

**VAASAN YLIOPISTO**  
**HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA**

Linda Harjutsalo

**VIRKARIKOKSET:**  
**ERITYISESTI LAHJONTA VIRKARIKOKSENA**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2008**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>SÄÄDÖS- JA LYHENNELUETTELO</b>	4
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimusaihe	7
1.2. Tutkimusongelma	11
1.3. Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat	13
1.3.1. Oikeuden tasot	13
1.3.2. Oikeudenalojen rajat	15
1.3.3. Virkarikokset kriminologisesta näkökulmasta	15
1.4. Keskeiset käsitteet	17
<b>2. VIRKAVASTUU</b>	21
2.1. Julkisen vallan käyttö	21
2.2. Virkamiesoikeudellinen vastuu	23
2.3. Rikosoikeudellinen vastuu	25
2.4. Vahingonkorvausvastuu	25
2.5. Henkilöllinen soveltamisala rikosoikeudellisessa vastuussa	27
2.5.1. Virkamies	28
2.5.2. Luottamushenkilö ja kansanedustaja	29
2.5.3. Julkista valtaa käyttävä henkilö	30
2.5.4. Julkisyhteisö ja julkisyhteisön työntekijä	31
<b>3. VIRKARIKOSTEN SÄÄNTELY JA TAUSTA</b>	32
3.1. Virkarikosten sääntelyn kehitys	32
3.1.1. Vuoden 1989 kokonaisuudistus	32
3.1.2. Vuoden 2002 virkarikosuudistus	33
3.1.3. Virkarikosten määrä	34
3.1.4. Virkarikosten erityisasema	35

3.2. Virkarikosten lajit	36
3.2.1. Virkasalaisuuden rikkominen	36
3.2.2. Virka-aseman väärinkäyttäminen	43
3.2.3. Virkavelvollisuuden rikkominen	45
<b>4. LAHJUSRIKOKSET</b>	49
4.1. Lahjusrikosten taustaa	49
4.2. Lahjusrikosten määrä	51
4.3. Lahjonnan vaikutukset	54
4.4. Lahjusrikosten tekemuodot	55
4.4.1. Lahjuksen ottaminen	55
4.4.2. Törkeä lahjuksen ottaminen	55
4.4.3. Lahjusrikkomus	56
4.4.4. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana	57
4.5. Lahjuksen määritelmä	59
4.5.1. Oikeudeton etu	60
4.5.2. Tarpeellisuuskriteeri	61
4.5.3. Virkamatka	62
4.5.4. Jälkikäteinen lahjonta	62
4.5.5. Tahallisuusvaatimus	63
4.6. Lahjusrikokset hankintamenettelyssä	66
4.7. Lahjusrikosten kansainvälinen sääntely	71
<b>5. VIRKARIKOSTEN SEURAAMUKSET</b>	74
5.1. Yleiset rangaistukset	74
5.2. Erityiset rangaistukset	74
5.3. Oikeuspaikka	78
<b>6. LOPPUPÄÄTELMÄT</b>	79
<b>LÄHDELUETTELO</b>	83

**TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1	35
Taulukko 2	52

**SÄÄDÖS- JA LYHENNELUETTELO**

EN	Euroopan neuvosto
EN:n korruptiosopimus	Lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EU:n lahjussopimus	Yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai EU:n jäsenvaltioiden virkamiehiä
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto
HO	Hovioikeus
julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KvhL	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
MAO	Markkinaoikeus
MKL	Merenkulkulaitos
OECD:n lahjussopimus	Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus
PeL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
VahL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
virkamieslaki	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/740
vp.	valtiopäivät

---

**VAASAN YLIOPISTO****Hallintotieteiden tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Linda Harjutsalo	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Virkarikokset: Erityisesti lahjonta virkarikoksena	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2008	<b>Sivumäärä: 90</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Valtion ja muiden julkisyhteisöjen mahdollisuus käyttää julkista valtaa kansalaisia ja muita yhteisöjä kohtaan edellyttää vastapainokseen järjestelmää, joka turvaa vallankäytön lainmukaisuuden. Virkarikoslainsäädännön tarkoituksena on määritellä virkamiesten väärinkäytökset sekä niihin liittyvät seuraamukset. Virkavastuu ja julkisen vallan käyttö ovat näin ollen vahvasti sidoksissa toisiinsa. Rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaa vastuuta virkarikoksesta. Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen edellyttää, että teosta tai laiminlyönnistä on säädetty rangaistusuhka. Rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset määrittelevät viranomaistoiminnan rajan sekä väärinkäytöksistä seuraavat rangaistukset. Virkarikoksista lahjusrikokset ovat vakavin väärinkäytösten muoto. Lahjusrikollisuuden seuraukset voivat olla yhteiskunnalle ja viranomaistoiminnalle merkittävät. Luottamus viranomaistoimintaan sekä yhdenvertaiseen kohteluun heikkenee jokaisen lahjustapauksen myötä.

