistaminen ei välttämättä riittäisi asiallisen muutoksen aikaansaamiseen.

Edellä mainitut korkeimman oikeuden ratkaisut ovat kritiikille alttiita myös nykyisen lainsäädännön näkökulmasta. Tapauksessa KKO 2017:67 vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos olisi tuominnut vastaajana olleen syyttäjän virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska hänen keskustelunsa ajamansa rikosasian vastaajan kanssa oli koskenut asian käsittelyn kannalta olennaista aihetta ja syyttäjä oli menettelyllään vaarantanut luottamusta kykyynsä hoitaa kyseistä virka-asiaa puolueettomasti, mikä oli vastoin syyttäjän asemaa ja syyttäjän tehtävien asettamia edellytyksiä. Menettely oli siten ollut niin kiinteästi yhteydessä viran toimittamiseen (en så fast anknytning till hans tjänsteutövning) että se oli virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä edellytetysti tapahtunut virkaa toimitettaessa.¹⁶⁴ Tällainen arviointitapa viran toimittamista koskevasta tunnusmerkistökäytännöstä olisi voinut johtaa toisenlaiseen lopputulokseen myös tapauksessa 2013:6. Virkamerkin esittämisen voitaneen katsoa tyypillisesti olevan kiinteästi yhteydessä viran toimittamiseen. Tämän vuoksi voitaisiin pitää perusteltuna lähtökohtana, että henkilö virkamerkinsä esitettyään ei enää toimi yksityishenkilönä yksityiselämänsä piirissä vaan virassaan siinä merkityksessä kuin virkavelvollisuuden rikkomisen edellyttää. Tällainen oletus voitaisiin kumota, jos virkamerkin esittämiseksi osoitettaisiin olevan jokin KKO:n ratkaisussa pohdittu muu kuin viran toimittamiseen liittyvä syy (kohta 13). Mainitun kaltainen tulkintamuutos olisi mahdollista toteuttaa täydentämällä viran toimittamista koskevaa tunnusmerkistökäytännöllä, esimerkiksi ”virkaansa toimittaessaan *tai muuten virantoimituksen välittömässä yhteydessä*”, mutta siihen voisi riittää myös KKO:n uusi ennakkopäätös nykyisen sanamuodon tulkinnasta.

4.7.3 Virkatoinnassa noudatettavat säännökset tai määräykset

Virkavelvollisuuden rikkomisen avoin tunnusmerkistökäytäntö koskee virkavelvollisuuden sisältöä, joka perustuu *virkatoinnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin*. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi valtion virkamieslaissa ja kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003). Kyse voi olla myös lakia alemmanasteisista säännöksistä tai määräyksistä, kuten työjärjestyksestä tai

163 Viljanen 2018 s. 934.

164 Huomionarvoista on, että kaksi oikeusneuvosta hylkäsi sekä lahjusrikoksia että virkavelvollisuuden rikkomista koskevan syytteen, kun taas kaksi muuta oikeusneuvosta olisi tuominnut vastaajan lahjusrikkomuksesta ja yksi virkavelvollisuuden rikkomisesta.

virkakäskystä.¹⁶⁵ Virkatoiminnassa noudatettavat säännökset ja määräykset voivat kuitenkin olla siinä määrin yleisluontoisia, että niiden tulkinnassa voidaan joutua ottamaan huomioon myös vakiintunut hallintokäytäntö.¹⁶⁶

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on siten edelleen avoin ja rikos-oikeudellisille säännöksille asetettavien vaatimusten näkökulmasta ongelmallinen. Tätä jo aiemmin tunnistettua ongelmaa ei saatu vuoden 1989 uudistuksessa poistettua vaan ainoastaan rajoitettua. Lain esitöissä on katsottu, että rangaistavuuden rajan epämääräisyys koskee ennen kaikkea virkamiehiä. Sen sijaan erityisesti muiden kuin virkamiesten osalta voitaisiin edellyttää, että tehtävään kuuluvat velvollisuudet ovat selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä. Esitöissä viitataan tältä osin muun ohella siihen, että tietyn menettelyn virkavelvollisuuksien vastaisuus voidaan virkamiehen osalta perustaa valtion virkamieslakiin, kun taas muiden henkilöryhmien osalta vastaavia nimenomaisia säännöksiä ei välttämättä ole.¹⁶⁷

Esitöiden kannanotto saa tukea oikeuskäytännöstä. Edellä mainitussa Kittilä-ratkaisussaan korkein oikeus katsoi, että virkavelvollisuuden sisällön selvyysvaatimusta voidaan perustellusti pitää *erityisen* merkityksellisenä kunnallisten luottamushenkilöiden osalta. Oman työnsä ohella luottamustehtäviä hoitavien henkilöiden osalta on tärkeää, että julkiseen luottamustehtävään kuuluvat velvollisuudet ovat riittävän selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä ja että niiden rikkomisesta seuraava rangaistusvastuu on vaikeuksitta heidän arvioitavissaan tehtävään tapahtuvan perehdyttämisen jälkeen (KKO 2023:17, kohta 16). Oikeuskirjallisuudessa on samansuuntaisesti katsottu, että julkista luottamustehtävää hoitavilla henkilöillä ja julkista valtaa käyttävillä henkilöillä ei yleensä ole vastaavalla tavalla kuvailtuja virkavelvollisuuksia kuin hallinnollisilla virkamiehillä eikä heihin välttämättä voida kohdistaa virkakäskyjä, minkä vuoksi kyseiset henkilöryhmät eivät ole tehtävässään yhtä laajan rangaistusuhan alaisia kuin hallinnolliset virkamiehet.¹⁶⁸ Sama koskee julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisen sektorin työntekijöitä, joihin sovelletaan virkarikossäännöksiä erityisten virkavastuusäännösten nojalla. Näin ollen teko, joka on virkamiehen tekemänä rangaistava, ei välttämättä ole sitä muiden virkavastuun piirissä olevien henkilöryhmien kohdalla. Tämä

165 Rautio 2022 s. 1411, Viljanen 2018 s. 919–920.

166 HE 58/1988 vp s. 65. Ks. KKO 2009:86, kohdat 11–18 ja Rautio 2022 s. 1407–1408. – Esi-merkiksi valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on muun muassa suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

167 HE 58/1988 vp s. 65.

168 Rautio 2022 s. 1411–1412, Viljanen 2018 s. 919.

tarkoittaa myös sitä, että jäljempänä selostettava virkavastuuseen liittyvä epäsymmetria ei korjaannu pelkästään sillä, että tiettyihin henkilöryhmiin sovelletaan yhdenmukaisesti joko laajaa tai suppeaa virkavastuuta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate asettaa joka tapauksessa rajoja sille, millaisista säännöksistä ja määräyksistä rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia voidaan johtaa. Tällaisten sääntöjen täsmällisyydelle on oikeuskäytännössä asetettu melko tiukkoja vaatimuksia.¹⁶⁹ Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä on johdonmukaisesti katsottu, että virkatoiminnassa noudatettavan, säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden sisällön on oltava selvästi määriteltävissä siten, että säännösten soveltaminen on ennakoitavissa (KKO 2023:17, kohta 15, KKO 2020:13, kohta 20, KKO 2018:58, kohta 23). Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että teon rangaistavuuden edellytykset ilmaisevan aineellisen säännöksen tulee olla kirjoitettu rikossäännökseltä vaadittavalla tarkkuudella (KKO 2007:46, kohta 13). Toisaalta virkamiehen käyttäytymisnormin tapauskohtainen sisältö saattaa säännöstasolla jäädä harkinnanvaraiseksi, mutta tästä sääntelyn avoimuudesta ei vielä seuraa, että normia olisi pidettävä luonteeltaan vain ohjeellisena tai ettei sen noudattamatta jättämiseen voisi liittyä rikosoikeudellista vastuuta (KKO 2023:17, kohta 15, KKO 2008:95, kohta 6, sotilasrikosta koskeva ratkaisu KKO 2008:42, kohta 7). Kittilä-ratkaisussa katsottiin, että rikosvastuu voitiin laillisuusperiaatteen puolesta perustaa hallintolain 6 ja 31 §:n määräyksiin, jotka koskevat muun muassa virkamiehen puolueettomuutta ja asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä (kohdat 17–21).

Selvää on, että virkamiehellä on päätöksenteossaan tietty harkintavalta soveltaa lakia tai muita säännöksiä. Virkamiehen tällaisen harkintavaltansa rajoissa tekemiä ratkaisuja ei voida pitää virkavelvollisuuden vastaisina eikä esimerkiksi päätöksen muuttuminen muutoksenhakuasteessa yleensä merkitse sitä, että päätöksentekijä olisi menetellyt virkavelvollisuutensa vastaisesti.¹⁷⁰

Edellytys virkavelvollisuuden *perustumisesta* säännöksiin tai määräyksiin tarkoittaa sitä, ettei virkavelvollisuuden tarvitse suoraan ilmetä tällaisista säännöksistä tai määräyksistä. Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on pitänyt tältä osin riittävänä, että säännös tai määräys antaa edes jonkinlaisia viitteitä virkavelvollisuuden sisällöstä.¹⁷¹ Jotkut virkavelvollisuudet, kuten tehtävään sisältyvät suoritusvelvoitteet voidaan

169 Rautio 2022 s. 1409.

170 OKV/348/10/2020-OKV-7 s. 11, Rautio 2022 s. 1411.

171 Viljanen 2018 s. 918–919.

yleensä osoittaa säännöksiin tai määräyksiin melko tarkasti, kun taas esimerkiksi käyttäytymisvelvollisuutta ei ole mahdollista kuvata yksityiskohtaisesti kaikkia mahdollisia tilanteita ajatellen.¹⁷²

4.7.4 Vähäisyys

Vuoden 1989 uudistuksessa virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä pyrittiin täsmentämään rajaamalla *vähäiset* teot kriminalisoinnin ulkopuolelle. Rikkomisen vähäisyyden arvioinnin todettiin jäävän viime kädessä tuomioistuimen harkittavaksi, koska asiaa ei katsottu mahdolliseksi määrittää tarkasti säännöksillä. Lainsoveltajan harkintaa pyrittiin kuitenkin ohjaamaan säätämällä, että vähäisyysarvio tehtäisiin kokonaisarvostelun perusteella ottaen huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat.¹⁷³

Vähäisyyskynnyksen arvioimisesta virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa rikoksissa onkin runsaasti oikeuskäytäntöä, minkä lisäksi asiaa on arvioitu myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa. Merkittävänä voidaan pitää varsinkin tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa ennakkopäätöstä 2020:78, jossa on käyty laajasti läpi vähäisyysarvioinnin yleisiä perusteita ja sitä koskevaa KKO:n oikeuskäytäntöä. Ratkaisukäytännöstä katsottiin ilmenevän, että vähäisinä ei ole pidetty sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä *välinpitämättömyyttä* virkavelvollisuuksia kohtaan. Sen sijaan rangaistusvastuuta ei ole pidetty säännöksen tavoitteen eli virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna ulottaa sellaisiin yksittäisiin tekoihin, jotka jäävät tekijän syyllisyyden asteen kannalta vähäisiksi ja jotka eivät muutoinkaan edellytä rangaistuksen tuomitsemista. Vähäisyyden arvioinnissa otetaan huomioon teon tai laiminlyönnin haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi myös kaikki muut siihen liittyvät seikat kuten teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa (KKO 2020:78, kohdat 14–19, ks. myös KKO 2022:31, kohta 8). Kokonaisarvostelussa on punnittava sekä vähäisyyden puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja (ks. KKO 2004:132, kohta 19, KKO 2020:78, kohta 25).

172 Rautio 2022 s. 1409.

173 HE 58/1988 vp s. 65.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä vähäisenä virkavelvollisuuden rikkomisena ei ole pidetty esimerkiksi

- poliisin epäasiallista puhumista kiinniottamisesta tiedustelleille todistajille, jotka eivät olleet omalla käytöksellään antaneet tällaiseen aihetta (KKO 2020:29, kohdat 51, 53 ja 88),
- poliisin perusteetonta ja ilman ennakkovaroitusta tapahtunutta etälamauttimen käyttöä tilanteessa, jossa kiinniotettava henkilö oli jo pysähtynyt (KKO 2020:13, kohta 33),
- yllilääkärin laiminlyöntiä tehdä sivutoimi-ilmoitukset useiden vuosien ajan jatkuneista konsulttisopimuksistaan, joiden perusteella hän oli muun muassa kouluttanut lääkäreitä käyttämään yhtiöiden kehittämää hoitomenetelmää ja sopimusten voimassaoloaikana virassaan valmistellut päätöksiä, jotka koskivat tuotteiden hankkimista yhtiöiltä keskussairaalalle (KKO 2019:53, kohdat 28–33),
- valtakunnansyyttäjän toistuvaa esteellisyysäännösten vastaista menettelyä hankinta-asioissa, huomioon ottaen tämän asema ja tehtävät, ylimmän syyttäjän oman toiminnan vaikutus koko syyttäjälaitoksen toimintaan ja sitä kohtaan tunnettavaan luottamukseen, esteellisyysäännösten vastaisesti käsiteltyjen hankinta-asioiden lukuisuus ja ajoittuminen pitkälle ajanjaksolle sekä hankintojen arvo (KKO 2017:92, kohta 71),
- Raha-automaattiyhdistyksen puheenjohtajana toimineen kansanedustajan osallistumista avustusten jakoehdotusta koskevaan päätöksentekoon törkeästä lahjuksen ottamisesta aiheutuvasta esteellisyydestä huolimatta (KKO 2016:39, kohta 62),
- vastaavan erikoislääkärin perusteetonta potilastietojen käsittelyä, mikä oli loukannut potilaan keskeistä perusoikeutta (KKO 2014:86, kohta 32),
- lääkärin lääkärintutkimuksen varjolla tekemää seksuaalista tekoa, jolla oli olennaisesti loukattu potilaan seksuaalista itsemääräämisoikeutta (KKO 2011:1, kohdat 13 ja 16),
- sitä, että lautamies oli osallistunut rikosasian käsittelyyn esteellisyydestään huolimatta ja ottanut tuomitsemistoiminnassaan vastoin lain kieltoa huomioon sellaista oikeudenkäyntiaineistoa, jota ei ollut esitetty asian pääkäsittelyssä (KKO 2008:95, kohdat 18 ja 26),
- sitä, että verovalvonnasta vastaavat verohallinnon virkamiehet olivat käyttäneet verotarkastuskertomuksessa vieraan valtion viranomaisen rikosasiassa oikeusapuna antamia pankkitilitietoja oikeusapua annettaessa esitetyn ehdon vastaisesti, ottaen myös huomioon asianomistajan maksettavaksi määrätyn lahjaveron määrä (KKO 2006:11, kohta 13),
- sitä, että poliisi oli käyttänyt kiellettyä menettelytapaa yllyttämällä tekijää tekemään rikoksen (KKO 2000:112).

Vähäisenä tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena ei ole pidetty muun muassa

- käräjätuomarin laiminlyöntiä antaa haaste rikosasiassa joutuisasti, minkä vuoksi syyteoikeus oli vanhentunut ennen haasteen tiedoksiantoa, minkä jälkeen käräjätuomari oli tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (KKO 2022:31, kohdat 11 ja 12),
- sitä, että poliisi oli turvallisuustarkastuksen yhteydessä kaatanut kiinniotetun maahan ilman, että siihen oli ollut poliisilain 2 luvun 17 §:n mukaista perustetta (KKO 2020:29, kohta 89),
- poliisiin laiminlyöntiä järjestää kiinniotetulle lääkärinapua tämän loukkaannuttua vakavasti voimakeinojen käytön yhteydessä (KKO 2020:29, kohta 90),
- lääkärin menettelyä vastoin sydäninfarktin saaneen potilaan hoito-ohjeita tavalla, joka oli merkittävästi korottanut potilaan kuoleman riskiä (KKO 2019:98, kohta 36),
- johtavan rakennustarkastajan laiminlyöntiä ryhtyä toimenpiteisiin onnettomuusuhkailmoituksen perusteella, ottaen myös huomioon esiin tuotujen riskien suuruus ja tekijän asema (KKO 2018:90, kohta 26),
- käräjätuomarin laiminlyöntiä antaa pääkäsittelyjen jälkeen useita kansliatuomioita ja pääkäsittelyssä julistettuja tuomioita kirjallisessa muodossa (KKO 2016:90, kohdat 8 ja 53),
- sitä, että käräjätuomari oli rikkonut tiedoksiantoa koskevaa säännöstä sekä tästä johtuen antanut virheellisesti asiassa yksipuolisen tuomion (KKO 2011:40, kohdat 21–23),
- kaupungin talonrakennuspäällikön ja kiinteistörakennusmestarin laiminlyöntiä huolehtia, että liikuntahallin katsomorakennelman käyttö olisi turvallisesti järjestetty (KKO 2002:43)
- syyttäjän laiminlyöntiä nostaa määräajassa syyte vangittuna ollutta vastaajaa vastaan (KKO 2001:54),
- sitä, että vesioikeuden jäsenet olivat nauttineet voimayhtiön tarjoamaa kestitystä ollessaan jäsenenä siinä vesioikeuden jaostossa, joka oli käsitellyt voimayhtiön hakemusta voimalaitoksen rakentamiseksi (KKO 2000:40),
- vientitakuulaitoksen johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenen laiminlyöntiä varmistautua siitä, ettei takuusta aiheudu valtiolle tarpeetonta riskiä (KKO 1995:107).

Vähäiseksi virkavelvollisuuden rikkominen on sen sijaan katsottu tuottamuksellisia tekemuotoja koskevissa tapauksissa 2004:132, 2009:38 ja 2020:78. Ensiksi mainitussa 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 (kohdat 16–19).

Tapauksessa KKO 2009:38 hovioikeus oli poistanut käräjätuomarin tekemän vangitsemispäätöksen katsottuaan, ettei pidätetyn vangitsemisesta kiireellisessä tapauksessa päättänyt kyseisen hovioikeuspiirin niin sanottu päivystävä käräjäoikeus ollut ollut asiassa alueellisesti toimivaltainen. KKO katsoi, että päivystävien tuomioistuinten toimivaltaa koskevat säännökset olivat olleet tulkinnanvaraiset. Asiassa ei ollut väitetty, että vangitsemispäätös olisi ollut sisällöltään virheellinen tai että vangitsemisasian käsittelystä muussa kuin alueellisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa olisi sellaisenaan aiheutunut vangitulle haittaa tai vahinkoa taikka että se olisi vaikuttanut hänen oikeuksiinsa epäedullisesti. Käräjätuomarin menettelyä voitiin siten pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Tapauksessa 2020:78 käräjätuomari oli yhteensä seitsemän syytekohtaa käsittäneessä kokonaisuudessa tuominnut vastaajan rangaistukseen rikoksesta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Kyse oli korkeimman oikeuden mukaan lähtökohtaisesti vakavasta virheestä, jonka tekeminen oli omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuutteen. Kyseinen rikos ei kuitenkaan ollut vaikuttanut tuomittuun yhteiseen rangaistukseen, minkä lisäksi kyse oli ollut yksittäisen seikan tarkistamatta jäämisestä syyttäjän esitettyä pääkäsittelyssä uuden toissijaisen rangaistusvaatimuksen eikä mikään asiassa viitannut siihen, että käräjätuomari olisi suhtautunut virkavelvollisuuksiinsa välinpitämättömästi. Huomiota kiinnitettiin siihenkin, että syyttämisen edellytysten varmistaminen on ensisijaisesti syyttäjän velvollisuus, ja että vastaajalla oli ollut avustajanaan asianajaja, joka oli myöntänyt syytteen oikeaksi. Tuomarin velvollisuus huolehtia rikosasian vastaajan oikeuksista korostuu erityisesti silloin, kun vastaajalla ei ole avustajaa (kohdat 20–25).

Myös oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on pidetty vähäisenä tapauksissa, joissa rangaistukseen tuomitsemisen vanhentuneesta rikoksesta ei ole aiheuttanut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia eikä vanhentuminen ole aiheutunut tuomarin omasta menettelystä.¹⁷⁴ Korkein oikeus on toisaalta ratkaisussaan KKO 2022:31 katsonut,

174 Ks. esim. tapaukset OKV/87/31/2020 ja OKV/97/31/2020, joissa oikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen.

että tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen vähäisyyden arviointiin tuomioistuimessa ei vaikuta se, miten vähäisyyttä on laillisuusvalvonnassa joissain muissa tapauksissa arvioitu (kohta 12).