Tutkimuksessa tutkitaan virkamieheen kohdistuvan rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta ja virkarikoksia määritelmineen. Tutkimuksessa kysytään keihin virkarikossäännökset kohdistuvat ja mitkä seuraamukset virkarikoksista seuraavat. Tutkimuksen painopisteenä on lahjusrikokset julkisessa hallinnossa. Lahjuksen määritelmällä on tutkimuksessa tärkeä osa. Yhteiskunnallisten muutosten, kuten yksityistämisen lisääntymisen ja kunnille annettujen palvelujen tuottamisen, myötä virkamiesmääritelmä on muuttunut. Julkista valtaa uskotaan nykyään yhä enemmän henkilöille, jotka eivät ole virkasuhteessa. Tästä johtuen on ollut tarpeellista saattaa heidät rikosoikeudellisen vastuun piiriin. Vuoden 2002 virkarikosuudistus on ulottanut julkisyhteisön työntekijät sekä julkistaa valtaa käyttävät henkilöt entistä selvemmin rikosoikeudellisen vastuun piiriin.

Kyseessä on hallinto-oikeudellinen, erityisesti virkamiesoikeudellinen tutkimus, josta löytyy myös rikosoikeudellisia piirteitä. Tutkimuksen ote on oikeusdogmaattinen. Tutkimuksen tehtävä on oikeuden tulkinta eli oikeusjärjestyksen sisällön selvittäminen. Tarkoituksena on tulkita rikoslain, valtion virkamieslain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännöksiä liittyen virkamiesten rikosoikeudelliseen vastuuseen. Myös oikeusjärjestyksen systematisointia löytyy käsitteistön erittelyn kautta. Tutkimusaineisto koostuu pääasiassa lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta, kotimaisesta oikeuskirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä. Oikeuskäytännön kautta pyritään tuomaan esiin erityisesti hankintaviranomaisten tekemiä lahjusrikoksia. Tutkimuksessa otetaan myös huomioon virkarikosten ja julkisten hankintojen osalta Euroopan unionin sekä kansainvälisten sopimusten vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön.

Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että yksittäisen virkamiehen on vaikea erottaa kiellettyä ja sallittua etuutta toisistaan. Lähtökohtana on, että kaikki etuudet, joilla voidaan pyrkiä tai jotka ovat omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan palvelussuhteessa, voivat olla lahjusrikossäännöksissä tarkoitettuja etuja. Viranomaistoiminta edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jotta kansalaisilla on mahdollisuus arvioida viranomaistoiminnan puolueettomuutta. Lahjusten ottamista koskevilla säännöksillä on haluttu turvata kansalaisten luottamus ja virkatointen riippumattomuus epäasiallisista vaikuttimista. Virkamiehille tarjottujen kestitysten ja matkojen tarpeellisuus tulisi arvioida kyseisen virkamiehen viranhoidon kannalta ja samalla pohtia niiden vaikutusta virkatehtäviin.

---

**AVAINSANAT:** virkarikokset, rikosoikeudellinen vastuu, virkamies, lahjonta



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimusaihe

Tutkimukseni aiheena on virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu. Aihe on tällä hetkellä ajankohtainen, koska julkisuuteen on tullut viime vuosien aikana useita tapauksia, joissa valtion tai kunnan virkamiestä syytetään lahjuksen ottamisesta. Viime vuosien otsikoihin yltäneistä tapauksista voisi mainita esimerkiksi Merenkululaitokselle (MKL) tarjottu lahjukset, Vaasan kaupungin johdon matkat ja Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan golftapahtumaan osallistumisen. Viimeaikaisten tapahtumien valossa mietityttää onko virkamiehillä ja kansanedustajilla heidän omat virkavelvollisuutensa ja virkavastuunsa tiedossa? Useimmat tapauksista eivät ole edenneet poliisin suorittamaa esitutkintaa tai syyttäjän syyteharkintaa pidemmälle, mutta virkarikoslainsäädännön huono tuntemus tai yleinen piittaamattomuus ihmetyttää. Virkamiesten kohdalla epätietoisuutta näyttää etenkin aiheuttavan tarjottujen matkojen ja kestitysten vaikutus viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Herääkin kysymys siitä, että onko kuntien ja valtion viranomaisten ohjeistus virkamatkojen ja kestitysten suhteen ajan tasalla. Pitäisikö jokaisen kunnan laatia ohjeistus virkamatkoja varten?