Virkarikoksiin liittyvää vähäisyyсарviointia on siten käsitelty lukuisissa KKO:n ennakkopäätöksissä. Tällaisten ratkaisujen määrä näyttää selvästi lisääntyneen varsinkin 2010-luvun jälkipuoliskolla. Lisäksi vähäisyyсарviointia on perusteltu varsin seikkaperäisesti, siinä missä joissakin vanhemmissa ennakkopäätöksissä asia on saatettu käsitellä varsin lakonisesti (esim. KKO 2006:11, kohta 13, ja KKO 2002:43). Tämä viittaa siihen, että vähäisyyсарviointia on pidetty merkittävänä ja toisaalta myös hankalana kysymyksenä, jonka osalta on nähty tarvetta oikeuskäytännön ohjaamiselle. Tämä herättää kysymyksen siitä, tulisiko kyseistä tunnusmerkistötekijää pyrkiä lain tasolla tarkentamaan nykyisestä. Toisaalta nähtäväksi jää, missä määrin ennakkopäätöksille on tarvetta ratkaisun KKO 2020:78 jälkeen. Kyseisen ratkaisun jälkeen vähäisyyсарviointia on käsitelty yhdessä virkavelvollisuuden rikkomista (KKO 2022:31) ja yhdessä virkasalaisuuden rikkomista (KKO 2020:83) koskeneessa ratkaisussa. Molemmat koskivat käräjätuomarin menettelyä, joten kyse on ollut hovi-oikeuden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemista asioista, joihin on haettu muutosta korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä. Sen sijaan esimerkiksi merkittävän Kittilä-ratkaisun KKO 2023:17 perusteluissa vähäisyyскыsymystä ei käsitelty, vaikka vastaajat olivat siihenkin vedonneet (kohta 5).

KKO:n ratkaisuissa käsiteltyjen virkarikosten eräänlainen tyyppitapaus ovat lainsoveltajien, erityisesti tuomareiden tekemät lainsoveltamisvirheet, jotka on lähes aina katsottu muiksi kuin vähäisiksi. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska tällaiset virheet lähtökohtaisesti vaarantavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen ja ovat omiaan heikentämään luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. Kyse on siten vakavasta virheestä. Toisenlaiseen lopputulokseen johtaneen ratkaisun KKO 2020:78 perustelujen valossa tällaisen virheen katsominen vähäiseksi edellyttää useita vähäisyyden puolesta puhuvia seikkoja. Tapauksessa erityisen merkityksellistä lienee ollut se, että vastaajalla oli ollut avustaja, joka oli myöntänyt syytteen oikeaksi (kohta 24). Muutenkin teon katsominen vähäiseksi on ollut KKO:n ennakkopäätöksissä poikkeuksellista. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että lainsoveltajien lisäksi muita ennakkopäätöksissä korostuvia ammattikuntia ovat lääkäri ja poliisi. Tällaisiin virkatehtäviin voidaan katsoa liittyvän korostunut vastuu, koska niissä on tavallista suurempi mahdollisuus välittömästi puuttua vapauden ja terveyden kaltaisiin merkittäviin oikeushyviin.

4.7.5 Syyksiluettavuus

Selkein ero RL 40 luvun 9 ja 10 §:n säännöksissä koskee syyksiluettavuusvaatimusta. Oikeuskirjallisuudessa kysymystä virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuudesta on pidetty vaikeana ja ongelmallisenakin erityisesti laintulkinnassa tapahtuneiden virheiden osalta. Korkeimman oikeuden vakiintunutta linjaa edustaa tapaus KKO 2008:90, jossa kärjätuomari oli riita-asiassa hankkinut kantajaa koskeneen rikosrekisterin otteen tiedustelematta asianosaisten kantaa todisteen hankkimisesta ja varaamatta näille tilaisuutta lausua todisteen merkityksestä asiassa, ja rikosrekisterin otteesta ilmeneviä tietoja oli sisällytetty kärjäoikeuden tuomion perusteluihin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:n ja 24 luvun 2 §:n 1 momentin vastaisesti. Korkeimman oikeuden mukaan pelkästään se, että tuomari on yksittäisessä asiassa lakia soveltaessaan toiminut säännöksen vastaisesti, ei kuitenkaan selälaisenaan osoita, että kysymyksessä olisi rikosoikeudellisesti tahalliseksi katsottava teko. Tahallisuudesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitseminen edellyttää, että tuomari on arvioitavana olevassa tilanteessa tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti. Asiassa ei ollut näytetty, että kärjätuomari olisi sinänsä virkavelvollisuuksiensa vastaisesti menettellessään toiminut tarkoituksellisesti tai tietoisesti lakia rikkoen, minkä vuoksi menettelyä ei pidetty tahallisena.

Ratkaisua KKO 2008:90 on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu, mutta myös puolustettu, koska tuottamukselliselle virkavelvollisuuden rikkomiselle jäisi vain vähän tilaa, jos tahallisuutta arvioitaisiin korkeimman oikeuden ratkaisusta poikkeavasti eikä tällaisten muisti- tai huolimattomuusvirheiden katsominen tahallisiksi antaisi oikeaa kuvaa virheiden luonteesta.¹⁷⁵ Sen sijaan esimerkiksi esteellisyyttä koskevien säännösten rikkominen on katsottu tahalliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi tapauksissa, joissa tekijän huomiota oli kiinnitetty asiaan ennalta (KKO 2017:92, KKO 2008:95). Esteellisyyssäännösten rikkomista onkin pidetty tyypillisenä RL 40:9:ssä tarkoitettuna menettelynä.¹⁷⁶ Vastaavasti RL 40:10:n tyyppitapauksina voitaneen tilanteita, joissa tuomarit tai muut lainsoveltajat soveltavat lakia lain kirjaimen vastaisesti.

175 Viljanen 2018 s. 940–941, Rautio 2022 s. 1406–1407.

176 Viljanen 2018 s. 933.

4.7.6 Suhde muihin virkarikostunnusmerkistöihin

RL 40:9 ja 10:n erona on myös niiden suhde RL 40 luvun muihin rikostunnusmerkistöihin, sillä RL 40:9 koskee tahallista virkavelvollisuuden rikkomista ”muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla” kun taas RL 40:10 koskee tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista ”muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla”. Tahallista virkavelvollisuuden rikkomista voidaan siten soveltaa ainoastaan, jos muut RL 40 luvun rikostunnusmerkistöt tai 11:9 a:n kidutussäännös eivät sovellu. Sen sijaan tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen sulkee ulkopuolelleen ainoastaan tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen. Tämän on oikeuskirjallisuudessa katsottu tarkoittavan, että RL 40 luvun muiden kriminalisointien (ja 11:9 a:n kidutuksen) tekemuodot ovat rangaitavia myös tuottamuksellisina 40:10:n nojalla.¹⁷⁷ Esimerkiksi taloudellisen edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen valtion virkamieslain 15 §:n vastaisesti voi edellä lahjuksen ottamisen yhteydessä lausutusti tulla arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, jos lahjusrikosten (RL 40:1–3) tahallisuusvaatimus tai jokin muu tunnusmerkistötekijä ei täyty. Tässä mielessä voidaan siten katsoa, että virkavelvollisuuden rikkomissäännökset eräällä tavalla laajentavat lahjusrikosten ja virka-aseman väärinkäyttämiskosten soveltamisalaa.¹⁷⁸

4.8 Määritelmät (RL 40:11)

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) virkamiehellä henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelusuhteessa valtioon, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään tai kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen 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; (29.6.2021/641)

¹⁷⁷ Viljanen 2018 s. 935.

¹⁷⁸ Rautio 2022 s. 1418.

2) julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä aluevaltuutettua, kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimessaan sekä 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, aluehallituksen, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta 1 kohdassa tarkoitetun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä;

(29.6.2021/641)

3) julkisyhteisön työntekijällä henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon;

(24.7.2009/562)

4) ulkomaisella virkamiehellä 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;

5) julkista valtaa käyttävällä henkilöllä

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;

6) ulkomaisen parlamentin jäsenellä henkilöä, joka on vieraan valtion kansanedustuslaitoksen tai kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen.

RL 40 luvun rikokset ovat niin sanottuja erikoisrikoksia, joissa rikoksen tekijänä voi tulla kyseeseen vain tietty erikseen mainittu taho.¹⁷⁹ Virkarikoksissa näitä ovat luvun 11 §:ssä määritellyt *virkamies*, *julkista luottamustehtävää hoitava henkilö*,

179 Ks. Matikkala 2019 s. 316, Rautio 2022 s. 1426.

*julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies ja julkista valtaa käyttävä henkilö.*¹⁸⁰ Näihin henkilöryhmiin sovellettavan virkavastuun laajuus taas perustuu luvun 12 §:n soveltamisalasäännökseen.

Määritelmäsäännös siirrettiin edellä virkarikossääntelyn historian yhteydessä lausutusti RL 2 luvusta 40 lukuun vuoden 2002 uudistuksessa, jolloin säännös sai pitkälti nykyisen asunsa. Keskeisin asiallinen muutos oli se, että virkamieskäsitettä kavennettiin, mutta samalla julkisen vallan käytön määritelmää laajennettiin. Vaikka määritelmät eivät enää sijaitse rikoslain yleisessä osassa, ne ulottuvat edelleen koko rikoslakiin.¹⁸¹

Pykälän 1 kohdan virkamieskäsite pyrittiin vuoden 2002 uudistuksessa saattamaan asiallisesti hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä vastaavaksi. Tarkemmin määritelmässä nojaututtiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa käytettyyn viranomaisen käsitteeseen (621/1999). Aikaisempaan 2 luvun 12 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmään lisättiin vuoden 2002 uudistuksessa muun muassa eduskunta ja valtion liikelaitos, minkä lisäksi Kuntainliiton tilalle otettiin kuntayhtymä, ja kuntien yhteistoimintaelimet tarkennettiin koskemaan julkisoikeudellisia yhteistoimintaelimiä.¹⁸² Myöhemmillä muutoksilla määritelmän piiriin on lisätty hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä, minkä lisäksi Keva on korvannut kunnallisen eläkelaitoksen ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kunnallisen työmarkkinalaitoksen.

Pykälän 2 kohdan *julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön* käsite siirrettiin vuoden 2002 uudistuksessa omaksi määritelmäkseen virkamiehen käsitteen piiristä. Muilta osin määritelmä vastasi aikaisemman RL 2 luvun 12 §:n 1 momentin 2 kohtaa sillä muutoksella, että määritelmään otettiin myös valtioneuvoston jäsenet. Virkarikossäännökset muodostavat siten perustan valtioneuvoston jäsentenkin virkatointien lainmukaisuuden arvioinnille, vaikka heidän vastuunsa määräytyykin perustuslain 114–115 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja edellyttää perustuslain 116 §:ssä säädetyn kynnyksen ylittymistä.¹⁸³ Sittemmin määritelmän piiriin on lisätty aluevaltuutetut ja aluehallituksen jäsenet.

180 Pykälän 6 kohdassa määritellyt ulkomaisen parlamentin jäsenet eivät ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa, koska heihin sovelletaan 12 §:n 5 momentin nojalla kansanedustajia koskevia rikoksia.

181 HE 77/2001 vp s. 51.

182 HE 77/2001 vp s. 51–52.

183 HE 77/2001 vp s. 52–53. Ks. myös Viljanen 2018, s. 870.

Pykälän 3 kohdan *julkisyhteisön työntekijän* määritelmä pidettiin vuoden 2002 uudistuksessa asiallisesti ennallaan verrattuna aikaisempaan RL 2 luvun 12 §:n 2 momentin määritelmään. Julkisyhteisön työntekijän virkavastuu kuitenkin laajeni, koska julkisyhteisön työntekijään alettiin soveltaa kaikkia virkarikossäännöksiä siltä osin kuin hän käyttää tehtävässään julkista valtaa. Samalla erottelusta virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijöiden rikoksiin luovuttiin.¹⁸⁴ Nykyisin kaikissa RL 40 luvun virkarikoksissa on mainittu tekijänä virkamies, ja säännösten sovellettavuus julkisyhteisön työntekijään määräytyy 12 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla.

Pykälän 4 kohdan *ulkomaisen virkamiehen* määritelmällä korvattiin vuoden 2002 uudistuksessa useita RL 16 luvun 20 §:ssä olleita, osaksi päällekkäisiä määritelmiä, joiden katsottiin aiheuttavan epäselvyyksiä. Nykyinen määritelmä, jota ei ole vuoden 2002 uudistuksen jälkeen muutettu, perustuu pääasiassa kansainvälisiin sopimuksiin, kuten EN:n korruptiosopimukseen ja kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 14/1999, OECD:n lahjussopimus). Määritelmällä on pääosin tarkoitettu kattava vastaavat ulkomaiset henkilöryhmät kuin mihin viitataan virkamiehen ja julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmässä. Säännöksen piiriin kuuluvat esimerkiksi Kansainvälisen rikostuomioistuimen tai muun julkisen kansainvälisen tuomioistuimen tuomarit ja muut viranhaltijat. Julkista tehtävää vieraan valtion puolesta hoitavalla tarkoitetaan myös henkilöä, joka käyttää päätösvaltaa julkisessa eli välittömästi tai välillisesti valtion määräysvallan alaisessa yrityksessä.¹⁸⁵ Lahjontaa kansainvälisessä liiketoiminnassa koskevassa tutkimuksessa on puollettu (ainakin lahjusrikossäännösten osalta) vielä laajempaa tulkintaa: lahjusrikossääntelyssä tarkoitettuna ulkomaisena virkamiehenä voidaan lain sanamuodon ja esitöiden, OECD:n sopimuksen ja sitä selventävän kommentaarin sekä alempien oikeusasteiden käytännön perusteella pitää henkilöä, joka *työskentelee* yrityksessä, joka on välittömästi tai välillisesti valtion omistuksessa tai jossa valtiolla on enemmistöomistus, ja joka hoitaa yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää esimerkiksi energia- tai puolustusallalla.¹⁸⁶ Myös Suomen kansalainen voi olla määritelmän mukainen ulkomainen virkamies.¹⁸⁷

Julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmää pidettiin vuoden 2002 uudistuksessa silloisen rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen ongelmallisimpana kohtana. Yksityistämiskehityksen vuoksi julkisen vallan käyttö viranomaishallinnon

184 HE 77/2001 vp s. 53, 55.

185 HE 77/2001 vp. 53–54. Ks. myös Viljanen 2018 s. 871.

186 Halonen – Kimpimäki – Kotiranta – Kärki – Piippo – Ramezan 2022 s. 109 ja 133.

187 Viljanen 2018 s. 871.

ulkopuolella oli lisääntynyt, mikä koski erityisesti välittömästi julkisen vallan käytön valmisteluun liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi uudistuksessa pidettiin tarpeellisena paitsi säilyttää viranomaishallinnon ulkopuolella tapahtuva julkisen vallan käyttäminen rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä, myös laajentaa tätä koskevan virkavastuun alaa julkisen vallan käytön valmistelun osalta.¹⁸⁸

RL 40:11:n 5 a kohdassa on kuvattu oikeustieteessä vakiintuneen käsityksen mukainen *julkisen vallan käytön ydinalue* eli lain tai asetuksen nojalla tapahtuva toista velvoittavan määräyksen antaminen tai päättäminen toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Esimerkiksi autokatsastajan päätös auton hyväksymisestä tai hylkäämisestä katsastuksesta on tällaista julkisen vallan käyttöä.¹⁸⁹ Lisäksi määritelmän piiriin kuuluu niin sanottu *tosiasiallinen julkisen vallan käyttö* eli se, että henkilö niin ikään lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Esimerkkinä tällaisesta tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä on lain esitöissä mainittu esimerkiksi kalastuksenvälvojan tekemä luvattomalla kalastuksella saadun saaliin ja siinä käytettyjen välineiden ottaminen talteen,¹⁹⁰ mistä säädetään nykyisin kalastuslain (379/2015) 109 §:ssä.¹⁹¹

Myös RL 17:6:ssä tarkoitettu järjestystä ylläpitävä henkilö käyttää tehtävässään 5 a kohdassa tarkoitettua julkista valtaa, joten häneen on yleensä sovellettava rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tällaisia henkilöitä ei kuitenkaan rinnasteta virkamiehiin RL 16:1-3 §:ssä, koska heidän vastustamiseensa sovelletaan kyseistä 17:6 §:ää. Rikosoikeudellisen virkavastuun perustavana julkisen vallan käyttämisenä ei myöskään pidetä sellaista lainsäädäntöön perustuvaa julkisen vallan käyttämistä, johon jokainen on oikeutettu pakkokeinolain 2 luvun 2 §:ssä säädetyn yleisen kiinniotto-oikeuden nojalla.¹⁹² Tätä on perusteltu muun ohella sillä, että virkavastuulla tapahtuvalle julkisen vallan käytölle on ominaista, että asianomaisella paitsi oikeus, myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Yleinen kiinniotto-oikeus ei tällaista velvollisuutta perusta.¹⁹³ Esimerkiksi edellä viitatussa tapauksessa KKO 2013:6 syyte virka-aseman väärinkäytöstä hylättiin

188 HE 77/2001 vp s. 54–55.

189 HE 77/2001 vp s. 54–55, Rautio 2022 s. 1423–1424.

190 HE 77/2001 vp s. 54–55.

191 HE 77/2001 vp s. 54–55. Ks. myös Viljanen 2018 s. 872.

192 HE 77/2001 vp s. 55. Ks. myös Rautio 2022 s. 1424, ja Viljanen 2018 s. 874, joka pitää järjestystä ylläpitävältä henkilöltä puuttuvaa RL 16:1–3:n suojaa kritiikille alttiina.

193 Ks. HE 77/2001 vp s. 55.

muun ohella sillä perusteella, ettei poliisimiehellä ollut velvollisuutta ryhtyä vapaa-aikanaan kiireellisiin toimenpiteisiin vain siitä syystä, että tilanne on huolestuttava (kohta 15).

Määritelmän 5 b kohdalla virkavastuu on ulotettu osaan *julkisen vallan käytön valmistelua*. Tavoitteena on ollut kattaa sellainen julkisen vallan käytön valmistelu, jossa tosiasiallisesti määrätään julkisen vallan käyttöä sisältävän päätöksen tai muun toimen sisällöstä tai ainakin keskeisesti vaikutetaan sen muotoutumiseen. Tällaisia valmistelutoimia olisivat päätösesityksen tai -ehdotuksen tekeminen, selvityksen tai suunnitelman laatiminen, näytteen ottaminen tai tarkastuksen suorittaminen taikka muu vastaava tapa. Säännöksen soveltaminen ei edellytä, että laissa nimenomaisesti todetaan valmistelutehtävien hoitamisen tapahtuvan virkavastuulla.¹⁹⁴

Määritelmän 5 b kohdan ja siten virkavastuun ulkopuolelle sen sijaan jäävät sellaiset julkisen vallan käytön valmistelutehtävät, joiden hoitaminen ei perustu lakiin tai asetukseen tai sen perusteella saatuun toimeksiantoon. Tällaisia ovat lain esitöiden mukaan esimerkiksi viranomaisten päätöksentekonsa tarpeisiin ostopalveluina hankkimat työsuoritukset, kuten kemialliset analyysit. Säännös ei sovellu tällaiseen valmisteluun, ellei toimeksiantoa ole saatu lain tai asetuksen nojalla. Vaikka tällainenkin julkisen vallan käytön valmistelu voi olla altista virkarikoksille kuten lahjonnalle, virkavastuun ulottaminen tällaisia tehtäviä suorittavin johtaisi lain esitöiden mukaan liialliseen tulkinnanvaraisuuteen eivätkä tehtäviä suorittavat pystyisi mieltämään toimivansa virkavastuulla.¹⁹⁵ Esitöiden kannanotto lienee ymmärrettävä siten, ettei virkavastuu mainituissa tilanteissa ulotu ostopalveluna toimeksiannon saaneen yksityisen sektorin toimijaan. Huomionarvoista toisaalta on, että virkamiehen tekemänä myös sellaiseen päätöksentekoon tai sen valmisteluun osallistuminen, jota ei pidetä julkisen vallan käyttönä, voi edellä tarkemmin selostetusti täyttää virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön.