Aihevalintaan on vaikuttanut myös virkamiesmääritelmän muuttuminen. Yhteiskunnassamme julkista valtaa on viime vuosina ripoteltu eri henkilöryhmille ja on tärkeää, että virkarikossäädökset pysyvät mukana kehityksessä. Määritelmän muuttumiseen on vaikuttanut muun muassa hyvinvointivaltion murros ja yksityistäminen. Hyvinvointiyhteiskunnan murroksen myötä kunnat ovat joutuneet arvioimaan uudelleen palvelujaan ja niiden tuotantotapoja. Kunnille on Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:ssä<sup>1</sup> säädetty itsehallinto. Kunnat päättävät itse kunnallisdemokratiaa hyväksi käyttäen miten ne palvelunsa järjestävät ja tuottavat<sup>2</sup>. Valtion rahoitus kunnille on vähentynyt, mutta palvelujen tuottamisvastuu ei ole vähentynyt samassa suhteessa. Kunnat ovat laajentaneet perinteistä palvelutuotantaan uusimuotoisilla palveluntuottajilla eli niin sanotuilla ti-

---

<sup>1</sup> PeL 121 §: Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon.

<sup>2</sup> Lievonen 1997: 30.



laaja-tuottaja-mallisilla organisaatioilla, kunnallisilla liikelaitoksilla, henkilöstöyrityksillä, kunnallisilla yhtiöillä sekä kuntien välisellä yhteistoiminnalla.<sup>3</sup>

Valitsin tällaisen aiheen, koska minua kiinnostavat laiminlyönnit ja erilaiset virkavirheet erityisesti julkisessa hallinnossa. Olen valinnut virkarikoksista lahjukset lähempää tarkastelua varten. Tutkin lahjusrikollisuutta erityisesti hankintaviranomaisten kannalta. Valitsin lähempää tarkastelua varten lahjusrikokset siksi, että niillä on pitkä historia, mutta toisaalta vielä tänäkin päivänä tulee paljon esiin tapauksia, joissa virkamies on syyllistynyt lahjuksen ottamiseen. Olen ihmeissäni siitä kuinka paljon väärinkäytöksiä tapahtuu julkishallinnonkin piirissä, vaikka viran kelpoisuusvaatimukset ovat tiukemmat kuin yksityisellä puolella. Lahjuksen ottaminen tai antaminen yleisellä tasolla esimerkiksi liiketoiminnassa nähdään moitittavana, mutta vielä moitittavampaa se on virkamiestoiminnassa. Kansalaiset luottavat pääosin viranomaistoiminnan puolueettomuuteen ja avoimuuteen. Yksikin lahjustapaus vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin ja heikentää kuvaa virkamieskunnan korkeasta moraalista. Kirsti Rissanen artikkelissa ”Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet” korostetaan virkamiesetiikan sekä huolellisuuden merkitystä kaikessa virkamiestoiminnassa. Virkamiehet mielletään pysyväksi linkiksi kansalaisten ja globaalien markkinoiden ja muiden rakenteiden välillä. Hänen mielestään virkamiesten tehtävänä on pitää silmällä kansalaisten parasta ja yleistä etua silloinkin, kun muutovoimat pyörittävät rakenteita. Muuttuvassa yhteiskunnassa virkamiehen on tunnettava vastuunsa ja oltava lojaali kansalaisia, yhteisöä ja poliittista johtoa kohtaan. Rissanen katsoo, että ”toimintatavat ovat moraalisesti kestäväällä pohjalla vain silloin, kun kriittinen ulkopuolinen taho ei voi esittää perusteltua vaatimusta niiden muuttamisesta”. Oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa virkamiehillä on erityinen vastuu, joka edellyttää arvojen sisäistämistä ja moraalialtoimia niiden edellyttämällä tavalla.<sup>4</sup> Julkisen vallan väärinkäyttö ja virkarikollisuus voidaan katsoa liittyvän organisaatorikollisuuteen. Sen aiheuttamina haittoina voidaan mainita esimerkiksi yhteiskunnan moraalisen ilmaston vahingoittuminen, joka näkyy muun muassa luottamuksen laskuna virkamiehiin. Seuraukset voivat ilmetä yleisemmällä tasolla vieraantumisen lisääntymi-

---

<sup>3</sup> Lievonen 1997: 5.