Julkisen vallan käyttö virkavastuun aineellisena kriteerinä perustuu vuoden 1989 uudistukseen. Tuolloin säädetyin RL 2 luvun 12 §:n 1 momentin virkamiesmääritelmän 3 kohdan mukaan virkamiehellä tarkoitetaan ”henkilöä, joka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella muussa kuin 1 kohdassa tarkoitettussa yhteisössä käyttää julkista valtaa sekä henkilöä, joka mainitulla perusteella muuten kuin yhteisössä käyttää julkista valtaa”. Hallituksen esityksessä oli ehdotettu käsitettä ”hoitaa julkista tehtävää”, joka muutettiin eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan ehdotuksesta muotoon ”käyttää julkista valtaa”. Lakivaliokunnan

194 HE 77/2001 vp s. 55–56. Ks. myös Viljanen 2018 s. 874.

195 HE 77/2001 vp s. 56.

mietinnön mukaan käsitettä ”hoitaa julkista tehtävää” ei ollut lausunnoissa pidetty laaja-alaisuutensa takia riittävän tarkkarajaisena. Kun on selvää, että ainakin julkisen vallan käyttämisen pitää johtaa virkavastuuseen, valiokunta ehdotti hallituksen esityksessä ehdotettua suppeampaa mutta selkeämpää ilmaisua.¹⁹⁶

Julkisen vallan ja julkisen vallan käytön käsitteitä käytetään muuallakin lainsäädännössä, kuten perustuslain 2 §:n 3 momentissa ja vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Käsitteellä ei ole kaikkialla lainsäädännössä samaa sisältöä, vaan sen tulkinta vaihtelee eri yhteyksissä lakien erilaisten tarkoituserien ja soveltamisalan vuoksi.¹⁹⁷ *Viljanen* on toisaalta katsonut, että muiden alojen sääntelyt ovat rikosoikeudenkin kannalta suuntaa-antavia.¹⁹⁸

4.9 Soveltamisala (RL 40:12)

Tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön.

Tämän luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään.

Ulkomaiseen virkamieheen sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, tämän luvun:

- 1) 1–3 ja 14 §:ää;
- 2) 5 ja 7–10 §:ää, jos ulkomainen virkamies toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen- ja esitutkintatehtävissä taikka Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä;

196 HE 58/1988 vp s. 42–43, 78, LaVM 7/1989 vp s. 6.

197 Rautio 2022 s. 1413, Viljanen 2018 s. 874. – Esimerkiksi *neuvontaa* ei Raution mukaan rikosoikeudessa eikä hallinto-oikeudessa yleensä pidetä julkisen vallan käyttönä, mutta julkisen vallan käyttöön perustuvan vahingonkorvausvastuun on katsottu ulottuvan myös neuvonnassa aiheutettuihin vahinkoihin (KKO 1989:50).

198 Viljanen 2018 s. 874.

3) 7 ja 8 §:ää, jos teko on unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu varojen väärinkäyttö.

Tämän luvun 1–3, 5, 7–10 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, ulkomaiseen virkamieheen, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla toimii tai käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella. (26.4.2019/586)

Tämän luvun 4, 4 a, 8 a, 8 b ja 14 §:ää sovelletaan myös ulkomaisen parlamentin jäsenen.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.

Soveltamisalasäännös otettiin vuoden 1989 uudistuksessa rikoslain 40 luvun 9 §:ään. Tuolloin säännös koski ainoastaan julkisyhteisön työntekijään sovellettavia säännöksiä. Vuoden 2002 uudistuksen yhteydessä virkamiehen määritelmää kavennettiin edellä lausutusti hallinto-oikeudellista vastaavaksi siten, että julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja julkista valtaa käyttävä henkilö otettiin omiksi määritelmikseen. Samalla kaikkien RL 40 luvun virkarikostunnusmerkistöjen tekijäksi säädettiin virkamies. Nämä muutokset johtivat tarpeeseen säätää entistä yksityiskohtaisemmin siitä, missä määrin virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan muihin henkilöryhmiin. Tätä systemaattista ratkaisua on oikeustieteessä kritisoitu vaikeaselkoisena.¹⁹⁹ Vaikeaselkoisuutta lisää entisestään se, että samantyylinen soveltamisalasäännös on myös rikoksia viranomaisia vastaan koskevan RL 16 luvun 20 §:ssä.

4.9.1 Laaja ja suppea rikosoikeudellinen virkavastuu

Soveltamisalasäännöksen nojalla rikosoikeudellinen virkavastuu voidaan jakaa laajaan ja suppeaan vastuuseen. *Laaja rikosoikeudellinen virkavastuu* koskee pykälän 1 momentin nojalla virkamiehiä, julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan kaikkia RL 40 luvun kriminalisointeja, joiden tekijänä on virkamies. *Suppea rikosoikeudellinen virkavastuu* koskee 2

¹⁹⁹ Viljanen 2018 s. 866, 875.

momentin nojalla julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan ainoastaan luvun 1–3 §:n lahjusrikoksia ja näihin liittyvää 14 §:n konfiskaatiosäännöstä sekä 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista. Julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuun ulkopuolelle jäävät siten virka-aseman väärinkäyttäminen (7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkominen (9–10 §). Näitä säännöksiä voidaan kuitenkin soveltaa julkisyhteisön työntekijään, jos hän syyllistyy rikokseen käyttäessään julkista valtaa. Tällöin julkisyhteisön työntekijää pidetään julkista valtaa käyttävänä henkilönä.²⁰⁰

Julkisyhteisön työntekijän nykyinen, virkamiestä suppeampi virkavastuu vastaa asiallisesti pitkälti vuoden 1989 uudistuksessa tehtyjä ratkaisuja. Tuolloin julkisyhteisön työntekijä mainittiin virkamiehen rinnalla tekijänä 40 luvun 1–3 ja 5 §:ssä, minkä lisäksi julkisyhteisön työntekijään sovellettiin 9 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla virka-aseman väärinkäyttämistä koskevia säännöksiä silloin kun tämä osallistui julkisyhteisön tai laitoksen päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai muussa tehtävässään käytti palvelussuhteeseensa perustuvaa julkista valtaa.²⁰¹ Vuoden 2002 uudistuksessa vastuu säädettiin kattamaan kaikki virkarikokset siltä osin kuin julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävässään julkista valtaa. Tämä laajensi vastuuta virkavelvollisuuden rikkomisen osalta, mutta muodollisesti kavensi sitä virka-aseman väärinkäyttämisen osalta, koska muu kuin julkisen vallan käyttöön perustuva virka-aseman väärinkäyttö ei enää ollut julkisyhteisön työntekijän osalta rangaistavaa. Viimeksi mainittua muutosta ei kuitenkaan arvioitu käytännössä merkitykselliseksi, koska virka-aseman väärinkäyttämisen arveltiin voivan aikaisemmankin lain nojalla tulla julkisyhteisön työntekijän kohdalla kyseeseen yleensä silloin, kun kyseessä on julkista valtaa käyttävä henkilö.²⁰²

Julkisyhteisön työntekijän osalta on myös erikseen säädetty, ettei viraltapanoseuraamusta sovelleta. Vuoden 1989 uudistuksen yhteydessä pidettiin jossain määrin epäselvänä, olisiko silloisia 2 luvun 6 ja 7 §:n viraltapanosäännöksiä sovellettava myös julkisyhteisön työntekijään. Tällaisten epäselvyyksien välttämiseksi haluttiin nimenomaisesti säätää, ettei virka-aseman väärinkäyttämistä koskevia viraltapanosäännöksiä sovelleta julkisyhteisön työntekijään, mikä toteutettiin tuolloin 40 luvun 8 §:ään otetulla soveltamisalasäännöksellä.²⁰³

200 HE 77/2001 vp s. 56–57.

201 Ks. myös Matikkala 2019 s. 315–316.

202 HE 77/2001 vp s. 53.

203 HE 58/1988 vp s. 103. – RL 40 luvun 1–3 ja 5 §:n osalta vastaavaa epäselvyyttä ei ollut, koska niiden tunnusmerkistössä viraltapanosäännös oli rajattu koskemaan vain virkamiestä.

Jossain määrin epäselvää on sen sijaan se, voitaisiinko viraltapano kohdistaa julkisyhteisön työntekijään siltä osin kuin hän käyttää tehtävissään julkista valtaa. RL 40 luvun viraltapanosäännökset käsittävät RL 2 luvun 7 §:n 1 momentin nojalla ”sen viran tai *julkisen tehtävän* menettämisen, jossa rikos tehtiin”. Viraltapano voi siten tällaisen *julkisen tehtävän* osalta kohdistua myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön tai julkista valtaa käyttävään henkilöön, joihin sovelletaan edellä lausutusti kaikkia RL 40 luvun virkarikossäännöksiä. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2008:95 virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomittu lautamies määrättiin pantavaksi viralta vapauttamalla hänet lautamiehen tehtävästään (kohta 29).

Vuoden 2002 uudistuksen esitöiden mukaan julkisen tehtävän käsitettä ei ole laissa määritelty vaan se määräytyy viraltapanon yhteydessä sen tehtäväpiiriin mukaan, jota hoitavia henkilöitä voidaan rikosoikeudellisesti pitää virkamiehinä. Esimerkiksi RL 40 luvun 11 §:n 5 b kohdassa tarkoitettua julkisen vallan käytön valmistelua sisältävää tehtävää hoitava voitaisiin panna viralta. Jos julkisen vallan käyttöä kuitenkin sisältyy vain osaan tehtävää, viraltapanoa tuomittaessa on huolehdittava siitä, ettei viraltapano kohdistu henkilön yksityisluonteisiin tehtäviin. Joissakin tapauksissa henkilön työtehtäviin sisältyvä oikeus julkisen vallan käyttöön on niin rajoitettua, ettei sitä voida pitää sellaisena erillisenä julkisena tehtävänä, johon voitaisiin kohdistaa viraltapano.²⁰⁴

Edellä mainitut kannanotot viittaavat siihen, että julkisyhteisön työntekijäkin voitaisiin tuomita viralta pantavaksi työtehtäviinsä sisältyvän julkisen vallan käyttämisessä tehdyn rikoksen perusteella.²⁰⁵ Tämä olisi johdonmukaista siihen nähden, että tällaisissa tilanteissa julkisyhteisön työntekijää pidettäisiin edellä lausutusti RL 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaisena julkista valtaa käyttävänä henkilönä, jolloin häneen sovellettaisiin RL 40 luvun 12 §:n 1 momenttia eikä 2 momenttia, jossa viraltapanoseuraamus suljetaan pois. Joka tapauksessa seuraamus voisi koskea RL 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesti vain ”julkista tehtävää”. Julkisyhteisöön työntekijän *työsuhdetta* viraltapano ei sen sijaan voisi koskea, koska työsuhde ei ole virka eikä julkinen tehtävä.²⁰⁶

204 HE 77/2001 vp s. 37.

205 Matikkala 2019 s. 338–339.

206 HE 77/2001 vp s. 37.

4.9.2 Ulkomaisen virkamiehen vastuun laajuus

Ulkomaisen virkamiehen virkavastuun laajuus riippuu 12 §:n 3 ja 4 momentin mukaan tämän tehtävistä. Yleisesti voidaan todeta, että kaikkiin 11 §:n 4 kohdassa määriteltyihin ulkomaisiin virkamiehiin sovelletaan 40 luvun 1–3 §:n lahjusrikoksia ja näitä koskevaa 14 §:n konfiskaatiosäännöstä (12 §:n 3 momentin 1 kohta). Lisäksi kaikkiin ulkomaisiin virkamiehiin sovelletaan virka-aseman väärinkäyttämistä koskevia rikoksia, jos kyse on unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 (jäljempänä *unionipetosdirektiivi*) 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta varojen väärinkäytöstä. Viraltapanoseuraamusta ei sovelleta ulkomaisiin virkamiehiin.

Muilta osin RL 40 luvun virkarikosten sovellettavuus ulkomaisiin virkamiehiin riippuu näiden tehtävistä. Virkasalaisuuden rikkomista (5 §), virka-aseman väärinkäyttöä (7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkomista (9–10 §) koskevia säännöksiä sovelletaan 12 §:n 3 momentin 2 kohdan nojalla ensinnäkin sellaisen ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämisen ja esitutkinta-tehtävissä. Toiseksi samoja rangaistussäännöksiä sovelletaan sellaiseen ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994, jatkossa rikosoikeusapulaki) nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä.²⁰⁷

²⁰⁷ Alun perin eli vuonna 2002 säädetyssä muodossaan 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittiin tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo- tai esitutkintatehtävät. Vuonna 2007 säännökseen lisättiin ns. Prümin sopimuksen voimaan saattamisen yhteydessä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tai rikosten ennalta estämistehtävät. Sopimuksen 31 artiklan mukaan toisen valtion alueella toimivia virkamiehiä tulee kohdella samalla tavalla kuin isäntävaltion virkamiehiä heidän tekemiensä rikosten osalta, jollei muussa sopimuksessa toisin määrätä (laki rikoslain 16 luvun 20 §:n ja 40 luvun 12 §:n muuttamisesta (282/2007), HE 243/2006 vp, s. 36). Esitutkinta- tai muut virkatehtävät, jotka perustuvat Suomen viranomaisen kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla esittämään tai hyväksymään oikeusapupyyntöön, lisättiin säännökseen keskinäistä oikeusapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan voimaan saattamisen yhteydessä 2014 (laki rikoslain muuttamisesta (302/2014), HE 213/2013 vp, s. 75–76).

Lainkohdan alkuosa perustuu kansainvälisiin sopimuksiin ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin, joissa annetaan kansainvälisen järjestön toimielimille tai muiden valtioiden virkamiehille valtuuksia suorittaa lainkohdassa mainittuja toimia myös Suomen alueella.²⁰⁸ Kaikissa tällaisissa sopimuksissa ei edellytetä, että ulkomainen virkamies asetetaan yhtä laajan rikosoikeudellisen virkavastuun alaiseksi kuin vastaavissa tehtävissä oleva suomalainen virkamies. Tätä on kuitenkin lain esitöissä pidetty perusteltuna, koska tarkastustoimen suorittaminen on julkisen vallan käyttöä.²⁰⁹

RL 40 luvun virkarikossäännöksiä sovelletaan viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta koko laajuudessaan myös 12 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin ulkomaisiin virkamiehiin, jotka toimivat lainkohdassa viitatuissa tiedustelutehtävissä tai käyttävät tiedustelumenetelmää Suomen alueella. Säännös lisättiin rikoslakiin tiedustelulainsäädännön uudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan ehdotuksesta perustuslakivaliokunnan kannan pohjalta.²¹⁰

RL 40 luvun 12 §:n 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa mainittuihin virkamiehiin sovelletaan siten kaikkia RL 40 luvun virkarikossäännöksiä viraltapanoseuraamuksia lukuun ottamatta. Toisaalta säännöksissä mainituissa toimissa lienee jos ei aina niin vähintäänkin useimmiten kyse julkisen vallan käyttämisestä 40 luvun 11 §:n 5 kohdan merkityksessä, miltä osin kyseisiä tehtäviä suoritaviin sovellettaisiin kaikkia virkarikossäännöksiä suoraan julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmän ja tätä koskevan soveltamisalasäännöksen nojalla. Kyse vaikuttaa siten olevan luonteeltaan pitkälti selventävistä, pikemminkin virkavastuun toteavista kuin perustavista säännöksistä. Mainittujen lainkohtien sisältö on myös

208 Esimerkkeinä tällaisista sopimuksista ja velvoitteista on lain esitöissä mainittu tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo- tai esitutkintatehtävien osalta Schengenin yleis-sopimus, YK:n täydellisestä ydinkiellosta tehty sopimus (214/2001) ja kemiallisen aseiden kieltä koskeva sopimus (SopS 19/1997), YK:n ja EN:n kidutuksen kieltävät sopimukset (SopS 60/1989 ja SopS 17/1991), pohjoismaista tulliyhteistyötä koskevat sopimukset ja EU:n tulliyhteistyösopimus (HE 77/2001 vp, s. 57). Virkamiehistä, jotka toimivat Prümin sopimukseen perustuvissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämis- tai rikosten ennalta estämistehtävissä, on mainittu esimerkkeinä lennon turvahenkilöt sekä maasta poistamisen toteuttavat, yhteiseen operaatioon osallistuvat ja välittömässä vaaratilanteessa toimivat toisen valtion virkamiehet toisen valtion virkamiehet (HE 243/2006 vp s. 36–37).

209 HE 77/2001 vp, s. 57.

210 PeVL 35/2018 vp s. 25, LaVL 32/2018 vp s. 24–26. Ks. myös Rautio 2022 s. 1426.

lakiteknisesti epäselvä siltä osin kuin niissä viitataan 40 luvun 7–10 §:ään, koska näiden säännösten väliin on vuonna 2019 lisätty pelkäämään kansanedustajia koskevat 8 a § ja 8 b §.²¹¹ Viittaukset tulisi siten muuttaa koskemaan 7, 8, 9 ja 10 §:ää.

4.9.3 Erityiset virkavastuusäännökset

RL 40 luvun 12 §:n 6 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla. Säännöksessä viitataan rikoslain ulkopuolella oleviin säännöksiin, joissa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan säännöksissä tarkoitettuja tehtäviä suorittaviin henkilöihin, RL 40:11:n määritelmistä riippumatta.²¹² Tällaisia rikoslain ulkopuolisia virkavastuusäännöksiä voidaan kutsua *erityisiksi virkavastuusäännöksiksi*.²¹³

Rikoslain ulkopuolisiin virkavastuusäännöksiin kiinnitettiin huomiota jo vuoden 1989 virkarikosuudistuksen esitöissä. Tällaisia rangaistussäännöksiä arvioitiin olevan ”jopa satamäärin” ja niiden suhdetta RL 40 luvun virkarikoksiin pidettiin epäselvänä.²¹⁴ Suurimman ryhmän tällaisista säännöksistä muodostivat esitöiden mukaan eri lakien mukaisissa tehtävissä saatujen tietojen salassapidon rikkomista koskevat säännökset. Tällaisista säännöksistä pyrittiin uudistuksen yhteydessä luopumaan siten, että virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän salassapitorikoksista rangaistaisiin aina RL 40 luvun säännösten nojalla. Samoin pyrittiin poistamaan rikoslain ulkopuolisissa laeissa olevat, virkamiehiä koskevat erityisrangaistukset.

211 Mainitut säännökset Euroopan unionin varojen väärinkäytöstä kansanedustajana lisättiin 40 lukuun ns. unionipetosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä rikoslain muuttamisesta annetulla lailla (368/2019). Lisäys tehtiin eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan ehdotuksesta. Lakivaliokunta piti ongelmallisena hallituksen esityksessä ehdotettua mallia, jossa kansanedustajia koskevat teot olisi sisällytetty virka-aseman väärinkäyttämistä koskeviin 7 ja 8 §:ään, koska kansanedustajat eivät voi syyllistyä RL 40 luvun virkarikoksiin ja esimerkiksi kansanedustajia koskevat lahjusrikossäännökset ovat itsenäisinä säännöksinään luvun 4 ja 4 a §:ssä. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ei ollut lakivaliokunnan mukaan perusteltua muuttaa lähtökohtaa siitä, että kansanedustajat eivät ole virkavastuussa, eikä lainsäädännöllisesti tullut omaksua ratkaisuja, jotka voisivat saattaa tämän lähtökohdan epäselväksi sekä avata mahdollisuuden virhetulkinnalle (LaVM 21/2018 vp, s. 7).

212 HE 77/2001 vp s. 58, Rautio 2022 s. 1426.

213 LaVL 10/2021 vp s. 10. Ks. myös Matikkala 2019.

214 HE 58/1988 vp s. 15–16.

Tarkoituksena oli, että virkamiehelle koitava viraltapano määrättäisiin RL 2 luvun yleisten viraltapanosäännösten nojalla. Näiden muutosten vuoksi vuoden 1989 uudistuksen yhteydessä muutettiin rikoslain lisäksi 22 muuta lakia.²¹⁵

Mainittujen säännösrhmien lisäksi vuoden 1989 uudistuksen esitöissä mainitaan säännökset, joiden mukaan määrätynlaisia tehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla. Tällaisilla säännöksillä oli esitöiden mukaan useimmiten vain *toteava vaikutus*, koska ne koskivat henkilöitä, joita oli pidettävä virkamiehenä jo RL 2:12:n määritelmäsäännöksen nojalla. Eräissä tapauksissa säännöksillä saattoi kuitenkin olla myös *virkevastuuta luova merkitys*.²¹⁶ Näitä säännöksiä ei vuoden 1989 uudistuksessa ehdotettu muutettaviksi.

Esityksessä ehdotettiin edellä lausutusti, että virkamiehen määritelmän aineellisena kriteerinä olisi *julkisen tehtävän* hoitaminen, joka voitaisiin uskoa myös yksityiselle henkilölle. Perustelujen mukaan eräissä tapauksissa olisi jokseenkin helposti pääteltävissä, että henkilöä olisi kyseisen määritelmän nojalla pidettävä virkamiehenä. Joissakin tapauksissa rajanveto yksityisoikeudellisten ja julkisten tehtävien välillä saattaisi kuitenkin olla vaikeaa, minkä vuoksi nimenomaiset säännökset siitä, mitä tehtäviä on hoidettava virkavastuulla, voisivat vastaisuudessakin olla tarpeen. Esimerkkinä mainittiin keskusmetsälautakunnista ja metsälautakunnista annetun lain (139/87) 9 §, jonka ehdotettu määritelmä julkisen tehtävän hoitamisesta olisi perustelujen valossa kattanut, mutta jota ei kuitenkaan ehdotettu uudistuksen yhteydessä muutettavaksi.²¹⁷

Perusteluista on pääteltävissä, että julkisen tehtävän hoitamisen käsitteen ajateltiin voivan vähentää tarvetta erityisille virkavastuusäännöksille, vaikka näiden käyttöä ei haluttukaan sulkea pois. Käsitteen kaventaminen valio-kuntakäsittelyssä julkisen vallan käyttämiseksi saattoi siten johtaa siihen, että tarve erityisille virkavastuusäännöksille jäi suuremmaksi kuin hallituksen esityksessä ajateltiin.

Nykyinen viittaussäännös erityisiin virkavastuusäännöksiin otettiin rikoslain 40 lukuun vuoden 2002 uudistuksen yhteydessä. Lain esitöiden mukaan virkarikosten soveltamisalaa oli vuoden 1989 uudistuksen jälkeen vähitellen laajennettu RL 2:12:ssä säädettyä laajemmaksi. Rikoslaisissa ei näyttänyt olevan mahdollista säätää

215 HE 58/1988 vp s. 2, 8–9, 15–16, 25–26, 71–76.

216 HE 58/1988 vp s. 8–9, 15–16.

217 HE 58/1988 vp s. 42–43.

tyhjentävästi virkarikossäännösten soveltamisalasta, vaikka julkisen vallan käytön laajentamisen osaan julkisen vallan käytön valmistelua 40 luvun 11 §:n 5 b kohdassa arvioitiinkin kattavan osan rikoslain ulkopuolisissa säännöksissä mainituista henkilöryhmistä. Uudistuksen yhteydessä sellaiset erityiset virkavastuusäännökset, joissa oli viitattu uudistuksen yhteydessä kumottuun RL 2:12:n määritelmä-säännökseen, muutettiin viittaamaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamiseen.²¹⁸ Esimerkiksi silloisen ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) 25 §:n 3 momentti, jonka mukaan ajoneuvojen katsastuksia suorittavaa henkilöä pidettiin rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaisena virkamiehenä, muutettiin kuulumaan siten, että ajoneuvojen katsastuksia suorittavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.²¹⁹

Vuosien 1989 ja 2002 uudistuksissa on siten pyritty vähentämään erityisten virkavastuusäännösten määrää, mutta samalla katsottu, ettei niistä voida kokonaan luopua. RL 40 luvun 12 §:n 6 momentti vahvistaa lain tasolla sen, että erityiset virkavastuusäännökset ovat sallittuja. Säännöksen voidaan katsoa toteuttavan laillisuusperiaatetta ilmaisemalla sen, että virkavastuuta koskevia säännöksiä on myös rikoslain ulkopuolella. Tätä mahdollisuutta on hyödynnetty runsaasti, sillä vuoden 2002 uudistuksen jälkeen on säädetty yli 150 erityistä virkavastuusäännöstä.²²⁰

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellä todetusti katsottu, että julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti edellyttää virkavastuusta säätämistä. Virkavastuusäätelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä esitetty tarkempia edellytyksiä. Valiokunta on kuitenkin sote-uudistuksen yhteydessä ja myöhemminkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusäätelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Tällaisen, valiokunnan mukaan valtioneuvoston piirissä sopivimmin tehtävän yleisarvioinnin puuttuessa virkavastuusäännös on syytä muotoilla tavanomaisesti eli laajemmin kuin julkisen vallan käyttöön rajoittuen.²²¹ Perustuslakivaliokunnan nykyisen käytännön

218 HE 77/2001 vp s. 58.

219 Laki ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain 25 §:n muuttamisesta (606/2002). Muotoilua ”sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä” käytetään myös nykyisen ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain (957/2013) virkavastuuta koskevassa 52 §:ssä (317/2019).

220 LaVL 10/2021 vp s. 10. Matikkala 2019 (s. 320) arvioi määräksi noin 200.

221 PeVL 92/2022 vp s. 4, PeVL 47/2021 vp s. 3–4, PeVL 10/2021 vp s. 20.

voidaan katsoa edellyttävän, että virkavastuu kattaa kokonaisuudessaan sen julkisen hallintotehtävän, joka perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle annetaan.

Huomionarvoista on, että 1990-luvun lopulla perustuslakiuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun 124 §:n osalta, että ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korosti sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä *julkisen vallan käyttämistä* on erityisesti varmistettava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.²²² Muotoilun perusteella vaikuttaa mahdolliselta, että perustuslakivaliokunnan alkuperäisenä tarkoituksena on ollut rajata virkavastuu koskemaan sitä osaa julkisesta hallintotehtävästä, joka on julkisen vallan käyttöä. Tällainen ratkaisu ei olisi aiheuttanut edellä ja jäljempänä kuvailtavaa epäsymmetriaongelmaa virkavastuun laajuuden suhteen, koska vastuu olisi sekä julkisyhteisön työntekijöiden että yksityisten osalta ollut laajaa vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Myöhemässä lausuntokäytännössään valiokunta on kuitenkin nimenomaisesti katsonut, ettei virkavastuun rajaaminen julkisen hallintotehtävän julkisen vallan käyttöä koskevaan osaan ole hyväksyttävää.²²³

Erityiset virkavastuusäännökset on varsinkin viimeaikaisessa lainsäädännössä usein muotoiltu vuoden 2002 uudistuksessa omaksuttua tapaa muistuttavasti siten, että henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tai suorittaessaan laissa tai säännöksessä tarkemmin mainittuja tehtäviä.²²⁴ Tämä tapa on omaksuttu myös lainkirjoittajan oppaassa, jonka mukaan virkavastuuta koskeva viittaussäännös voi olla esimerkiksi seuraavanlainen (kohta 12.12):

222 PeVM 10/1998 vp s. 35.

223 Ks. esim. PeVL 8/2014 vp s. 5.

224 Ks. esim. luotsauslain (561/2023) 19.3 ja 53.5 §, maa-alueista ja eräistä tutkista annetun lain (96/2023) 13.1 §, lääkinnällisistä laitteista annetun lain (719/2021) 9.2 ja 40.3 §, kuntien ja hyvinvointialueiden työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain (630/2021) 13.2 §, asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) 102.1 §, ajoneuvolain (82/2021) 75 §, liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annetun lain (959/2019) 18 § ja potilasvakuutuslain (948/2019) 66 §.

Ilmoitetun laitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Muotoilutapana on toisiaan käytetty myös muita ilmaisuja, kuten se, että tietty henkilötaho toimii tietyssä tehtävässä ”virkavastuulla”²²⁵ tai ”rikosoikeudellisella virkavastuulla”²²⁶.

Mainittu lainkirjoittajan oppaan muotoilutapa vastaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Esimerkkinä voidaan mainita kalastuksesta Tenojoen vesitöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (322/2022) 8 a §:n 2 momentti:

Kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun he suorittavat tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Kyseinen virkavastuusäännös oli hallituksen esityksessä muotoiltu siten, että kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun he *hoitaessaan julkista hallinto-tehtävää käyttävät julkista valtaa*.²²⁷ Säännös kuitenkin muutettiin nykyiseen muotoonsa perustuslakivaliokunnan katsottua, että säännös on syytä muotoilla tavanomaisesti eli laajemmin kuin julkisen vallan käyttöön rajoittuen.²²⁸

Perustuslakivaliokunta on toisaalta lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta²²⁹ katsonut, että esitetty sanamuoto rikosoikeudellisen virkavastuun kohdistumisesta yhtiön *palveluksessa* olevaan henkilöön

225 Ks. esim. ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 93.2 ja 119.2 §.

226 Ks. esim. painelaitelain (1144/2016) 49.1 §. Ks. myös Matikkala 2019, s. 321–322. – Joskus on käytetty myös ilmaisua ”tuomarin vastuulla”, esim. puutavaran mittauksesta annetun lain (414/2013) 11.1 §.

227 HE 30/2021 vp s. 12.

228 PeVL 47/2021 vp s. 3–4.

229 HE 267/2022 vp.

ei olisi kattanut yhtiön *hallituksen jäseniä ja toimitusjohtajaa*, joille osakeyhtiölain mukaan kuuluu myös yhtiön päätösvaltaa. Valiokunta katsoi, että rikosoikeudellisen virkavastuun on kohdistuttava myös yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Sääntelyn tällainen täydentäminen oli edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisen järjestyksessä. Lopullinen virkavastuusäännös muotoiltiin tämän vuoksi seuraavasti (laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (503/2023), 14 a §):

Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, yhtiön hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Vaihtoehtona olisi perustuslakivaliokunnan mukaan ollut rajata sääntelyä lain tasoisesti siten, että hallituksella ja toimitusjohtajalla ei olisi päätösvaltaa yhtiön rahoituspäätösten teossa.²³⁰ Lausunto vaikuttaa muutokselta perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön, jossa oli myös osakeyhtiöiden (Business Finland Oy ja Hansel Oy) osalta nimenomaisesti edellytetty virkavastuun kohdistamista yhtiön *palveluksessa* olevaan henkilöön eikä tätä koskevista lausunnoista ilmene, että tarkoituksena olisi ollut jättää toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet vastuun ulkopuolelle.²³¹

Perustuslakivaliokunnan mainittu lausunto voi olla merkityksellinen myös laajemmalti kuin nimenomaisesti osakeyhtiötä koskevien virkavastuusäännösten osalta. Käytännössä muille kuin viranomaisille annettuja julkisia hallintotehtäviä hoidetaan usein osakeyhtiöissä, ja kyseisten tehtävien hoitamista voi kuulua myös yhtiöiden johdolle. Lainkirjoittajan oppaassa mainittua muotoilua virkavastuun kohdistumisesta ”palveluksessa olevaan henkilöön” voisi olla jatkossa perusteltua välttää sen varmistamiseksi, että virkavastuu kohdistuu perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyksi kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin henkilöihin, mukaan lukien julkista hallintotehtävää mahdollisesti hoitavan yhtiön toimitusjohtajaan ja hallituksen jäseniin. Perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa ehdotettu vaihtoehto siitä, että toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet

230 PeVL 93/2022 vp s. 4.

231 PeVL 15/2019 vp s. 4 ja 6, PeVL 50/2017 vp s. 3.

rajattaisiin lain tasolla julkista hallintotehtävää koskevan päätöksenteon ulkopuolelle, jättäisi avoimeksi sen, kuka tällaista päätösvaltaa yhtiössä käyttäisi, ja vaikuttaa siksi hankalasti toteutettavalta.

Eriyisten virkavastuusäännösten muotoilussa ei tavallisesti ole otettu kantaa siihen, onko kyse laajasta vai suppeasta virkavastuusta. Käytännössä vastuun lienee katsottu olevan laajaa eli koskevan virkamiehen tapaan kaikkia virkarikossäännöksiä.²³² Tätä tulkintaa tukee sekin, että vuoden 2002 uudistuksessa säännökset, joiden mukaan tiettyä tehtävää suorittavaa henkilöä pidetään RL 2:12:ssä tarkoitettuna *virkamiehenä*, korvattiin viittauksella rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten soveltamiseen. Lain esitöiden mukaan tällaiset henkilöt *edelleenkin* rinnastettaisiin virkamiehiin niin rikoksen tekijöinä kuin rikoksen kohteinakin²³³, joten tarkoituksena on ollut virkavastuun säilyminen laajana. Toisaalta lakivaliokunnan sote-uudistuksen yhteydessä antamassa lausunnossa katsottiin, että virkavastuun laajuus ei ollut ehdotetun sanamuodon ”sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä” perusteella täysin yksiselitteistä. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 20 §:ään lisättiin lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetusti viittaus kaikkiin RL 40 luvun virkamiestä koskeviin säännöksiin.²³⁴

Eriyisten virkavastuusäännösten edellä selostetussa vakio- ja muotoilussa ei myöskään oteta kantaa viraltapanoseuraamukseen. Edellä julkisyhteisön työntekijöiden osalta todetusti viraltapano ei voi koskea työsuhdetta, mutta kylläkin RL 2:7:ssä mainitusti julkista tehtävää, esimerkiksi julkisen vallan käyttöä, jos tämä muodostaa erillisen julkisen tehtävän. Tässä mielessä olisi mahdollista tulkita, että myös perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle annettu *julkinen hallintotehtävä* olisi sellainen julkinen tehtävä, joka myös yksityisen sektorin työntekijä voitaisiin tuomita menettämään. Tästä riippumatta vaikuttaisi selkeys- ja johdonmukaisuussyistä perustellulta, että erityisiin virkavastuusäännöksiin sisällytettäisiin samanlainen viraltapanoseuraamuksen poissulkeva sanamuoto kuin julkisyhteisön työntekijöiden osalta.

232 LaVL 10/2021 vp s. 11, Viljanen 2018 s. 876, Matikkala 2019 s. 333.

233 HE 77/2001 vp s. 40.

234 LaVL 10/2021 vp s. 11–12.

4.9.4 Julkisiin hallintotehtäviin liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun epäsymmetria

Edellä selostettu tulkinta erityisten virkavastuusäännösten laajuudesta on johtanut rikosoikeudellisen virkavastuun epäsymmetriaan. Julkisyhteisön työntekijää koskee virkamiestä suppeampi virkavastuu eli häneen sovelletaan vain osaa rikosoikeudellisista virkavastuusäännöksistä. Sen sijaan julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön työntekijän erityiseen virkavastuusäännökseen perustuva rikosoikeudellinen virkavastuu vaikuttaa olevan yhtä laajaa kuin virkamiehellä. Tämän vuoksi julkisen hallintotehtävän hoitamista voi koskea erilaajuinen rikosoikeudellinen virkavastuu siitä riippuen, onko tehtävä annettu julkisyhteisön vai yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Tilanne on erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta kestävämpi ja siihen on välttämätöntä löytää ratkaisu.

Epäsymmetrian taustalla voidaan katsoa olevan erityisesti se, että rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset ja perustuslain 124 § julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuvat erilaisille lähtökohdille. Rikoslain 40 luvussa keskeinen muodollinen peruste virkavastuulle on virkamiesasema, ja keskeinen aineellinen peruste julkisen vallan käyttäminen. Molemmat käsitteet on määritelty 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksessä. Rikoslaisissa ei sen sijaan tunneta perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän käsitettä. Kyseessä on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi ja epämääräisempi käsite, jota ei ole lainsäädännössä täsmällisesti määritelty. Rikosoikeudessa näkökulma on konkreettisissa tehtävissä, tilanteissa ja teoissa tai laiminlyönneissä, kun taas julkisia hallintotehtäviä yksityistettäessä kyse on laajoista tehtäväkokonaisuuksista kuten sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joiden osalta ei ole välttämättä pidetty mahdollisenakaan määritellä, miltä osin kyse on julkisesta hallintotehtävästä (tai julkisen vallan käytöstä).²³⁵ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jossa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle on katsottu edellyttävän virkavastuusta säätämistä, ei myöskään ole viime aikoja lukuun ottamatta kiinnitetty huomiota siihen, että virkavastuuta on laajuudeltaan kahdenlaista.

Epäsymmetrian purkamiseksi voidaan virkavastuun muodollisen perusteen osalta hahmottaa kaksi suoraviivaista ratkaisuvaihtoehtoa. Ensimmäinen olisi luopua kokonaan erottelusta laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen laajentamalla julkisyhteisön työntekijän virkarikosvastuu virkamiehen kaltaiseksi. Toinen olisi säilyttää erottelu laajaan ja suppeaan virkarikosvastuuseen kaventamalla julkista

²³⁵ HE 241/2020 vp s. 682.

hallintotehtävää perustuslain 124 §:n nojalla hoitavien yksityisten tahojen virkavastuu julkisyhteisön työntekijää vastaavaksi. Virkavastuun aineellisen perusteen kannalta taas on arvioitava julkisen hallintotehtävän merkitystä.

Ensimmäistä vaihtoehtoa eli suppeasta virkarikosvastuusta luopumista puoltaa ensinnäkin se, että virkavastuun taustalla on edellä lausutusti perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettu oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja *kaikessa julkisessa toiminnassa* on noudatettava tarkoin lakia. Vastaavasti perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan 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. Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten suojeluobjektina ei siten voida katsoa olevan pelkästään virkatoiminnan vaan yleisemmin kaiken julkisen toiminnan lainmukaisuus. Tällaisen tavalliselle kansalaiselle tarjottavan suojan tulisi lähtökohtaisesti olla samantasoista riippumatta julkisen toiminnan toteutustavasta, kuten siitä, hoitavatko tehtäviä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät vai yksityisen sektorin työntekijät. Muussa tapauksessa hallinnolle voi syntyä intressi organisoida toimintansa tavalla, jolla tehtäviä koskeva vastuu minimoidaan. Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ilmentää sitä lähtökohtaa, että julkishallinnon tehtävien yksityistäminen ei saa heikentää tehtävien laillisuuskontrollia. Miksi tilanteen pitäisi olla erilainen julkishallinnon sisällä sen mukaan, onko tehtävä annettu virkamiehen vai julkisyhteisön työntekijän hoidettavaksi?

Julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun laajentamista puoltaa myös yhteiskunnassa tapahtunut kehitys. Rikoslain 40 luvun nykyinen rakenne, mukaan lukien julkisyhteisön työntekijän virkavastuun laajuus, perustuu keskeisesti vuoden 1989 virkarikosuudistukseen. Uudistuksen taustalla olivat muun ohella julkishallinnon tehtävien laajentuminen ja monipuolistuminen, julkisten tehtävien uskomisen enenevässä määrin muiden kuin julkisyhteisöjen hoidettaviksi sekä julkisyhteisöjen työsuhteisen henkilöstön määrän kasvu ja se, että erot virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän asemassa olivat kaventuneet. Sama kehitys on jatkunut vuoden 1989 uudistuksen jälkeenkin. Tämä huomioitiin jo vuoden 2002 uudistuksessa, jossa muun ohella laajennettiin sekä virkamiehen määritelmää että julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuuta. Tätä perusteltiin sillä, että virkamiehen määritelmä oli osoittautunut liian ahtaaksi erityisesti julkisen vallan käytön valmistelutehtävien osalta, minkä lisäksi julkisyhteisön työntekijän virkamiestä kapeampi rangaistusvastuu julkisen vallan käyttämisen osalta oli yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen.

Kehitys on tämän jälkeenkin jatkunut samansuuntaisena, mitä sote-uudistus osaltaan ilmentää. Vuoden 1989 uudistuksen lähtökohta julkisyhteisön työntekijöiden virkamiehiä kapeammasta virkarikosvastuusta vaikuttaa tämän vuoksi ajastaan jääneeltä. Huomionarvoista on myös, että vuoden 1989 uudistuksessa virkavastuun aineellisena perusteena oli alun perin tarkoituksena olla julkisen tehtävän hoitaminen, joka kuitenkin kavennettiin eduskuntakäsittelyn aikana julkisen vallan käyttämiseksi. Näin ollen laajan virkavastuun ala jäi suunniteltua kapeammaksi ja vastaavasti ero virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden vastuussa muodostui suunniteltua laajemmaksi. Tätä eroa yritettiin vuoden 2002 uudistuksella kaventaa julkisen vallan käytön osalta, mutta myöhemmän kehityksen tuloksena julkisen vallan käytön merkitys virkavastuun aineellisena perusteena on vähentynyt. Keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi virkavastuulle on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Aika vaikuttaisi kypsältä sille, että rikosoikeudellisen virkavastuun laajuus ei enää jatkossa säännöstasolla riippuisi muodollisesta asemasta vaan samat virkarikossäännökset koskisivat kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä suorittavia.