<sup>4</sup> Rissanen 1998: 62-67.

senä, kansalaisten kyllästymisenä politiikkaan, lakien kunnioituksen laskuna ja muina vastaavina ilmiöinä.<sup>5</sup>

Aihe on tärkeä myös kansalaisten oikeuksien turvaamisen kannalta. Miten lahjusrikollisuus vaikuttaa viranomaistoimintaan? Horjuttaako se kansalaisten uskoa virkamieskuntaan? Kansalaisten luottamus virkamiehiin ja heidän toimintaansa perustuu juuri siihen, että virkamiesten toiminta on sidottu lakiin. Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ei toteudu, mikäli lahjuksilla voidaan vaikuttaa viranomaistoimintaan. Myös se, että virkamiesten toiminnalle on asetettu tietyt rajat vahvistaa virkamiesten luottamuksellisuutta. Jos virkamiehet eivät noudata lakia toimiessaan tehtävissään, miten kansalaiset voivat luottaa, että heidän oikeuksiaan kunnioitetaan. Kansalaiset mieltävät virkamiehen auktoriteetiksi, jota kunnioitetaan. Julkisella vallalla on yksipuolinen kyky velvoittaa. Tietty viranomaisen päättää myönnetäänkö joku etuus vai ei. Viranomaistoiminta on toimintaa, jossa ei ole kilpailua. Kansalaisella ei ole mahdollisuutta kääntyä toisen lupaviranomaisen puoleen, vaan tietty viranomaisen päättää asianosaisen asiasta. Hylkäävän päätöksen jälkeen asianosaisella voi olla mahdollisuus hakea muutosta, mikäli päätöksestä saa valittaa. Lisäksi ylimääräiset muutoksenhakukeinot voivat tulla kyseeseen.

Rikollisuustilastot lahjusrikollisuudessa ja yleisesti virkarikollisuudessa ovat pienet, jotka herättääkin kysymyksen siitä, että lakaistaanko lahjustapaukset maton alle. Lahjustilanteissa kummankin osapuolen intressinä on pitää asia salassa. Viimeaikaisten virkariikosepäilyjen esille tulo ja niistä annettujen tuomioiden määrä herättää kysymyksiä. Harvempi esitutkinta tai oikeudenkäynti on johtanut kuitenkin tuomion antamiseen. Onko ongelmana se, että korkeassa asemassa olevat virkamiehet jätetään vain tuomitsematta vai syynä se, että virkamieskuntaa pidetään tiukemmin silmällä ja kansalaiset haluavat ilmoittaa ehkä turhistakin virkavirhe-epäilyistä poliisille? Toisaalta yksittäisen virkamiehen lahjonta on otettava vakavasti, koska sillä on aina vaikutusta jonkun oikeuksiin. Suomi on Transparencyn tilastojen perusteella kärkipäässä, kun on kyse vähiten korruptoituneista maista, mikä osoittaa varmaankin sen, että meillä on hyvin asiat verrattuna esimerkiksi joihinkin Itä-Euroopan maihin. Tilastot eivät kerro kuitenkaan koko totuutta ja varmasti Suomestakin löytyy piilokorruptiota.

---

<sup>5</sup> Sarvilinna 1986: 88–93.

Yksi tutkimuksen tavoitteista on tarkastella virkamiesten vastuun oikeudenmukaisuutta. Miten oikeudenmukaisuus toteutuu kun tarkastellaan virkamiesten oikeuksia? Säännökset vaihtelevat virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden sekä julkista valtaa käyttävien henkilöiden välillä. Virkarikosten sanktioista osa on tarkoitettu vain virkamiehille, joka herättää kysymyksen onko kaikki virkatehtävissään julkista valtaa käyttävät henkilöt samassa asemassa. Virkamiesaseman vastuun laajuus myös kiinnostaa. Kuinka suuri vastuu virkamiehellä on ja mitä seuraamuksia hänen teoistaan seuraa. Huomion arvoista on se, että minkälaiset rangaistukset seuraavat väärästä toiminnasta viran menettämisen lisäksi. Pohdittavana ovat myös miten kansalaisten oikeudet otetaan huomioon nykyisellä lainsäädännöllä. Onko virkarikossääntely tarpeeksi kattavaa ja toimivaa, jotta kansalaiset voisivat luottaa viranomaisten toimintaan?