Laajennus toisi yleiset virkarikokset eli virka-aseman väärinkäytön ja virkavelvollisuuden rikkomisen täysimääräisesti rangaistaviksi myös julkisyhteisön työntekijöiden tekemänä. Näistä vakavampi eli virka-aseman väärinkäyttö edellyttää paitsi erityistä tahallisuusvaatimusta, myös mahdollisuutta tunnusmerkistössä tarkemmin määriteltyyn vallankäyttöön tai väärinkäyttöksiin. Käytännössä kyse on usein julkisen vallan käytöstä, jolloin teko on jo nykyisellään rangaistava julkisyhteisön työntekijänkin tekemänä julkista valtaa käyttävänä henkilönä. Laajennuksen merkittävin vaikutus julkisyhteisön työntekijän asemaan koskisi siten lievimminkin rangaistavia virkarikoksia eli virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista. Näiden rikosten tunnusmerkistöt ovat varsin avoimia ja niiden tulkintaan liittyy virkamiestenkin osalta useita vaikeita kysymyksiä, mitä korkeimman oikeuden runsas ratkaisukäytäntö ilmentää. Nämä kysymykset kuitenkin koskevat myös julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisen sektorin työntekijöitä, joihin kyseisiä rikoksia nykyisen tulkinnan mukaan sovelletaan. Edellä mainittuun yhteiskunnalliseen kehitykseen nähden voidaan perustellusti kysyä, miksi julkisen tehtävän hoitamisessa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan velvollisuuden muun kuin vähäisenä pidettävän rikkomisen pitäisi olla rangaistavaa vain virkamiesten osalta.

Huomionarvoista on edelleen, että koska velvollisuudet vaihtelevat tehtävän mukaan, virkarikossäännösten soveltamisessa joudutaan väistämättä kiinnittämään huomiota henkilön asemaan ja tehtäviin. Tämä voi edeltä ilmenevästi vaikuttaa sekä tunnusmerkistön täyttymiseen (esim. onko kyse lahjusrikoksissa tarkoitettusta oikeudettomasta edusta tai onko virkavelvollisuuden rikkomisen kokonaisuutena

arvioiden vähäistä) että rangaistuksen mittaamiseen. Vastaavat seikat voitaisiin ottaa huomioon myös julkisyhteisön työntekijöiden kohdalla. Tämä koskee myös sitä lain esitöistä ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenevää seikkaa, että yleisten virkarikosten rangaistavuuden rajan epämääräisyys koskee ennen kaikkea virkamiehiä. Sen sijaan erityisesti muiden kuin virkamiesten osalta voitaisiin edellyttää, että tehtävään kuuluvat velvollisuudet ovat selvästi johdettavissa säännöksistä tai määräyksistä. Näin ollen teko, joka olisi rangaistava virkamiehen tekemänä, ei välttämättä jatkossakaan olisi sitä julkisyhteisön työntekijän tekemänä. Erot virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden asemassa voidaan siten ottaa huomioon käytännön lainsoveltamisessa, ilman, että julkisyhteisön työntekijät rajataan yleisten virkarikosten aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Laajennus olisi myös selkeä ratkaisu, koska yleisten virkarikossäännösten aineellinen soveltamisala ei julkisyhteisön työntekijöiden osalta enää riippuisi siitä, onko yksittäisessä tehtävässä kyse julkisen vallan käytöstä. Tämän voidaan katsoa edistävän julkisyhteisön työntekijöiden oikeusturvaa, koska tehtävän kuuluminen julkisen vallan käytön piiriin ei aina ole yksiselitteistä. Esimerkkinä voidaan mainita automaattinen päätöksenteko. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 1.5.2023 voimaan tulleen 28 g §:n (488/2023) mukaan viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Mainitun lain 6 a luvussa säädettyjen automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa ja käyttöä koskevien tehtävien suhteen on siten poikettu rikoslain 40 luvun perusratkaisusta siten, että julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu on yhtä laajaa kuin virkamiehellä. Tätä perusteltiin säännöksen esitöissä sillä, että viranomaisissa toimii tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävissä varsin laajasti sekä virkasuhteisia että työsuhteisia henkilöitä. Rikoslain julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä ei välttämättä kata kaikkia näitä toimia, sillä automatisoituun toimintaprosessiin liittyvissä tehtävissä ei välttämättä ole kyse ainakaan suorasta julkisen vallan käytöstä tai edes suorista valmistelevista tehtävistä. Automatisoituun toimintaprosessiin liittyvät tehtävät voivat kuitenkin vaikuttaa automaattisesti ratkaistavan asian ratkaisun lopputulokseen ja siten julkisen vallan käyttöön. Sääntelyratkaisua pidettiin perusteltuna, jotta virkavastuu rikosvastuuna toteutuisi automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä ja käyttöönotossa tosiasiallisesti ja vastuu olisi selkeästi ennakoitavissa. Tällä myös varmistettaisiin, että sääntelyyn ei jää aukkoisuutta

virravastuun tosiasiallisessa toteuttamisessa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisessä ja käytössä.²³⁶ Julkisyhteisön työntekijän virravastuun ehdotettuun laajentamiseen ei kiinnitetty eduskuntakäsittelyssä huomiota.²³⁷

Edellä mainittu esimerkki tukee entisestään arviota siitä, että vuoden 1989 ratkaisu on vanhentunut. Nykypäivän todellisuus on erityislainsäädännön kautta ajamassa yleislainsäädännön lähtökohtien ohi.

Toinen vaihtoehto olisi kaventaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten yhteisöjen työntekijöiden virravastuuta julkisyhteisön työntekijän virravastuuta vastavaksi. Tämä edellyttäisi satojen erityisten virravastuusäännösten muuttamista tai tarkentamista, joko yksittäisillä muutoksilla tai tätä koskevalla yleissäännöksellä. Myös tällä ratkaisulla poikettaisiin aikaisemman lainsäädännön lähtökohdista, koska vuoden 2002 uudistuksen tarkoituksena vaikuttaa olleen, että erityisissä virravastuusäännöksissä säädetty virravastuu vastaa virkamiehen vastuuta. Samalla kyse olisi poikkeuksesta tai ainakin rajoituksesta perustuslakivaliokunnan lausunkäytäntöön. Ratkaisu, jonka mukaan työntekijöiden rikosoikeudellinen virravastuu olisi virkamiehiä kapeampaa työnantajasta riippumatta, olisi sinänsä selkeä, mutta vaikuttaisi kulkevan yhteiskunnallista kehitystä vastaan. Ratkaisu olisi myös perustuslaillisesti kyseenalainen, koska se tarkoittaisi, että julkisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen lainsäädännöllinen suoja vaihtelisi sen mukaan, onko tehtävä annettu virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden vai yksityisten hoidettavaksi.

Julkisyhteisön työntekijän suppeasta virkarikosvastuusta luopuminen vaikuttaisi siten perustellummalta tavalla ratkaista julkisiin hallintotehtäviin liittyvää rikosoikeudellista virravastuuta koskeva epäsymmetriaongelma kuin yksityisten yhteisöjen työntekijöiden virravastuun kaventaminen. Tämän rikosoikeudellisen virravastuun muodolliseen perusteeseen liittyvän kysymyksen lisäksi on vielä arvioitava virravastuun aineellista perustetta. Perustuslakivaliokunnan käytännön tuloksena julkisen hallintotehtävän hoitaminen on muodostunut keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi rikosoikeudelliselle virravastuulle. Tämä herättää kysymyksen siitä, tulisiko tämä vakiintunut käytäntö kirjata näkyviin myös rikoslain 40 luvun yleissäännöksiin siten, että rikosoikeudellinen virravastuu kytkettäisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen samaan tapaan kuin nykyisin julkisen vallan käytön osalta. Tällä tavalla voitaisiin välttyä säätämästä virravastuusta nykyiseen

236 HE 145/2022 vp s. 131.

237 HaVM 39/2022, PeVL 81/2022 vp.

tapaan erikseen jokaisen yksityistämistilanteen yhteydessä. Ratkaisu tavallaan merkitsisi paluuta vuoden 1989 virkarikosuudistuksen juurille, koska tuolloin virkarikosu vastuun ehdotettiin edellä lausutusti kytkeytyvän julkisen tehtävän hoitamiseen.

Edellä on viitattu siihen, että erityisillä virkavastuusäännöksillä saattaa olla pikemminkin virkavastuuta toteava kuin luova merkitys. Osa perustuslain 124 §:n nojalla muille kuin viranomaisille annettavista julkisista hallintotehtävistä on julkisen vallan käyttöä, joka olisi rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä jo RL 40 luvun 11 ja 12 §:n nojalla. Erityisille virkavastuusäännöksille olisi lähtökohtaisesti tarvetta vain sille osalle julkista hallintotehtävää, joka jää julkisen vallan käytön ulkopuolelle. Tällaista erottelua ei kuitenkaan yleensä ole lainvalmistelussa tehty eikä sen edellyttäminen liene jatkossakaan realistista, minkä vuoksi rikosoikeudellisesta virkavastuusta päädytään säätämään rutiiniluontoisesti varmuuden vuoksi koko julkisen hallintotehtävän osalta. Rikosoikeudellisen virkavastuun kytkeminen RL 40 luvussa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen olisi tässä mielessä tapahtuneen tosiasian tunnustamista.

Vuoden 1989 uudistuksessa julkisen tehtävän hoitamisen käsitteestä luovuttiin, koska sitä pidettiin liian epämääräisenä. Sama ongelma saattaa koskea perustuslain 124 §:ssä mainittua julkista hallintotehtävää, jonka sisältöä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty. Säännöksen esitöiden mukaan käsitteellä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.²³⁸ Käsitteeseen viitataan hallintolain (434/2003) 2, 3, 49 d, 53 a ja 58 §:ssä. Lain esitöiden mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteellisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkisen vallan käyttämisestä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen.²³⁹ Niin sanotulla tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan julkisen hallintotoiminnan sitä osaa, joka ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä ja jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi erilaisten hoitotoimien suorittaminen. Sote-uudistuksen esitöissä todettiin, että julkisen hallintotehtävän

238 HE 1/1998 vp s. 179.

239 HE 72/2002 vp s. 52–53.

käsite ei ole täysin yksiselitteinen eikä sitä ole pystytty tyhjentävästi määrittelemään, minkä vuoksi tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat joutuvat arvioimaan käsitteitä tapauskohtaisesti.²⁴⁰

Julkisen hallintotehtävän käsite on mainittu perustuslaissa, minkä voi nähdä kaventavan mahdollisuuksia määrittellä tehtävä rikoslain tasolla. Toisaalta perustuslaissa mainitaan myös julkisen vallan käyttö (3, 119 ja 124 §), joka on edellä lausutusti määritelty rikoslaissa tavalla, joka ei täysin vastaa muuta lainsäädäntöä. Julkisen hallintotehtävän käsite liittyy kuitenkin käytännössä niin kiinteästi perustuslain 124 §:n yksityistämistilanteisiin, että mahdollisen rikoslain 40 lukuun otettavan määritelmän tulisi vastata perustuslakia.

Vaihtoehto käsitteen aineelliselle määritelmälle voisi olla RL 40:12.6:n kaltainen viittaussäännös, jossa perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaavasti todettaisiin, että virkamieheen sovellettavia RL 40 luvun säännöksiä sovelletaan myös julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n mukaisesti lailla tai lain nojalla hoitavaan tahoon, viraltapanosäännöksiä lukuun ottamatta. Tällöin julkisen hallintotehtävän ala perustuisi nykyiseen tapaan perustuslain 124 §:n nojalla annettavaan erityislainsäädäntöön, johon ei kuitenkaan olisi enää välttämätöntä ottaa mainintaa rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

4.10 Menettämisseuraamus (14 §)

Edellä 1–4 ja 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla vastaanotettu lahja tai etu taikka sen arvo on tuomittava valtiolle menetetyksi rikoksentehtäjältä tai siltä, jonka puolesta tai hyväksi rikoksentehtäjä on toiminut. Muun omaisuuden menettämisen osalta noudatetaan, mitä 10 luvussa säädetään.

Lahjuksen ottamista koskeva erityinen menettämisseuraamussäännös otettiin lakiin vuoden 1988 virkarikosuudistuksen yhteydessä. Aikaisemman lain nojalla lahjoma tai muu oikeudeton hyvike tai niiden arvo oli tuomittava menetetyksi niin lahjominen kuin lahjoman ottamisen osalta. Tämä saattoi johtaa erilaisiin lopputuloksiin sen mukaan, käsiteltiinkö lahjoman antamista ja ottamista koskevat syytteet samassa oikeudenkäynnissä vai ei. Jos syytteet käsiteltiin eri oikeudenkäynneissä, lahjoman arvo saatettiin tuomita menetetyksi sekä lahjoman antajalta että ottajalta. Samassa oikeudenkäynnissä käsitellyt syytteet taas saattoivat johtaa joko lahjomaesineen konfiskaatioon pelkästään lahjoman vastaanottajalta, tai lahjomaesineen

²⁴⁰ HE 241/2020 vp s. 682, LaVL 10/2021 vp s. 12–14.

arvokonfiskaatioon yhteisvastuullisesti antajalta ja ottajalta. Epäkohdaksi nähtiin myös se, että menettämisseuraamus koski myös luvattua, tarjottua tai vaadittua lahjomaa tai sen arvoa, mikä saattoi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Tämän vuoksi lahjusrikoksiin liittyvä menettämisseuraamus haluttiin rajata koskemaan vain vastaanotettua lahjusta tai sen arvoa. Samalla lahjan tai edun antajaa koskevasta erityisestä menettämisseuraamuksesta luovuttiin.²⁴¹

Menettämisseuraamuksia koskevat säännökset uudistettiin ja pääosin keskitettiin rikoslain 10 lukuun vuonna 2002. Lahjuksen ottamista koskevaa erityissäännöstä pidettiin kuitenkin edelleen tarpeellisena siksi, ettei kussakin yksittäisessä tapauksessa tarvitse ottaa kantaa siihen, mikä menettämisseuraamuksen laji olisi kyseessä lahjuksen konfiskaatiota tuomittaessa. Tämän katsottiin edistävän oikeuskäytännön yhtenäisyyttä, minkä lisäksi erityissäännöksen säilyttämisellä 40 luvussa nähtiin pedagogista arvoa.²⁴²

Erytyssäännöksen nojalla lahjusta ei voida tuomita menetetyksi, jos lahjusta ei ole vastaanotettu, esimerkiksi jos tekijä on ainoastaan hyväksynyt lahjaa koskevan lupauksen. Lahjus voidaan tuomita menetetyksi rikoksenteikijältä tai siltä ”toiselta”, jonka puolesta tai hyväksi rikoksenteikijä on toiminut. Ensisijaisesti olisi lain esitöiden mukaan tuomittava menetetyksi lahjaesine.²⁴³ Tämä tarkoittaa, että arvokonfiskaatio on menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten mukaisesti toissijainen, vaikka tästä ei olekaan säännöksessä nimenomaisesti mainittu.²⁴⁴

Muun omaisuuden menettämisen osalta noudatetaan RL 10 luvun yleissäännöksiä. Esimerkiksi jos tekijä tuomittaisiin edellä RL 40:1:n yhteydessä kuvatusti tuottamuksesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sillä perusteella, että hän on ottanut vastaan etua valtion virkamieslain 15 §:n vastaisesti, tekoon sovellettaisiin rikoshyödyn menettämistä koskevia yleissäännöksiä, jotka ovat nykyisin RL 10 luvun 2 §:ssä.²⁴⁵ Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan 2016:39, että RL 40:14:n nojalla tuomittavaa menettämisseuraamusta ei voida RL 10:10:n nojalla kohtuullistaa, koska RL 40:14:n viittaus 10 lukuun ei koske vastaanotettua lahjaa, etuutta tai sen arvoa.

241 HE 58/1988 vp s. 51–52, 58.

242 HE 80/2000 vp s. 40. – Viljasen (2018 s. 904) mukaan lahjusta voitaisiin näkökulmasta riippuen pitää esimerkiksi rikoksenteikijälineenä tai rikoksen tuottamana hyötynä. Vuoden 2002 virkarikosuudistuksen esityöt (HE 77/2001 vp s. 58) sen sijaan viittaavat siihen, että kyse olisi nimenomaan hyödydestä.

243 HE 88/1988 vp s.

244 Viljanen 2018 s. 904.

245 HE 77/2001 vp s. 58.

5 Korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja RL 16 ja 20 luvussa

Rikoksista viranomaisia vastaan säädetään rikoslain 16 luvussa, jonka nykyinen sisältö tuli suurelta osin voimaan 1999. Uudistuksessa lukuun haluttiin sisällyttää lähinnä sellaisia rikossäännöksiä, joilla turvataan viranomaisia eri tavoin näiden suorittaessa virkaan liittyviä tehtäviään.²⁴⁶

Virkavastuun kannalta merkityksellisiä ovat varsinkin virkamiehen vastustamista koskevat säännökset (1–3 §), joilla säädetään niin sanotusta korotetusta rikosoikeudellisesta virkamiessuojasta.²⁴⁷ Säännösten tavoitteena on turvata virkamiestä henkilönä ja virkaan liittyvien tehtävien suorittamista erilaisissa vastarinta- ja vastustamistilanteissa.²⁴⁸ Näistä jälkimmäistä eli yleisemmin valtiovallan auktoriteettia voidaan pitää säännösten ensisijaisena suojelukohteena.²⁴⁹ Toisaalta virka-tehtävien asianmukainen sujuminen on valtiovallan lisäksi myös niiden yksityisten kansalaisten intressissä, joiden hyväksi virkatointa, esimerkiksi rikollisen kiinniottoa, suoritetaan. Pahoinpitelyrikosten kaltaisten, soveltamisalaltaan yleisten säännösten virkamiehille antamaa suojaa ei ole pidetty riittävinä.²⁵⁰

Virkamiehen vastustamista koskevia rikoksia ovat virkamiehen väkivaltainen vastustaminen (1 §), virkamiehen vastustaminen (2 §) ja haitanteko virkamiehelle (3 §). Näistä kaksi ensimmäistä koskevat väkivallan tai sen uhan käyttämistä, haitanteko virkamiehelle taas muunlaista virkatoimen oikeudetonta estämistä, tämän yrittämistä tai vaikeuttamista. Teon kohteena oleva henkilö voi olla virkamies, tämän läheinen (RL 15:10.2) tai virkamiestä tämän pyynnöstä tai suostumuksella avustava henkilö. Virkamiehen määritelmä perustuu 40 luvun 11 §:ään. Teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 16 luvun 20 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla myös muun muassa julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja julkista valtaa

246 HE 6/1997 vp s. 55. Ks. myös Viljanen 2018 s. 71–72.

247 LaVL 10/2021 vp s. 17.

248 HE 6/1997 vp s. 55.

249 Ks. Nuotio – Majanen 2022 s. 394.

250 Viljanen 2018 s. 73.

käyttävä henkilö (1 momentti) sekä edellä mainituissa ns. erityisissä virkavastuusäännöksissä tarkoitetut henkilöt, joiden osalta rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta on säädetty erikseen (6 momentti).