#### Aikaisempi tutkimus ja oikeuskäytäntö

Aikaisempaa kirjallisuutta tarkastellessani huomasin, että virkamiesten rikosoikeudellista vastuuta ja virkarikoksia koskeva kirjallisuus on suhteellisen vanhaa. Viimeisen parin vuoden sisällä julkaistua oikeuskirjallisuutta löytyy on todella vähän. Pekka Viljanen on mielestäni yksi tärkeimpiä virkarikoslainsäädännön tutkijoita. Hänenkin kirjoittamansa kirjallisuus on 80-luvulta sekä 90-luvun alusta. Huolimatta siitä, että aiheeseen liittyvä kirjallisuus on vanhaa, se on mielestäni hyvin kattavaa ja monipuolista. Suurin osa kirjallisuudesta on julkaistu ennen Suomen liittymistä EU:iin. EU on tuonut mukanaan oman leimansa Suomen virkarikoslainsäädäntöön. Lainsäädäntö onkin vuonna 2002 muutettu vastamaan kansainvälisiä velvoitteita. Julkisia hankintoja koskeva oikeuskirjallisuus puolestaan on tuoreempaa johtuen varmaankin viime vuosien aikana tapahtuneesta hankintojen määrän lisääntymisestä. Lisäksi julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on muutettu ihan hiljattain. Oikeuskäytännön avulla pyritään selvittämään, millaisia virkavirheitä virkamiehet ovat tehneet ja millaisia tuomioita niistä on annettu. Oikeuskäytännön puolelta löytyy uusiakin virkarikostapauksia. Hankintaviranomaisten virkarikoksia koskevia tapauksia löytyy myös jonkin verran. Oikeuskäytännöllä on mielestäni suuri merkitys juuri sen kannalta, että niistä voi seurata konkreettisesti kuinka paljon virkarikoksista juttuja etenee tuomioistuimiin saakka ja minkälaiset virkarikostapaukset ovat yleisimpiä. Samoin niistä voi päätellä yleistä linjaa rangaistusten suhteen.

## 1.2. Tutkimusongelma

Tutkimusongelmana ovat virkarikokset määritelmiseen sekä rikoslain (19.12.1889/39) virkamieskäsite. Keihin virkarikossäännökset kohdistuvat? Kuinka laaja virkamiehen vastuu on ja mitkä seuraamukset virkarikoksista seuraavat? Miten virkarikokset määritellään? Ja erityisesti mikä on lahjuksen määritelmä? Tarkemmin sanottuna tutkin virkamiesten virkavastuuta. Pyrin käymään läpi työssäni virkamiehen vahingonkorvausvastuun sekä erityisesti rikosoikeudellisen vastuun. Rikosoikeudellisen vastuun myötä tutkin erilaisia virkarikoksia ja niiden seuraamuksia. Tutkimuksessa pyritään selvittämään työntekijöiden ja julkistaa valtaa käyttävien henkilöiden virkavastuun laajuutta. Julkista valtaa uskotaan nykyään yhä enemmän henkilöille, jotka eivät ole virkasuhteessa. Vuoden 2002 virkarikosuudistus on ulottanut julkisyhteisön työntekijät sekä julkistaa valtaa käyttävät henkilöt entistä selvemmin rikosoikeudellisen vastuun piiriin.

Tutkimuksessani perehdyn erityisesti hankintaviranomaisten tekemiin lahjusrikoksiin. Hankintaviranomaiset ovat mielestäni mielenkiintoinen virkamiesryhmä, koska valtion ja kuntien hankinnoissa on kyse suurista summista ja pitkäkestoisista hankinnoista, kuten esimerkiksi vuokraussopimuksista. EU:n myötä julkisen hallinnon hankinnat<sup>6</sup> on avattu vapaalle kilpailulle. Tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääomien vapaa liikkuvuus on asetettu tavoitteeksi EY:n perustamissopimuksessa Rooman sopimuksessa. Julkiset hankinnat ovat valtion viranomaisten ja kunnallishallinnon sekä näiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen tavarahankintoja, rakennus-urakkasopimuksia ja palveluhankintoja. Aikaisemmin julkiset hankinnat pyrittiin suuntaamaan vaan oman maan yrityksille. Tarkoituksena oli turvata työllisyys ja tasapainottaa maksutasetta sekä välittää valtion ja kuntien tukea yrityksille.<sup>7</sup> EU:n avattua julkiset hankinnat vapaalle kilpailulle on saavutettu säästöjä koko EY -alueella<sup>8</sup>. Suomessa julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348), joka on uudistettu 1.6.2007<sup>9</sup>. Uudessa lais-

---

<sup>6</sup> HE 50/2006 vp s. 6: KTM:n mukaan Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo vuosittain on noin 22,5 miljardia euroa, mikä on noin 15 % bruttokansantuotteestamme. On arvioitu, että EU:n alueella käytetään julkisiin hankintoihin vuosittain yli 1.500 miljardia euroa.

<sup>7</sup> Suomen kunnallisliitto 1991 :3.

<sup>8</sup> Kanninen 2005: 539–540.

<sup>9</sup> HE 50/2006 vp s. 25–27: HE:n 50/2006 mukaan esityksen tavoitteena on hankintadirektiivien tavoitteiden mukaisesti nykyaikaistaa, yksinkertaistaa ja joustavoittaa julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista kehystä. Esityksessä on otettu huomioon MAO:n viimeaikainen oikeuskäytäntö, jonka perusteella erityi-

sa on otettu käyttöön kansallinen kynnysarvo, jonka ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava, mutta jonka alittaviin hankintoihin<sup>10</sup> ei lakia enää sovelleta. Uudistuksen myötä kaikki kynnysarvot ylittävät hankinnat ovat tulleet avoimen valtakunnallisen kilpailun piiriin. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen ja sen myötä läpinäkyvyyden parantuminen lisäsivät yritysten näkökulmasta julkisten hankintamarkkinoiden uskottavuutta ja houkuttelevuutta.<sup>11</sup>

Olen rajannut aiheeni käsittelemään erityisesti valtion virkamiesten ja kunnallisten viranhaltijoiden rikosoikeudellista vastuuta, mutta myös julkisyhteisöjen työntekijöiden rikosoikeudellista vastuuta ja heidän tekemiään virkarikoksia. Tutkimuksessa tarkoitetaan virkamiehellä RL:n 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitettua virkamiestä, joka kattaa sekä valtion virkamiehet että kunnan viranhaltijat. Kunnan viranhaltijoiden mukaan ottamisen koin tärkeäksi, koska kunnat vastaavat laajasti muun muassa opetus-, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Lisäksi kuntien menot muodostavat kaksi kolmasosaa julkisista menoista. Käsittelyn ulkopuolelle olen jättänyt RL:n 45 luvun sotilasrikokset. Sotilasrikokset jätän käsittelemättä, koska mielestäni ne eroavat huomattavasti virkarikoksista ja ovat tunnusmerkistöltään ihan oma ryhmänsä. Sotilasrikosten alaiset virkamiehet ovat pieni marginaalinen ryhmä ja heitä koskevat virkamiesasemassa samat RL:n 40 luvun virkarikossäännökset kuin muitakin virkamiehiä. EU:n virkamiehiin kohdistuvaa lainsäädäntöä käsitellään viime vuosina voimaan tulleiden tärkeimpien sopimusten ja direktiivien osalta. Julkisia hankintoja koskeva uudistettu lainsäädäntö käydään pintapuolisesti tutkimuksessa läpi, mutta sen syvempi analysointi ei ole tarpeen. Uuden hankintalain mukaisia hankintamenettelyvaihtoehtoja

---

sesti tarjouspyyntöjen puutteellisuus sekä tarjoajien ja tarjousten valinta- ja vertailu-perusteiden asettaminen ovat olleet ongelmallista. Uudistuksella on haluttu laajentaa julkisten hankintojen ilmoitusmenettelyä. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisella on tavoiteltu julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä, kilpailun lisääntymistä ja markkinoiden toiminnan tehostamista. Vähäisellä ilmoittelulla on koettu kansallisesti olevan hallinnon avoimuutta vähentävä ja julkisten hankintojen tasapuolista ja syrjimätöntä kilpailuttamista horjuttava vaikutus.

<sup>10</sup> Kuntaliitto 2007: 8–14: Uuden hankintalain soveltamisen ulkopuolella jäävät ns. pienhankinnat, jotka tarkoittavat kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja. Pienhankintoihin noudatetaan hankintayksikköjen itse laatimia hankintaohjeita. Pienhankinnoissa on mahdollista järjestää tarjouskilpailu, mutta se ei ole pakollista. Pienhankintojen kohdalla on kuitenkin otettava huomioon tasapuolisuus ja syrjimättömyys, avoimuus ja läpinäkyvyys sekä suhteellisuus. Ne on myös tehtävä edullisuutta ja kilpailutusta silmällä pitäen. Pienhankinnoissa ei ole hankintalain mukaista ilmoitusvelvollisuutta eikä niistä ole mahdollista valittaa MaO:een. Kuntasektorin tekemien pienhankintojen kohdalla on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus ja sen jälkeen hallintovalitus hallinto-oikeuteen.

<sup>11</sup> HE 50/2006 vp s. 29.

ei käydä tutkimuksessa lainkaan läpi, koska ne eivät vaikuta konkreettisesti tutkimuksen aihevalintaan. Hankintaviranomaisia koskevat virkarikossäädökset löytyvät RL:sta kuten muitakin viranomaisia koskeva lainsäädäntö.

### 1.3. Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan tehtävä on tulkinta ja systematisointi. Tutkimukseni tehtävä on enemmänkin oikeuden tulkinta eli oikeusjärjestyksen sisällön selvittäminen. Aikomuksena on selvittää RL:n ja Valtion virkamieslain (19.8.1994/740) sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (11.4.2003/304) säännöksiä liittyen virkamiesten rikosoikeudelliseen vastuuseen. Toisaalta myös systematisointia löytyy esimerkiksi käsitteistön erittelyn kautta. Tutkimusmateriaali aiheesta on vahvasti oikeusdogmaattista. Virkarikoksiin ja korruptioon liittyen on julkaistu myös oikeuspoliittisia ja oikeussosiologisia tutkimuksia. Esimerkkinä oikeussosiologisista tutkimuksista voidaan mainita Ahti Laitisen teos Vallan rikokset. Oikeuspolitiikan saralla tutkimuksia on julkaissut muun muassa Kauko Aromaa.