Keskeistä virkamiehen vastustamisrikoksissa on se, että niissä määritellyn vastustamisen tulee kohdistua *julkisen vallan käyttöä* sisältävään virkatoimeen. Aikaisemman lain aikana erityissuoja koski virkamiehen kaikkia virkatoimia eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kaikki virkatoimet eivät kuitenkaan enää nykyisin saa erityissuojaa, joka on tarkoitettu koskemaan vain viranomaistoiminnan ydinaluetta.²⁵¹ Tämän vuoksi korotettuun rikosoikeudelliseen virkamiessuojaan ei myöskään liity vastaavaa epäsymmetriaongelmaa kuin erityisissä virkavastuusäännöksissä, joiden seurauksena julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön työntekijän virkavastuu on muodostunut laajemmaksi kuin vastaavaa tehtävää hoitavan julkisyhteisön työntekijän vastuu. Korotettu rikosoikeudellinen suoja lähtökohtaisesti koskee muodollisesta asemasta riippumatta sitä osaa virka- tai muusta toiminnasta, joka on julkisen vallan käyttöä. Teon kohteena voi olla muukin kuin virkamies, esimerkiksi julkista valtaa käyttävä yksityisen palveluntuottajan työntekijä.²⁵² Toisaalta tämä johtaa hyvin erilaajuiseen suojaan eri henkilöryhmien välillä siitä riippuen, kuinka suuri osuus heidän tehtävistään on julkisen vallan käyttöä. Säännösten merkitys korostuu varsinkin poliisin kohdalla. Muita tehtäviä, joihin tyypillisesti liittyy julkisen vallan käyttöä, ovat esimerkiksi lainkäyttö tuomioistuimissa, ulosotto ja rangaistusten täytäntöönpano sekä erilaisten viranomaisten suorittamat tarkastukset.²⁵³

Virkamiehen vastustamista koskevia säännöksiä ei kuitenkaan RL 16 luvun 19 §:n rajoitussäännöksen nojalla sovelleta RL 17 luvun 6 §:ssä tarkoitettuihin, järjestystä ylläpitävän henkilön vastustamista koskeviin tekoihin. Järjestystä ylläpitäviä henkilöitä ovat viimeksi mainitun pykälän 2 momentissa tarkemmin määritellysti muun muassa matkalippujen tarkastajat, vartijat ja järjestyksenvalvojat. Rajoitus

251 LaVL 10/2021 vp s. 17, Viljanen 2018 s. 77.

252 Tämän voidaan tulkita koskevan myös julkista valtaa käyttävää julkisyhteisön työntekijää. RL 16:1:n esitöiden mukaan julkisyhteisön työntekijä ei ole virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen suojan piirissä, lukuun ottamatta pykälän 2 momentin avustamistilanteita, vaikka hänen rikosoikeudellinen vastuunsa on suurelta osin samanlainen kuin virkamiehen vastuu (HE 6/1997 vp s. 59). Myös vuoden 2002 virkarikosuudistuksen esitöiden mukaan julkisyhteisön työntekijää ei edelleenkään rinnastettaisi virkamieheen virkamiehen vastustamista koskevissa rikoksissa. Esitöissä toisaalta todetaan, että jos julkisyhteisön työntekijä kuitenkin käyttää tehtävässään julkista valtaa, häneen soveltuisivat aikaisemmasta laista poiketen julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevat säännökset (HE 77/2001 vp s. 53).

253 Nuotio – Majanen 2022 s. 394–395.

tarkoittaa sitä, että mainittuihin henkilöihin kohdistuvat teot eivät tule rangaistaviksi virkamiehen vastustamisena edes silloin kun he käyttävät julkista valtaa.²⁵⁴ Oikeuskirjallisuudessa *Viljanen* on kritisoinut ratkaisua epä johdonmukaisena ja epä tyydyttävänä.²⁵⁵ Kritiikkiä on pidettävä perusteltuna. Lähtökohdan tulisi olla se, että virkamiehen vastustamisrikosten korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja koskee kaikkia 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaisia julkista valtaa käyttäviä henkilöitä näiden muodollisesta asemasta riippumatta. Ratkaisevaa tulisi olla vastustamisen kohteena olevan virka- tai muun toimen laatu julkisen vallan käyttönä.

Viljanen on myös kritisoinut julkisen vallan käytön kriteeriä tarpeettomana, koska väkivallan tai haitanteon kohteeksi ovat käytännössä joutuneet juuri julkista valtaa käyttävät virkamiehet. Lisäksi kriteeri on Viljasen mukaan aiheuttanut turhia tulkintaongelmia. Esimerkkinä on mainittu korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2008:78, jossa tekijä oli uhkaamalla käyttää väkivaltaa vaatinut terveyskeskuslääkärinä uusimaan hänen lääkemääräyksensä. Lääkemääräyksen antamista ei pidetty julkisen vallan käyttöä sisältävänä toimena, minkä vuoksi tekijän ei katsottu menettellyllään syyllistyneen virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen. Vähemmistöön jääneet kaksi oikeusneuvosta hyväksyivät esittelijän mietinnön, jonka mukaan kyse oli julkisen vallan käyttämisestä, koska lääkäri lääkemääräystä antaessaan tai uusiessaan päättää lain tai asetuksen nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta. *Viljanen* on kiinnittänyt huomiota siihen, että väkivallan käyttö esimerkiksi terveydenhoitohenkilökuntaa vastaan on huolestuttavasti lisääntynyt. RL 16 luvun säännökset eivät anna asianomaisille tarvittavaa lisäsuojaa, koska he eivät pääsääntöisesti käytä työtehtävissään julkista valtaa.²⁵⁶

Aihe on herättänyt viime vuosina julkista keskustelua. Ensihoitajia ja pelastustoimessa ensihoitotehtävissä toimivia edustavat ammattiliitot julkaisivat vuoden 2020 lopulla ensihoitoalan työturvallisuutta koskevan kannanoton, jonka mukaan ensihoitotyötä tekeviä kohtaan kohdistuvasta väkivallasta tulee langettaa tuomiot kuten virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta.²⁵⁷ Aiheesta on tehty myös useita

254 Ks. HE 77/2001 vp s. 55.

255 *Viljanen* 2018 s. 76.

256 *Viljanen* 2018 s. 77–78.

257 <https://www.tehy.fi/fi/mediatiedote/jarjestot-ensihoidon-tyoturvallisuuden-parantamisen-vaatii-kiireellisia-toimia> ja [ensihoidon-tyoturvallisuus-kannanotto_id_15965.pdf](https://www.tehy.fi/fi/ensihoidon-tyoturvallisuus-kannanotto_id_15965.pdf) (tehy.fi) (lainattu 28.12.2023).

kansanedustajien kirjallisia kysymyksiä.²⁵⁸ Kysymyksiin annetuissa vastauksissa tuotiin esiin, että virkamiehen väkivaltainen vastustaminen liittyy julkisen vallan käyttöä sisältävään virkatoimeen, mikä on kyseisen rangaistussäännöksen keskeinen perustunnusmerkki. Vastauksissa pidettiin perusteltuna, että nimenomaan viranomaistoiminnan ytimeen kuuluvaa julkisen vallan käyttöä suojataan rikosoikeudellisesti erityisellä sääntelyllä. Sen sijaan teon kohteen asema virkamiehenä tai sen kohdistuminen viranomaistoimintaan ei ole rangaistussääntelyn soveltuvuuden kannalta ratkaisevaa. Vastauksissa tuotiin myös esiin, että pahoinpitelyn kohdistaminen työtehtävää suorittavaan, joka sen vuoksi on haavoittuvassa tai puolustuskyvyttömässä asemassa, voidaan ottaa ja on myös käytännössä otettu huomioon rangaistuksen mittaamisessa. Lisäksi väkivallan kohdistuminen työtehtävissä olevaan on erityisesti otettu huomioon rikoslain 21 luvun 16 §:ssä, jonka 1 momentin 3 kohdan mukaan lieväkin pahoinpitely on yleisen syytteen alainen rikos, kun teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön.²⁵⁹

Myös lakivaliokunnan sote-uudistuksen yhteydessä antamassa lausumassa tuotiin esiin edellä mainitut seikat virkamiehen vastustamissäännösten tarkoituksesta suojata viranomaistoiminnan ydinaluetta ja siitä, ettei teon kohdistuminen virkamieheen tai muuhun tahoon ole soveltamisen kannalta ratkaisevaa. Sääntelyn muuttaminen siten, että korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja ei koskisi vain julkisen vallan käyttöä koskevia virkatoimia, vaan julkisia hallintotehtäviä tätä laajemmin, olisi valiokunnan mukaan merkittävä. Kysymys oli kuitenkin aiheellinen, minkä vuoksi lakivaliokunta piti tärkeänä, että rikoslain 40 luvun kokonaisarvioinnin yhteydessä arvioidaan myös rikosoikeudellisen virkavastuun suhdetta rikoslain 16 luvun säännöksiin ja niissä tarkoitettuun korotettuun rikosoikeudelliseen suojaan.²⁶⁰

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan rikoslakia muutetaan siten, että väkivallasta ensihoitohenkilöstöä kohtaan tai sillä uhkaamisesta seuraava rangaistus vastaa virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta seuraavia

258 KK 206/2018 vp, Olli-Poika Parviainen vihr, Kirjallinen kysymys ensihoitajien työturvallisuudesta; KK 533/2022 vp, Riikka Purra ps, Kirjallinen kysymys virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tuoman vahvemman koskemattomuuden piirin laajentamisesta, KK 565/2022 vp, Joonas Könttä kesk ym., Kirjallinen kysymys ensihoitajien oikeusturvasta.

259 Vastaus kirjalliseen kysymykseen ensihoitajien työturvallisuudesta KKV 206/2018 vp, Vastaus kirjalliseen kysymykseen virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tuoman vahvemman koskemattomuuden piirin laajentamisesta KKV 533/2022, Vastaus kirjalliseen kysymykseen ensihoitajien oikeusturvasta KKV 565/2022 vp.

260 LaVL 10/2021 vp s. 17.

rangaistuksia.²⁶¹ Vaikka kirjaus koskeekin vain ensihoitohenkilöstöä eikä esimerkiksi julkisia hallintotehtäviä hoitavia henkilöitä yleisemmin, sen voidaan katsoa osaltaan heijastavan erityisistä virkavastusäännöksistäkin ilmenevää kehitystä, jossa julkisen vallan käytön merkitys virkavastuun aineellisena perusteena on vähentynyt.

Virkamiehen vastustamisrikoksissa ratkaisevaa ei edellä todetusti ole henkilön muodollinen asema vaan tehtävien sisältö. Vaikka hallitusohjelman kirjauksessa korotetun suojan tarve näyttääkin kohdentuvan henkilön muodolliseen asemaan ensihoitohenkilöstön jäsenenä, lienee selvää, että tarkoituksena on suojata nimenomaan ensihoitohenkilöstön työtehtävien suorittamista. Joka tapauksessa kirjaus johtanee siihen, että korotettu rikosoikeudellinen virkamiessuoja ei enää jatkossa koske vain viranomaistoiminnan ydinalueena pidettyä julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi kirjausta voidaan pitää merkityksellisenä myös virkarikossääntelyn kehittämistarpeiden kannalta, vaikka kirjauksen toteuttamistapa jääkin nähtäväksi eikä sitä tässä muistiossa arvioida.

Voitaneen olettaa, että ainakin merkittävä osa ensihoitohenkilöstöstä on rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä joko muodollisen asemansa perusteella eli RL 40:11:n mukaisina julkisyhteisön työntekijöinä tai virkamiehinä, tai siksi, että kyse on perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle annetusta julkisesta hallintotehtävästä, jonka osalta virkavastuusta on säädetty erikseen. Epäselvää kuitenkin on, voidaanko ensihoidon piiriin kuuluvia tehtäviä hoitaa yksityisellä sektorilla myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien ulkopuolella, elinkeinovapauden nojalla. Esimerkiksi yksityinen lääkäritoimi, jonka tarjoaminen ei perustu ostopalvelusopimuksen perusteella suoritettavaan julkisyhteisön lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen, ei muodosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.²⁶² Jos vastaus on myönteinen ja ensihoitoa koskevia tehtäviä voidaan hoitaa yksityisellä sektorilla julkisten hallintotehtävien ulkopuolella, tehtäviin ei todennäköisesti liity virkavastuuta. Hallitusohjelman kirjaus vaikuttaisi perustellulta syyllä saattaa tällaiset tehtävät virkavastuun piiriin. Asetelma, jossa työtehtäviin liittyisi korotettu rikosoikeudellinen suoja ilman rikosoikeudellista virkavastuuta, olisi nurinkurinen.

261 Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, kohta 10.1.

262 Keravuori-Rusanen 2008 s. 233. Julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja elinkeinovapauden suhteesta ks. myös PeVL 12/2010 vp s. 2, jonka mukaan niin kauan, kuin toimintaa (kyseisessä tapauksessa luotsausta) pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisena, ei järjestelyä arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Elinkeinovapaus tulee täysimääräisesti arvioitavaksi vasta siinä vaiheessa, jos toiminta järjestetään vapaan elinkeinotoiminnan lähtökohdista.

Niin ikään voitaneen olettaa, että merkittävä osa julkisen sektorin ensihoito-henkilöstöstä työskentelee työsuhteessa. Kyse on tältä osin julkisyhteisön työntekijöistä, joiden virkavastuu on edellä selostetusti kapeampi kuin virkamiehellä ja julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten yhteisöjen työntekijöillä. Ottaen huomioon, että mainittuja tehtäviä koskisi jatkossa korotettu suoja, on entistäkin vaikeampi nähdä perusteita sille, että näitä tehtäviä hoitavien julkisyhteisön työntekijöiden virkavastuun tulisi olla kapeampi kuin muilla.

Virkavastuun kannalta erityisen merkityksellisiä säännöksiä RL 16 luvussa ovat myös virkavallan anastaminen (9 §) ja lahjuksen antaminen (13–14 §). Näiden rikosten kohteena voivat virkamiesten lisäksi olla julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, julkista valtaa käyttävät henkilöt, tiettyjä tehtäviä hoitavat ulkomaiset virkamiehet ja erityisissä virkavastuusäännöksissä mainitut henkilöt sekä lahjuksen ottamisen osalta myös julkisyhteisön työntekijät (20 §).

Virkavastuun anastamista koskevalla säännöksellä pyritään estämään laitonta puutumista viranomaisten tehtäviin.²⁶³ Myös kyseisen säännöksen voidaan katsoa suojaavan yleisemmin virkavallan auktoriteettia siten, että kukaan ei ryhtyisi toimiin, joita vain viranomaisen saa tehdä.²⁶⁴ Säännös koskee virkamiehen vastustamisrikosten tapaan julkisen vallan käyttöä. Rangaistavaa on erehdyttämistarkoituksessa tapahtuva, ilman lakiin perustuvaa oikeutta tapahtuva ryhtyminen toimeen, jonka vain julkista valtaa käyttävä toimivaltainen viranomaisen saa tehdä, tai muu esiintyminen virkatehtävässä olevana julkista valtaa käyttävänä virkamiehinä.

Lahjuksen antamista koskevat säännöksillä taas pyritään lahjuksen ottamisen tavoin suojaamaan virkatoiminnan lainmukaisuutta ja yleisön luottamusta virkatoiminnan lainmukaisuuteen.²⁶⁵ Säännökset ovat vastaavuusperiaatteen mukaisesti pitkälti toistensa peilikuvia, kuitenkin siten, että virkamiehen rangaistusvastuu on edellä selostetusti jonkin verran ankarampi.²⁶⁶

Rikoslain erityisen osan ja korotetun virkamiessuojan suhteen on vielä syytä mainita murhan (RL 21:2) tunnusmerkistö. Murhan yhtenä tekotapana on virkamiehen tappaminen hänen ollessaan virkansa puolesta ylläpitämässä järjestystä tai turvallisuutta taikka virkatoimen vuoksi. Luvun 18 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan julkista luottamustehtävää

263 HE 6/1997 vp s. 55, Viljanen 2018 s. 72.

264 Nuotio – Majanen 2022 s. 411.

265 HE 6/1997 vp s. 50, 52, 85.

266 Nuotio – Majanen 2022 s. 418.

hoitavat henkilöt, julkista valtaa käyttävät henkilöt, erityisissä virkavastuusäännöksissä tarkoitettut henkilöt ja tehtävistä riippuen eräät ulkomaiset virkamiehet. Soveltamisalasäännös otettiin lakiin vuoden 2002 virkarikosuudistuksen yhteydessä, mutta muutosta pidettiin lain esitöissä lähinnä lakiteknisenä.²⁶⁷ Kvalifiointiperuste koskee virkamiehen vastustamisrikosten tapaan muitakin henkilöryhmiä kuin virkamiehiä. Sen asiallinen soveltamisala on kuitenkin virkamiehen vastustamisrikoksia laajempi siinä mielessä, että kyse voi olla muistakin julkisen vallan käyttöä sisältävistä virkatoimista.²⁶⁸ Huomionarvoista on, että julkisyhteisön työntekijöitä ei rinnasteta virkamiehiin, eli heitä säännös koskee ainoastaan julkista valtaa käyttävinä henkilöinä. Sen sijaan erityisissä virkavastuusäännöksissä tarkoitettuja, julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten yhteisöjen työntekijöitä säännös koskee tehtävien laadusta riippumatta. Virkavastuuta koskeva epäsymmetria heijastuu siten tältä osin myös korotetun suojan laajuuteen.

267 HE 77/2001 vp s. 41.

268 Hallituksen esityksen (HE 94/1993 vp s. 93) mukaan kvalifiointiperuste olisi koskenut ainoastaan virkamiehen tappamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen estämiseksi. Lakivaliokunta piti kuitenkin säännöstä liian suppeana ja ehdotti sen muuttamista sittemmin hyväksytyyn muotoonsa. Perusteluina mainittiin muun ohella, että hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen ulkopuolelle olisivat perusteettomasti jääneet virkamiehet, joilla ei ole tällaista erityistehtävää, mutta jotka työssään voivat joutua väkivallan kohteeksi ja joiden rikosoikeudellisen suojan tarve on yhtä suuri. Lisäksi säännöksessä edellytetyn tekijän tarkoituksen toteennäyttäminen olisi käytännössä varsin vaikeaa (LaVM 22/1994 vp s. 11).

6 Virkavastuusäännökset rikoslain yleisessä osassa

Virkavastuun kannalta merkityksellisiä säännöksiä on myös rikoslain yleisessä osassa.

6.1 Rikoslain soveltamisala (RL 1 luku)

Suomen rikoslain soveltamisalaa koskevan rikoslain 1 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla virkamiehen, julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön, julkisyhteisön työntekijän ja julkista valtaa käyttävän henkilön Suomen ulkopuolella tekemään rikoslain 40 luvussa mainittuun rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Mainittujen henkilöryhmien osalta 40 luvun virkarikokset ovat siten rangaistavia tekopaikan laista riippumatta, mikä merkitsee poikkeusta RL 1 luvun 11 §:n mukaisesta niin sanotusta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta.²⁶⁹ Lisäksi näiden rikosten suhteen on myös säädetty poikkeuksesta ne bis in idem -sääntöön: RL 1 luvun 13 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tällaisesta rikoksesta voidaan valtakunnansyyttäjän määräyksestä nostaa syyte Suomessa, vaikka rikoksesta olisi jo annettu tuomio tekopaikan valtiossa tai toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Edellä mainittu RL 1 luvun 4 §:n 1 momentin säännös ei koske RL 40 luvun 11 §:n 4 kohdassa määriteltyjä ulkomaisia virkamiehiä. Kaksoisrangaistavuudesta on kuitenkin rajoitetusti poikettu heidänkin osaltaan lahjusrikosten suhteen. RL 1 luvun 11 §:n 2 momentin nojalla 40 luvun 1–3 §:n lahjuksen ottamista koskevia rikoksia voidaan soveltaa myös muun muassa ulkomaiseen virkamieheen, joka on Suomen kansalainen tai asuu pysyvästi Suomessa, vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa.²⁷⁰

²⁶⁹ Ks. Viljanen 2018 s. 877.

²⁷⁰ Kaksoisrangaistavuudesta poiketaan virkarikosten osalta myös siltä osin, että lahjuksen ottamista (RL 40:1) ja törkeää lahjuksen ottamista (RL 40:2) pidetään rahanpesun tai törkeän rahanpesun esirikoksena, vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa (RL 1:11.3, 6 kohta).

RL 16 luvussa säädetyn rikosoikeudellisen virkamiessuojan kannalta merkityksellinen säännös on 1 luvun 3 §, jonka nojalla Suomen viranomaiseen kohdistunut rikos katsotaan Suomeen kohdistuneeksi rikokseksi, johon sovelletaan Suomen lakia, vaikka rikos olisi tehty Suomen ulkopuolella (ns. reaaliperiaate). Suomen viranomaisella tarkoitetaan Suomen valtion viranomaista, minkä lisäksi edellytetään, että rikos kohdistuu virkamieheen hänen ollessaan virantoimituksessa.²⁷¹ Tällaisiin henkilöihin virantoimituksessa kohdistuneet rikokset, kuten virkamiehen vastustaminen tai lahjuksen antaminen, ovat siten aina Suomen lain mukaan rangaistavia tekopaikan laista ja tekijän kansalaisuudesta riippumatta. Myös tällaisten rikosten osalta on 1 luvun 13 §:ssä säädetty edellä 1 luvun 4 §:n yhteydessä selostetusta poikkeuksesta *ne bis in idem* -sääntöön.

Lisäksi RL 1 luvun edellä mainitun 11 §:n 2 momentin nojalla Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen tekemään rikokseen sovelletaan Suomen lakia, vaikka teko ei olisi rangaistava tekopaikan lain mukaan, muun ohella silloin, jos kyseessä on RL 16 luvun 1–3 §:n mukainen virkamiehen vastustamisrikos, jonka kohteena on julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, julkista valtaa käyttävä henkilö tai Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa toimiva ulkomainen virkamies (11 §:n 2 momentin 3 kohta), tai 16 luvun 13–14 §:n mukainen lahjuksen antamista koskeva rikos (4 kohta).