#### 1.3.1. Oikeuden tasot

Tuori erottaa oikeusjärjestyksestä kolme eri tasoa: oikeuden pintataso, oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Oikeuden pintatasolle kuuluvat lait, säädökset ja tuomioistuinten ratkaisut. Oikeusjärjestyksestä voidaan erottaa pintatasoa syvempiä kerrostumia ns. pinnanalaisia kerrostumia. Oikeuskulttuuriin Tuori sijoittaa oikeuden käsitteistön ja kielen sekä eri oikeuden alojen yleiset opit. Oikeuskulttuurin lisäksi oikeusjärjestyksestä löytyy vielä perustavampi kerrostuma ns. oikeuden syvärakenne. Siihen kuuluvat esimerkiksi käsitteet oikeussubjekti ja subjektiivinen oikeus sekä nykyaikaisen oikeuden kaikkien perustavimmat oikeusperiaatteet.<sup>12</sup>

Oikeuden tasoista tutkimukseni liikkuu vahvimmin oikeusjärjestyksen pintatasolla. Lait ja säädökset ovat pääasiallista tutkimusaineistoa ja niihin tutkimukseni perusta pohjau-

---

<sup>12</sup>Tuori 2003: 36–62.

tuu. Oikeuskäytännön avulla pyrin havainnollistamaan lainsäädäntöä sekä samalla osoittamaan minkälainen rangaistuskäytäntö Suomessa on virkarikosten kohdalla. Yleisiä oppeja<sup>13</sup> käytetään myös tutkimuksessa. Kaikille oikeudenaloille yhteisenä yleisenä oppina voidaan varmaan pitää yhdenvertaisuutta. Hallinto-oikeuden puolella sillä on vahva merkitys ja virkarikossäännösten yhtenä tehtävänä on myös taata kaikille kansalaisille yhdenvertainen kohtelu, johon ei ole vaikutettu epäasiallisilla keinoilla. Rikoslainopin mukaan RL:n 3-5 luvut ja muut kaikki rikoslajeja yhteisesti koskevat vastuun edellytykset määrittävät rikosoikeuden yleisiksi oppeiksi. RL:n yleisen osan, eli RL 1-9 lukujen, säännöt ovat yhteisiä kaikille tai ainakin lähes kaikille rikoslajeille.<sup>14</sup> Kyseiset luvut ovat uudistuneet vuonna 2003 ja nykyinen lainsäädäntö määrittelee tarkemmin tiettyjä rikosoikeuden yleisiä käsitteitä. Rikosoikeudessa monet keskeiset käsitteet esimerkiksi tahallisuus ovat aiemmin olleet vailla laintasoista määrittelyä.

Rikosoikeuden yleiset opit antavat pohjan tutkimukselleni. Rikosoikeuden yleisiin oppeihin luetaan kuuluvaksi esimerkiksi seuraavia käsitteitä: tuottamus, tahallisuus, huolimattomuus, laiminlyöntivastuu ja syyksiluettavuus. Tälle tutkimukselle merkityksellisiä käsitteitä ovat erityisesti tahallisuus ja tuottamus. Kun pohditaan virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta, merkitystä on sillä onko teko ollut tahallinen vai tuottamuksellinen. Virkamiehiltä vaaditaan erityistä huolellisuutta, sen takia tuottamuksellinenkin teko on paheksuttavaa. Ongelmallista on se, miten virkamiehet itse tulkitsevat, missä kulkee virheellisen menettelyn raja. Onko virkamiehillä tietoa, mitkä velvollisuudet heitä koskevat ja mitä seuraamuksia laiminlyönneistä voi olla? Lisäksi kaikilla julkista valtaa käyttävillä henkilöillä ei ole vaadittavaa koulutustaustaa, jolloin suurin vastuu velvollisuuksien tuomisesta ilmi kuuluu virkamiehen esimiehelle.

Rikosoikeudessa oikeuden syvärakenteeseen luetaan kuuluvaksi laillisuusperiaate eli *nulla poena sine lege*. Laillisuusperiaate muodostaa perustan kaikelle lainsäädännölle ja siitä onkin säädetty perustuslaintasoisesti. Oman tutkimukseni kannalta laillisuusperiaate on tärkeässä asemassa, koska kaikelle julkisen vallan käytölle tulee löytyä laista peruste. Kimmo Nuotio näkee rikosoikeuden keskeiset oikeusperiaatteet, kuten legaliiteetti- ja syyllisyysperiaatteet, pyrkimyksenä toteuttaa tiettyjä perusoikeuksia, kuten va-

<sup>13</sup> Yleisillä opeilla tarkoitetaan tavallisesti jonkin oikeudenalan peruskäsitteitä ja yleisiä oikeusperiaatteita.