6.2 Seuraamukset (viraltapano ja varoitus)

Virkamiehiä koskevien erityisten rangaistusten kannalta merkityksellisiä säännöksiä on rikoslain rangaistuksia koskevassa 2 luvussa ja rangaistuksen määräämistä koskevassa 6 luvussa. Viimeksi mainitun luvun 1 §:n 3 momentin mukaan erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat varoitus ja viraltapano. Tarkemmin RL 40 luvun rangaistussäännöksissä tarkoitettusta viraltapanosta säädetään 2 luvun 7 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tällainen viraltapano käsittää sen viran tai julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin. Jos virkamies on siirtynyt siitä virasta, jossa rikos on tehty, toiseen vastaavanlaiseen virkaan, viraltapano käsittää tuon viran menettämisen. Kyse on siten niin sanotusta *suppeasisältöisestä viraltapanosta*, joka käsittää ainoastaan tekoajankohdan viran tai vastaavanlaisen viran, johon virkamies on tekoajankohdan virasta siirtynyt.²⁷²

271 HE 1/1996 vp, s. 18–19.

272 HE 58/1988 vp s. 37–38.

Viraltapanoa ei korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2020:95 mukaan voida enää tuomita, jos tekijä on lainvoimaisesti irtisanottu virkasuhteestaan hallinnollisella päätöksellä. Tapauksessa syyttäjä oli irtisanomisesta huolimatta pyytänyt korkeinta oikeutta tutkimaan viraltapanoa koskevan vaatimuksen ennakkotapauksen saamiseksi. Viraltapanoa koskevaan vaatimukseen ei korkeimman oikeuden mukaan liity sellaista oikeudellista intressiä, joka antaisi riittävän perusteen viraltapanon edellytysten tutkimiselle sen jälkeen, kun laissa säädetyt edellytykset sanotun seuraamuksen määräämiseen ovat rauenneet. Vastaaja ei RL 2:7:ssä edellytetyllä tavalla enää ollut siinä virassa, jossa hän oli rikokset tehdessään, eikä hänen ollut selvitetty siirtyneen toiseen vastaavanlaiseen virkaan (kohdat 28–34).

Laajasisältöisestä viraltapanosta, joka käsittää RL 2 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla kaikki ne virat tai julkiset tehtävät, joita tuomitulla tuomitsemishetkellä on, säädetään RL 2 luvun 10 §:ssä. Tällainen lain esitöissä käytännössä erittäin harvinaiseksi arvioitu viraltapano koskee kaikkia tietyn vakavuuskynnyksen ylittäviä rikoksia.²⁷³ Pykälän 1 momentin mukaan virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö tai julkista valtaa käyttävä henkilö, joka tuomitaan elinkaudeksi vankeuteen, on myös tuomittava pantavaksi viralta. Hänet on tuomittava pantavaksi viralta myös, jos hänet tuomitaan vankeuteen määrääjäksi, vähintään kahdeksi vuodeksi, paitsi jos tuomioistuin katsoo, ettei rikos osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää. Jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö tuomitaan vankeuteen kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi tahallisesta rikoksesta, hänet voidaan 2 momentin mukaan samalla tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää. Yleisillä vaaleilla valittua julkisyhteisön edustajiston jäsentä ei kuitenkaan 3 momentin mukaan saa tämän pykälän nojalla tuomita pantavaksi viralta tuosta tehtävästään. Säännös koskee esimerkiksi kunnanvaltuutettuja. Huomionarvoista kuitenkin on, että 3 momentin poikkeus koskee vain 10 §:n mukaista laajasisältöistä viraltapanoa ja ainoastaan 3 momentissa tarkoitettua tehtävää. Esimerkiksi kunnanvaltuutetut voidaan tuomita 2 luvun 7 §:n mukaiseen viraltapanoon luottamustehtävästä virkarikoksen perusteella. Heihin voidaan myös kohdistaa 10 §:n mukainen laajasisältöinen viraltapano mahdollisten muiden virkojen ja julkisten tehtävien kuin 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien osalta.²⁷⁴

Laajasisältöinen viraltapano perustuu siten pääasiassa tuomittuun rangaistukseen 2 luvun 10 pykälässä mainituin lisäedellytyksin, joten se voi tulla kyseeseen minkä tahansa vankeusuhkaisen rikoksen osalta. Tämä koskee myös RL 40 luvun

273 HE 58/1988 vp. s. 7.

274 Viljanen 2018, s. 870.

mukaisia virkarikoksia, mutta niiden osalta viraltapanoa tulisi lain esitöiden mukaan harkita ensisijaisesti virkarikoksia koskevien erityissäännösten perusteella ja vain poikkeuksellisesti laajasisältöistä viraltapanoa koskevan säännöksen nojalla.²⁷⁵ Laajasisältöinen viraltapano ei edellytä, että rikosentekijä oli virassa jo rikoksen tehdessään (KKO 2009:27, kohta 67).

Määräaikaisten vankeusrangaistusten osalta laajasisältöisen viraltapanon tuomitseminen riippuu siitä, onko rikoksen tekijä sopimaton tai ilmeisen sopimaton olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää. Säännöksessä ei ole mainittu seikkoja, joiden perusteella sopimattomuusarvio on tehtävä. Oikeuskäytännön perusteella harkinnassa kiinnitettävä huomiota kysymyksessä olevan viran tehtäviin ja siihen, minkälaista luottamusta niiden asianmukainen hoitaminen edellyttää. Harkinnassa on perusteltua ottaa huomioon myös muut seikat, kuten rikoksen tekemisestä kulunut aika ja tuomitun vankeusrangaistuksen pituus (KKO 2009:27, kohdat 70 ja 72).

Korkein oikeus katsoi ennakkopäätöksessään 2005:144, että kärjätuomarin tekeissä kahdessa veropetoksessa ja avunannossa törkeään kavallukseen oli kysymys suunnitelmallisista taloudellisista rikoksista ja joissa tekijä oli käyttänyt hyväkseen luottamuksellista perunkirjoituksen uskotun miehen asemaansa. Teot osoittivat hänet ilmeisen sopimattomaksi toimimaan tuomarin virassa (kohta 37). Tapauksessa KKO 2009:27 korkein oikeus katsoi muun ohella, ettei sillä, miten virkamies on hoitanut virkaansa tai minkälaista luottamusta hän työssään nauttii, lähtökohtaisesti ole merkitystä arvioitaessa sitä, osoittaako syyksi luettu rikos hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. KKO kiinnitti myös huomiota siihen, että tekijälle tuomittu 1 vuoden 10 kuukauden vankeusrangaistus oli lähellä sitä 2 vuoden rangaistusta, johon tuomittu pääsäännön mukaan on tuomittava viralta pantavaksi. KKO katsoi törkeän kätkemisrikoksen osoittavan tekijän ilmeisen sopimattomaksi toimimaan kauppaoikeuden professorin virassa, vaikka syyksi luetusta rikoksesta olikin kulunut 11 vuotta (kohdat 71–75).

Viraltapano on lisärangaistus, joka tuomitaan aina yleistä lajia olevan rangaistuksen, sakon tai vankeuden, ohella. Viraltapanoseuraamus ja viran menettäminen muulla tavoin rikoksen johdosta on rangaistuksen mittaamista koskevan rikoslain 6 luvun 4 §:n yleisperiaatteen ja kohtuullistamisperusteita koskevan 7 §:n nojalla otettava huomioon myös yleistä lajia olevaa rangaistusta määrättäessä, jottei kokonaisuuraamus muodostuisi kohtuuttoman ankaraksi.²⁷⁶

275 HE 58/1988 vp. s. 39.

276 HE 58/1988 vp. s. 39–40.

Virkarikoksista RL 40 luvun mukaan tuomittujen rangaistusten osalta huomion-arvoista on myös, että tällainen tuomioistuimen tuomitsema rangaistus merkitään nimikirjalain (1010/1989) 4 §:n 2 momentin 2 kohdan b alakohdan nojalla valtion virkamiehen tai työntekijän nimikirjaan, minkä vuoksi se voi vaikuttaa kielteisesti esimerkiksi asianomaisen henkilön tulevilla viranhauissa.²⁷⁷

6.3 Vanhentumisaika

Virkarikosten syyteoikeuden vanhentumisajasta säädetään erikseen rikoslain 8 luvun 1 §:n 4 momentissa, jonka mukaan virkarikosten vanhentumisaika on vähintään viisi vuotta. Säännös koskee kaikkia henkilöitä, jotka voivat joutua rangaistusvastuuseen RL 40 luvun säännösten mukaan.²⁷⁸ Virkarikosten tavallista pidempää vähimmäisvanhentumisaikaa on perusteltu virkarikosten yhteiskunnallisella merkityksellä. Virkarikosten erityispiirre on se, että ne tulevat varsin monessa tapauksessa esiin laillisuusvalvontaviranomaisille, kuten oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen kautta. Asian tutkimista, joka etenee kirjallisia selvityksiä ja vastineita hankkimalla, on arvioitu poliisin tekemää esitutkintaa hitaammaksi. Vaikka virkarikoksessa tekijän virheellinen menettely olisi melko vähäinen, virhe saattaa johtaa kansalaisen tärkeän oikeuden loukkaamiseen.²⁷⁹

²⁷⁷ Viljanen 2018 s. 866, av. 1033.

²⁷⁸ HE 169/2005 vp, s. 30 ja 50. – Virkarikosten viiden vuoden vähimmäisvanhentumisaika pidentää lahjusrikkomuksen (RL 40:3), tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen (RL 40:5.2), virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:9) ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:10) syyteoikeuden vanhentumisaikaa siitä, mitä ne ilman tällaista erityissäännöstä olisivat. Näissä rikoksissa ankarin yleistä lajia oleva rangaistus on joko sakko (RL 40:10), kuuden kuukauden vankeusrangaistus (RL 40:3, ja 5.2) tai vuoden vankeusrangaistus (RL 40:9), joten niiden vanhentumisaika ilman erityissäännöstä olisi RL 8 luvun 1 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla kaksi vuotta vankeutta.

²⁷⁹ HE 45/2001 vp, s. 21.

7 Johtopäätöksiä

Tämän arviomuistion tarkoituksena on ollut arvioida, vastaavatko rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset nykyhetken tarpeita. Edellä selostetun valossa vastaus kysymykseen on ainakin osittain kielteinen. Yleinen johtopäätös on samansuuntainen kuin edellisessä, yli 20 vuotta sitten toteutetussa laajemmassa uudistuksessa: virkarikossäännösten lähtökohdat ja tavoitteet vaikuttavat edelleen oikeilta, mutta viimeisimmän uudistuksen jälkeen on tapahtunut kehitystä, jota ei ole kaikilta osin osattu ennakoida.

Ennakoitavaa on sinänsä ollut se, että jo vuoden 1989 virkarikosuudistuksen taustalla vaikuttaneet kehityssuuntaukset – julkishallinnon tehtävien laajentuminen ja monipuolistuminen, julkisten tehtävien ja julkisen vallan käytön uskomisen enenevässä määrin muiden kuin julkisyhteisöjen hoidettavaksi, julkisyhteisöjen työsuhteisen henkilöstön määrän kasvaminen ja erojen väheneminen työ- ja virkasuhteisen henkilöstön välillä – ovat jatkuneet ja entisestään voimistuneet. Ennakoimatonta lienee sen sijaan ollut, että rikoslain 40 luvun ja perustuslain 124 §:n erilaiset lähtökohdat ovat johtaneet lopputulokseen, jossa samoja tehtäviä koskee erilaajuinen virkavastuu sen mukaan, hoidetaanko niitä julkisyhteisön vai yksityisen yhteisön työntekijöiden toimesta. Asetelma, jossa yksityisen yhteisön työntekijään sovelletaan useampia virkarikossäännöksiä kuin julkisyhteisön työntekijään, on kestämätön. Kyseessä on nykyisen virkarikossääntelyn keskeisin ongelma, jonka ratkaiseminen vaatii lainsäädännöllisiä toimia. Samassa yhteydessä on perusteltua toteuttaa myös muita tarpeelliseksi arvioituja lainsäädäntömuutoksia.

Tämän arviomuistion keskeinen johtopäätös on, ettei julkisyhteisön työntekijän suppealle rikosoikeudelliselle virkavastuulle ole nykyisin enää perusteita. Aika on monessa suhteessa peruuttamattomasti ajanut tämän vuonna 1989 tehdyn perusratkaisun ohi. Jatkossa kaikkia julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta. Samalla rikosoikeudellisen virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi olisi otettava perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Jos käsitteen tyhjentävä määrittely ei ole mahdollista, tämä on vähintäänkin toteutettava viittaussäännöksellä, jonka mukaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä sovelletaan myös henkilöön, joka lain nojalla hoitaa julkista (hallinto)tehtävää. Tämä ei olisi varsinaisesti uusi ratkaisu vaan

merkitsisi paluuta nykyisten virkarikossäännösten alkulähteelle, sillä vuoden 1989 uudistuksessa ehdotettiin alun perin, että virkavastuu olisi koskenut julkista tehtävää hoitavia. Käsitteen muuttaminen eduskuntakäsittelyssä julkisen vallan käytöksi rajasi laajan virkavastuun alaa aiottua kapeammaksi ja on osaltaan johtanut nykyiseen epäsymmetriaan. Merkille pantavaa on, että julkisen vallan käytön osalta julkisyhteisön työntekijöiden virkavastuun epäsymmetria tunnistettiin ja sitä pyrittiin rajaamaan jo vuoden 2002 virkarikosuudistuksessa. Seuraavassa uudistuksessa tulisikin tehdä samoin julkisten hallintotehtävien osalta.

Julkisen hallintotehtävän nostaminen lain tasolla virkavastuun keskeiseksi aineelliseksi perusteeksi voisi vähentää tarvetta säätää virkavastuusta erikseen yksityistämistilanteiden yhteydessä. Lähtökohdan tulisi olla jatkossa se, että julkisen hallintotehtävän antaminen perustuslain 124 §:n mukaisesti lailla tai lain nojalla muun kuin viranomaisen suoritettavaksi johtaisi rikosoikeudelliseen virkavastuuseen suoraan rikoslain 40 luvun säännösten (esimerkiksi 12 §:n muokatun 6 momentin) nojalla. Jos julkista hallintotehtävää ei rikoslain 40 luvussa määriteltäisi, käsitteen ja siten virkavastuun piirissä olevien tehtävien aineellinen laajuus riippuisi (nykyiseen tapaan) siitä laista, jolla julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle.

Julkisyhteisön työntekijöiden suppeasta virkarikosvastuusta luopuminen merkitsisi sitä, että kyseisiin henkilöihin sovellettaisiin jatkossa täysimääräisesti virka-aseman väärinkäyttöä ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä. Näitä säännöksiä kuitenkin sovelletaan julkisyhteisön työntekijöihin jo nykyisin siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä eli heitä pidetään julkista valtaa käyttävinä henkilöinä. Lain esitöiden, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella vaikuttaa siltä, että virka-aseman väärinkäytössä on useimmiten kysymys julkisen vallan käytöstä, mikä vähentäisi ehdotetun muutoksen käytännöllistä merkitystä. Asiaa voitaisiin entisestään selventää rajaamalla virka-aseman väärinkäyttämisen ensimmäinen tekemuoto pelkästään julkisen vallan käyttämisestä koskevaksi, mikä tasapainottaisi julkisyhteisön työntekijöiden virkavastuun laajentamista ja korostaisi virka-aseman väärinkäytön erityistä vakavuutta.

Selkein muutos julkisyhteisön työntekijöiden asemassa olisi siten virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltuminen. Näihin rangaistavuuden alarajalla oleviin tekoihin liittyy väistämättä vaikeitakin tulkintakysymyksiä. Tämä kuitenkin koskee, todennäköisesti vielä suuremmassa määrin, julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten yhteisöjen työntekijöitä, joihin virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä sovelletaan jo nykyisin. Perusteltuna ei mitenkään voida pitää sitä, että näitä säännöksiä ei sovellettaisi vastaavia tehtäviä hoitaviin julkisyhteisön työntekijöihin.

Julkisyhteisön työntekijöiden osalta lienee helpompaa löytää sellaisia toiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä, joihin velvollisuudet voidaan perustaa kuin yksityisten yhteisöjen työntekijöiden osalta.

Ratkaisu, jonka mukaan samojen virkavastuusäännösten tulisi koskea kaikkia julkisia (hallinto)tehtäviä hoitavia, ei myöskään tarkoittaisi, että virkavastuun sisältö ja laajuus olisi kaikissa näissä tehtävissä yhdenmukainen. Velvollisuudet ja niiden rikkomisesta seuraava vastuu riippuisivat jatkossakin väistämättä kyseessä olevasta tehtävästä. Esimerkiksi lahjuksen ottamista arvioidaan virkamiestenkin osalta eri tavoin riippuen siitä, onko kyse tuomarista vai virkamiehestä, jonka tehtäviin kuuluu yhteiskuntasuhteiden hoitamista. Virka-aseman väärinkäytön paheksuttavuuden arvioinnissa taas on merkitystä sillä, missä virka-asemassa väärinkäyttämiseen on syyllistytty. Mitä merkittävämmässä asemassa tekijä on, sitä tärkeämpää on noudattaa korkeita moraalii- ja laillisuusvaatimuksia.²⁸⁰ Lisäksi varsinkin yleisten virkarikossäännösten eli virka-aseman väärinkäytön ja virkavelvollisuuden rikkomisen osalta, olettaen että säännösten sisältö säilytetään osapuilleen nykyisen kaltaisena, tulisi kiinnittää huomiota kyseisessä tehtävässä noudatettavien säännösten ja määräysten sisältöön. Virkavelvollisuuden sisältöä arvioitaessa tilanne voisi jatkossakin olla se, että samaa tekoa arvioitaisiin virkamiehen tekemänä ankarammin kuin muiden henkilöryhmien, joiden osalta olisi vielä korostetumpi tarve sille, että tehtävää koskevat velvollisuudet ilmenevät riittävän selvästi tehtävässä noudatettavista säännöksistä tai määräyksistä. Teko, joka on rangaistava virkamiehen tekemänä, ei siten välttämättä olisi sitä jatkossakaan julkisyhteisön työntekijän tekemänä. Lisäksi erilainen vastuuasema voitaisiin huomioida myös rangaistuksen mittaamisessa.

Virkavastuun ehdotetun laajennuksen vastapainoksi tulisi varmistaa, ettei julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudelliseen suojaan jää perusteettomia, henkilöryhmästä riippuvia eroja. Esimerkiksi murhaa koskevaa soveltamisala-säännöstä (RL 21:18) vaikuttaisi olevan perusteltua laajentaa siten, että rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastettaisiin myös julkisyhteisön työntekijä. Virkamiehen vastustamisrikosten osalta tarve rinnastamiselle on vähäisempi siinä mielessä, että korotettu suoja koskee vain julkisen vallan käyttöä ja siten myös julkisyhteisön työntekijää siltä osin kuin hän on julkista valtaa käyttävä henkilö. Jos julkisen vallan käyttäminen säilytetään virkamiehen vastustamisrikoksia rajaavana kriteerinä, perustellulta kuitenkin vaikuttaisi, että suoja koskisi kaikkia julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, mukaan lukien RL 17:6:ssa tarkoitettuja järjestystä ylläpitäviä henkilöitä siltä osin kuin he tehtävässään käyttävät julkista valtaa. Tämä tarkoittaisi RL 16:19:n rajoitussäännöksen poistamista. Toisaalta hallitusohjelman kirjaus,

280 Rautio 2022 s. 1403.

jonka mukaan rangaistuksen ensihoitohenkilöstöön kohdistetusta väkivallasta tai sillä uhkaamisesta tulee vastata virkamiehen väkivaltaista vastustamista, ilmentää julkisen vallan käytön merkityksen vähentymistä aineellisena kriteerinä. Virkarikosten näkökulmasta olisi joka tapauksessa perusteltua varmistaa, että korotetun rikosoikeudellisen virkamiessuojan piirissä olevia tehtäviä koskee jatkossakin rikosoikeudellinen virkavastuu.

Virkavastuu perustuu edellä lausutusti perustuslakiin. Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten suojeluobjektina on viime kädessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näiden merkittävien oikeushyvien suojaaminen myös rikosoikeudellisilla säännöillä on jatkossakin perusteltua. Rikosoikeudelliselle virkavastuulle on siten paikansa myös tulevaisuudessa. Virkavastuusta ja virkarikoksista puhuminen kuitenkin hämärtää sitä, että tarkoituksena ei perustuslain terminologian mukaan ole pelkästään virkatoiminnan vaan yleisemmin julkisen vallan käytön, julkisen toiminnan, julkisten tehtävien tai julkisten hallintotehtävien lainmukaisuus. Ratkaisevaa ei ole tekijän muodollinen asema virkamiehenä vaan tehtävien laatu. Tähän ja edellä ehdotettuihin muutoksiin nähden vaikuttaisikin perustellulta, että myös rikoslain 40 luvun terminologiaa muutettaisiin ainakin ottamalla luvun otsikkoon viittaus julkisiin tehtäviin. Otsikko voisi jatkossa olla esimerkiksi ”Virkarikoksista ja muista julkisissa tehtävissä tehdyistä rikoksista”. Tällainen otsikon muuttaminen voisi myös ratkaista sen epäloogisuuden, että 40 luku sisältää myös kansanedustajia koskevia rikoksia, vaikka kansanedustajat eivät ole virkavastuussa. Vaihtoehtona olisi siirtää kansanedustajia koskevat rikokset kokonaan omaan lukuunsa. Perusteltua olisi myös toteuttaa jo vuoden 2002 uudistuksen esitöissä tarpeellisena pidetty muutos virkarikoksia koskevan luvun sijoittamisesta viranomaisia vastaan tehtyjä rikoksia koskevan 16 luvun edelle.

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen peruslähtökohdat vaikuttavat edelleen perustelluilta. Virkarikoksiksi tulee jatkossakin säätää vain sellaiset teot ja laiminlyönnit, joita voidaan pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta tai joiden kannalta muu lainsäädäntö ei ole riittävää julkisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamiseksi. Myös tuolloin säädetyt virkarikokset – lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen – vaikuttavat yleisesti ottaen edelleen perustelluilta eikä niiden tunnusmerkistöissä vaikuta lain esitöiden, korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön ja oikeuskirjallisuuden valossa olevan merkittäviä ongelmia. Keskeisenä haasteena on varsinkin yleisten virkarikosten tunnusmerkistöjen avoimuus. Tästä vaikuttaa kuitenkin hankalalta kokonaan luopua, koska virkavelvollisuuksien sisältö vaikuttaa väistämättä riippuvan kulloinkin kyseessä olevan tehtävän vaatimuksista. Tämän

arviomuistion piirissä ei siten ole onnistuttu löytämään ratkaisua siihen jo vuoden 1989 uudistuksessa todettuun ongelmaan, että rangaistavan toiminnan alaa ei ole mahdollista säännöksissä tyhjentävästi määritellä, vaan niissä joudutaan viittaamaan muuhun lainsäädäntöön sekä myös lainsäädännön ulkopuolelle. Virkarikosten sisällön yksityiskohtaisempi määrittely RL 40 luvussa todennäköisesti lisäisi virkarikosten määrää ja voisi tässä mielessä merkitä paluuta vuotta 1989 edeltävään tilanteeseen, jonka ongelmia nykyisillä virkarikossäännöksillä on pyritty ratkaisemaan.

Vaikka virkarikosten määrä RL 40 luvussa on suhteellisen vähäinen, niiden ala on varsin kattava. Tunnusmerkistöissä ei useinkaan edellytetä konkreettisen seurauksen aiheutumista, vaan riittävää on esimerkiksi tekijän tällainen tarkoitus (hyötyminen tai vahingoittaminen virkasalaisuuden rikkomisessa ja virka-aseman väärinkäyttämässä) tai se, että menettelyllä tyypillisesti on tällainen seuraus (vaikutus toimintaan palvelussuhteessa tai luottamuksen heikentyminen viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen lahjusrikoksissa). Rangaistavuuden alarajalla olevien virkavelvollisuuden rikkomistekojen osalta merkille pantavaa on, että korkeimman oikeuden näitä rikoksia koskevissa ennakkopäätöksissä on viime vuosina lähes aina päädytty siihen, ettei teko ole ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tällaisen pintapuolisen tarkastelun perusteella ei siten vaikuta siltä, että virkarikossäännösten nykyiset tunnusmerkistöt voisivat olla virkavastuun toteuttamisen esteinä. Pikemminkin tunnusmerkistöt saattavat olla epäiltyjen tekijöiden oikeusturvan kannalta liian avoimia. Seuraavan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä olisikin myös julkisyhteisöjen työntekijöiden virkavastuun laajentamiseen nähden perusteltua pyrkiä selventämään tunnusmerkistöjen nykyisin herättämiä tulkintakysymyksiä.

Lahjuksen ottamisen tunnusmerkistössä vaikuttaa olevan jonkin verran päällekkäisyyttä. Tämä koskee tekotavoista vastaanottamista ja hyväksymistä, joiden välinen raja vaikuttaa olevan häilyvä. Jos erottelusta ei ole mahdollista luopua (esimerkiksi yhdistämällä näitä saman termin alle), tunnusmerkistöä voisi olla mahdollista selventää esimerkiksi siirtämällä hyväksyminen toiseksi tekemuodoksi (pyytämisen ja muun aloitteen tekemisen jälkeen) ennen vastaanottamista, koska kyseessä voi olla konkreettista vastaanottamista edeltävä toimi (esimerkiksi tarjouksen hyväksyminen ennen konkreettisen edun vastaanottamista). Vaikuttaa myös kyseenalaiselta, onko jatkossa enää tarvetta erilliselle RL 40:1:n 2 momentille tilanteista, joissa virkamies hyväksyy lahjuksen tai sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen suoraan toiselle ilman välikäsiä, koska tällainen menettely vaikuttaa olevan ainakin osittain 1 momentin piirissä. Jos erillinen 2 momentti arvioidaan jatkossakin tarpeelliseksi, tulisi joka tapauksessa ottaa kantaa siihen, tulisiko vastaava säännös lisätä myös lahjusrikkomuksen tunnusmerkistöön.

Keskeisempi kysymys lahjuksen ottamista koskevien säännösten osalta on jälkikäteisen palkitsemisen eli niin sanottujen kiitoslahjojen rangaistavuus. Sekä nykyisen lain esitöiden (lähtökohtaisesti kielteistä) arviointia että Viljasen tätä kohtaan esittämää kritiikkiä voidaan pitää perusteltuna. Huomionarvoista on, että Viljasenkaan mukaan tunnusmerkistön nykyinen sisältö ei estä kiitoslahjojen rangaistavuutta, koska myös jälkikäteiset lahjat voivat olla omiaan vaikuttavaan tulevaan toimintaan palvelussuhteessa. Jos taas kyseinen kriteeri ei täyty, lahjojen vastaanottaminen voi silti vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja tulla rangaistavaksi lahjusrikkomuksena tai virkavelvollisuuden rikkomisena. Merkittävää lainsäädäntöaukkoa asiassa ei siten vaikuttaisi olevan.

Virkasalaisuuden rikkomisen osalta jossain määrin epäselvää on, kattaako sanamuoto salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon *paljastamisesta* ongelmitta myös tilanteet, joissa asiakirja tai tieto on vastaanottajalla jo ennestään. Arviointiin voi oikeuskirjallisuuden valossa vaikuttaa myös se, kuinka laajalle asiakirja tai tieto on ehtinyt levitä. Jos tällaiset tilanteet haluttaisiin yksiselitteisesti rangaistavuuden piiriin, sanamuotoa voisi olla perusteltua täydentää siten, ettei tunnusmerkistön täyttyminen riippuisi vastaanottajan aikaisemmista tiedoista, esimerkiksi ”paljastaa tai muuten ilmaisee”.

Tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen erillinen rangaistavuus vaikuttaa edelleen perustellulta ratkaisulta. Vaihtoehtona olisi rangaista tällaiset teot tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista on kuitenkin pidetty vakavampana tekona jo vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa, minkä jälkeen tietojenkäsittelyn merkitys on yhteiskunnassa merkittävästi kasvanut. Lakiteknisesti olisi kuitenkin syytä toteuttaa jo vuoden 2002 uudistuksessa tarpeelliseksi katsottu muutos tahallisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen erottamisesta omiin pykäliinsä.

Virka-aseman väärinkäyttämisen osalta on edellä viitattu mahdollisuuden rajata ensimmäinen tekemuoto koskemaan vuoden 1989 uudistuksen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti julkisen vallan käyttöä. Tämä voisi myös ratkaista oikeuskirjallisuudessa esitetyn kysymyksen siitä, kattaako nykyinen sanamuoto päätöksentekoon osallistumisesta myös osallistumisen laiminlyönnin. Lisäksi edellytys virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomisesta tulisi siirtää 1 kohdasta johdantokappaleeseen koskemaan molempia tekemuotoja.

Virkavelvollisuuden rikkomisesta on runsaasti korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä erityisesti 2010-luvulta alkaen. Varsinkin tekojen vähäisyysarviointia on suoritettu seikkaperäisesti lukuisissa korkeimman oikeuden ratkaisuisissa. Tämä

herättää kysymyksen siitä, tulisiko säännöksen sanamuotoa täsmentää, varsinkin jos säännöksen soveltuvuutta julkisyhteisön työntekijöihin laajennetaan. Toisaalta erityisesti ratkaisu KKO 2020:78, jossa käytiin laajasti läpi vähäisyysarvioinnin yleisiä perusteita ja sitä koskevaa KKO:n aikaisempaa oikeuskäytäntöä, voi vähentää tarvetta uusille ennakkopäätöksille aiheesta. Tilannetta tulisikin tältä osin seurata. Jos tunnusmerkistöä päädyttäisiin täydentämään, yksi vaihtoehto olisi lisätä vähäisyysarvioinnissa huomioitavaksi seikaksi korkeimman oikeuden ratkaisuisissa mainittu teon tekijässään ilmentävä välinpitämättömyys.

Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä saattaisi toisaalta olla myös laajentamistarvetta, koska viran toimittamista koskeva tunnusmerkistötekijä on korkeimman oikeuden kahdessa ratkaisussa estänyt teon rangaistavuuden virkarikoksena tilanteissa, joissa tälle olisi selvästi ollut perusteet. Tunnusmerkistötekijän poistaminen kokonaan voisi tuoda yksityiselämää koskevien virkavelvollisuuksien rikkomisen laajasti rangaistavaksi, mikä voi olla liiallista vaikka tällaiset velvollisuudet lienevätkin poikkeuksellisia. Kevyempi vaihtoehto olisi tunnusmerkistötekijän täydentäminen (esimerkiksi ”virkaansa toimittaessaan tai muuten virantoimituksen välittömässä yhteydessä”). Asian voisi toisaalta jättää myös tulevan oikeuskäytännön varaan, koska lain sanamuodon voidaan katsoa mahdollistavan laveammin tulkinnan kuin edellä viitatuissa ratkaisuisissa.

Yksi vaihtoehto rangaistavuuden alarajan selventämiseksi olisi vuoden 1989 uudistuksessa kaavailusti luopua kokonaan tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta. Tämä kuitenkin tarkoittaisi sitä, että merkittävätkin huolimattomuusvirheet (esim. tahaton tuomitseminen vanhentuneesta rikoksesta) jäisivät kokonaan rikosoikeudellisen rangaistavuuden ulkopuolelle. Tällainen muutos edellyttäisikin perusteellisempaa arviointia virkavastuun muiden ilmenemistapojen kuten hallinnollisessa menettelyssä toteutettavan vastuun ja vahingonkorvausvastuun riittävydestä tällaisten tekojen osalta.

Määritelmien osalta julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmä voi olla jatkossakin tarpeellinen, mutta sen merkitys olisi virkavastuun aineellisen perusteen sijaan rajata yksittäisten tunnusmerkistöjen, kuten virka-aseman väärinkäytön ja mahdollisesti virkamiehen vastustamisrikosten sisältöä. Tältä osin tulisi myös arvioida tarkemmin, voivatko määritelmässä mainitut toimivaltuudet jatkossa perustua lain ohella myös asetukseen, vai tulisiko määritelmä rajata virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä muistuttavasti rajata lakiin perustuviin toimivaltuuksiin.

Soveltamisalasäännöksen osalta edellä on arvioitu, että julkisen hallintotehtävän säätäminen rikosoikeudellisen virkavastuun aineelliseksi perusteeksi vähentäisi tarvetta säätää virkavastuusta erikseen yksityistämistilanteiden yhteydessä. Jos RL

40 luvun 12 §:n nykyisessä 6 momentissa viitattuja erityisiä virkavastuusäännöksiä tästä huolimatta tarvittaisiin jatkossakin, ne pitäisi joka tapauksessa muotoilla toisin kuin nykyisin, koska perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan vakiintuneesti käytetty muotoilu, jonka mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan "palveluksessa olevaan" henkilöön, ei kata yhtiön toimitusjohtajaa ja hallituksen jäseniä. Jos tarkoituksena on, että viraltapanosäännökset eivät sovellu, tästäkin tulisi mainita (julkisyhteisön työntekijöitä nykyisin koskevaa soveltamisala-säännöstä vastaavasti) erikseen.

Lakiteknisesti 12 §:n 3 ja 4 momentin viittaukset luvun "7–10 §:ään" tulisi muuttaa koskemaan 7, 8, 9 ja 10 §:ää, ettei synny epäselvyyttä siitä, kattaako viittaus kansanedustajia koskevat 8 a ja 8 b §:n. Tätä isompi ja selkeyssyistä perustellulta vaikuttava tekninen muutos olisi siirtää virkarikokset kokonaisuudessaan 40 luvun alkuun ja kansanedustajia koskevat säännökset luvun loppuun, ellei viimeksi mainittuja siirretä omaan lukuunsa.

Lähteet

Apulaisoikeuskanslerin päätös 12.4.2022, OKV/348/10/2020.

Apulaisoikeuskanslerin päätös 23.8.2021, OKV/87/31/2020.

Apulaisoikeuskanslerin päätös 26.5.2021, OKV/97/31/2020.

Eduskunnan vastaus EV 111/2021 vp – HE 241/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Ensihoitoalan työturvallisuus -kannanotto: Järjestöt: Ensihoidon työturvallisuuden parantaminen vaatii kiireellisiä toimia. <https://www.tehy.fi/fi/mediatiedote/jarjestot-ensihoidon-tyoturvallisuuden-parantaminen-vaatii-kiireellisia-toimia> ja [ensihoidon-tyoturvallisuus_-kannanotto_id_15965.pdf](https://www.tehy.fi/fi/mediatiedote/ensihoidon-tyoturvallisuus-kannanotto_id_15965.pdf) (tehy.fi) (lainattu 28.12.2023).

Halonen, Kirsi-Maria – Kimpimäki, Minna – Kotiranta, Kai – Kärki, Anssi – Piippo, Jenna – Ramezan, Tirnash: Lahjonta kansainvälisessä liiketoiminnassa – Sääntelyn, soveltamiskäytännön ja koulutuksen nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:11.

HaVM 39/2022 Hallintovaliokunnan mietintö – HE 145/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 58/1988 vp Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 94/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 1/1996 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 6/1997 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 80/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 45/2001 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeudellista vanhentumista koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 77/2001 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 169/2005 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 243/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muutto liikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kidutusta koskeviksi rikoslain säännöksiksi sekä laiksi pakkokeinolain 5 a luvun 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 213/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 30/2021 vp s. 12 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 145/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 267/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

KK 206/2018 vp, Olli-Poika Parviainen vihr, Kirjallinen kysymys ensihoitajien työturvallisuudesta.

KK 533/2022 vp, Riikka Purra ps, Kirjallinen kysymys virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tuoman vahvemman koskemattomuuden piirin laajentamisesta.

KK 565/2022 vp, Joonas Könttä kesk ym., Kirjallinen kysymys ensihoitajien oikeusturvasta.

KKO 1959 II 44 (ään.)

KKO 1963 II 98 (ään.)

KKO 1985 II 147 (ään.)

KKO 1989:50

KKO 1995:107 (ään.)

KKO 1996:67

KKO 1997:33

KKO 2000:40 (ään.)

KKO 2000:112 (ään.)

KKO 2001:54

KKO 2002:43 (ään.)

KKO 2002:51

KKO 2004:132 (ään.)

KKO 2006:11 (ään.)

KKO 2006:37 (ään.)

KKO 2007:46 (ään.)

KKO 2008:42 (ään.)

KKO 2008:78 (ään.)

KKO 2008:90

KKO 2008:95

KKO 2009:27 (ään.)

KKO 2009:38

KKO 2009:62

KKO 2009:86

KKO 2011:1

KKO 2011:40

KKO 2013:6

KKO 2014:86

KKO 2015:52

KKO 2016:39

KKO 2016:90 (ään.)

KKO 2017:67 (ään.)

KKO 2017:92

KKO 2018:58

KKO 2018:90

KKO 2019:53

KKO 2019:98 (ään.)

KKO 2020:13 (ään.)

KKO 2020:29 (ään.)

KKO 2020:78

KKO 2020:83 (ään.)

KKO 2020:95

KKO 2022:31

KKO 2023:17

LaVL 12/2018 vp Lakivaliokunnan lausunto – HE 16/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 32/2018 vp Lakivaliokunnan lausunto – HE 202/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVL 10/2021 vp Lakivaliokunnan lausunto – HE 241/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

LaVM 7/1989 vp Lakivaliokunnan mietintö – HE 58/1988 vp – Lakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksen johdosta virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

LaVM 22/1994 vp Lakivaliokunnan mietintö – HE 94/1993 vp – Lakivaliokunnan mietintö N:o 22/1994 vp Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitteiksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

LaVM 10/2002 vp Lakivaliokunnan mietintö – HE 77/2001 vp – Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

LaVM 1/2009 vp Lakivaliokunnan mietintö – HE 33/2008 vp – Hallituksen esitys laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta.

LaVM 21/2018 vp Lakivaliokunnan mietintö – HE 231/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta.

Mansikka, Tanja: Suhdetoiminta harvoin lahjontaa? – Lahjusrikokset lainvalmisteluaineiston ja ennakkotapausten valossa. Defensor Legis N:o 2/2013, s. 171–195.

Matikkala, Jussi: Näkökohtia erityisistä virkavastuusäännöksistä. Teoksessa Dan Frände, Dan Helenius, Heli Korkka, Raimo Lahti, Tapio Lappi-Seppälä ja Sakari Melander (toim.): Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019, s. 312 – 341. Unigrafia Helsinki 2019.

Mäntylä Niina, Karjalainen Ville, Korhonen Nora, Siikavirta Kristian, Wenander Henrik ja Annola Vesa: Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14.

Nuotio, Kimmo – Majanen, Martti: RL 16: Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Tapio Lappi-Seppälä, Kaarlo Hakamies, Dan Helenius, Sakari Melander, Kimmo Nuotio, Timo Ojala ja Ilkka Rautio: Rikosoikeus, s. 393–428. Alma Talent, Helsinki 2022.

PeVL 29/2001 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 77/2001 vp – Hallituksen esitys lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

PeVL 12/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 251/2009 vp – Hallituksen esitys laiksi luotsauslain muuttamisesta.

PeVL 8/2014 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 54/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 16/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 26/2016 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

PeVL 26/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ym.

PeVL 50/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 158/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä.

PeVL 35/2018 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 202/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 65/2018 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ym.

PeVL 15/2019 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 47/2019 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta.

PeVL 10/2021 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 31/2021 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain 58 g §:n muuttamisesta.

PeVL 17/2021 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 241/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

PeVL 47/2021 Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 30/2021 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 81/2022 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 145/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 92/2022 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 208/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 93/2022 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto – HE 267/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö – HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Rautio, Ilkka: RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Tapio Lappi-Seppälä, Kaarlo Hakamies, Dan Helenius, Sakari Melander, Kimmo Nuotio, Timo Ojala ja Ilkka Rautio: Rikosoikeus, s. 1373–1429. Alma Talent, Helsinki 2022.

Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 206/2018 vp.

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 553/2022 vp.

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 565/2022 vp.

Viljanen, Pekka: Rikokset viranomaisia vastaan. Teoksessa Dan Frände, Jussi Matikkala, Jussi Tapani, Matti Tolvanen, Pekka Viljanen ja Markus Wahlberg: Keskeiset rikokset, s. 71–113. Edita, Helsinki 2018.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset. Teoksessa Dan Frände, Jussi Matikkala, Jussi Tapani, Matti Tolvanen, Pekka Viljanen ja Markus Wahlberg: Keskeiset rikokset, s. 865–948. Edita, Helsinki 2018.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-922-5 (PDF)