<sup>14</sup> Nuutila 1997: 13.

pauden ja itsemääräämisoikeuden suojaa. Perusoikeusajattelu on tuonut mukanaan oikeudenalakohtaisille oikeusperiaatteille selvemmän kytkennän oikeusjärjestelmän yleisiin perusarvoihin.<sup>15</sup> Rikosoikeudessa yleensä klassiset oikeusperiaatteet ovat enemmänkin vastuuta rajaavia kuin sitä perustavia. Rikosoikeus on vahvasti kirjoitettua oikeutta ja tämän takia suurin osa periaatteista on kirjattu jonnekin lainsäädäntöön.<sup>16</sup>

### 1.3.2. Oikeudenalojen rajat

Tutkimukseni on enemmän hallinto-oikeudellinen kuin valtiosääntöoikeudellinen. Virkamieslailla sekä KvHL:lla on suuri merkitys tutkimuksessani. Virkamiesoikeus oikeudenalana kuuluu hallinto-oikeuden piiriin, joka puolestaan on osa julkisoikeutta. PeL:n myötä myös valtiosääntöoikeudellisia piirteitä löytyy työstäni. Toisena vahvana oikeudenalana esiintyy rikosoikeus. RL:n 40 luku, jossa säännellään erityisesti virkarikoksista, on RL:n keskeisin luku tämän tutkimuksen kannalta. Tutkimuksestani löytyy myös liittymäkohtia EU:n lainsäädäntöön. Vuonna 2002 voimaan tulleen virkarikoslainsäädännön uudistuksen myötä kansalliseen lainsäädäntöön on tullut enemmän säännöksiä koskien EU:n virkamiehiä ja yleensä ulkomaisia virkamiehiä. Tämä uudistus pyritään huomioimaan tutkimuksessa. Työni julkisoikeudellisuus löytyy ennen kaikkea sitä kautta, että virkamiehet käyttävät tehtävissään julkista valtaa. Hankintalaki sijoittuu hallinto-oikeuden alueelle, mutta samalla myös EU:n lainsäädännön piiriin. Tutkimuksen kannalta tärkeimmät lait ovat PeL, RL, virkamieslaki, KvHL sekä hankintalaki.

### 1.3.3. Virkarikokset kriminologisesta näkökulmasta

Tämän työn tutkimusasetelmaksi on valittu oikeusdogmaattinen lähestymistapa. Kuitenkin virkarikoksiin liittyvissä tutkimuksissa kriminologisella näkökulmalla on suuri merkitys, etenkin virkarikosten määrän ja niihin johtavien syiden selvittämiseksi. David O. Friedrichs on määritellyt valkokaulusrikollisuuden yleistä arvostusta nauttivien yhteisöjen tai yksilöiden lainvastaiseksi, epäeettiseksi, petolliseksi tai epärehelliseksi toiminnaksi<sup>17</sup>. Samaa määritelmää voidaan mielestäni käyttää myös virkarikollisuudesta,

---

<sup>15</sup> Nuotio 1998: 34.

<sup>16</sup> Emt. 21.

<sup>17</sup> Friedrichs 1995: 10.



vaikkakaan aina ei ole kyse yleistä arvostusta nauttivien yhteisöjen tai yksilöiden toiminnasta. Lähestymistapaa, jossa etsitään ilmiön yhteiskunnallisia funktioita, sen tehtäviä itse yhteiskunnan kannalta kutsutaan funktionalismiksi, funktionaaliseksi selittämissä.<sup>18</sup> Funktionalistinen kriminologia ei ole kiinnostunut rikollisuuden syistä, vaan enemmänkin rikollisuuden ja sen kontrolloimisen aiheuttamista kustannuksista sekä rikollisuuden seurauksista. Valkokaulusrikollisuutta ja organisaatorikollisuutta selitetään ahneuden tyydyttämisen tarpeella, johon päästään tilaisuuden tullen kiertämällä normeja. Mikäli haluttuihin päämääriin ei päästä laillisilla keinoilla, turvaututaan laittomiin keinoihin. Ennalta ehkäisevä vaikutus on mahdollisesta kiinni jäämisestä aiheutuvalla häpeällä, joka voi olla yhteiskunnallisesti tärkeille virkamiehille merkittävä asia.<sup>19</sup> Lahjusrikollisuuden taustalla on ahneuden tyydyttämisen tarve, koska lahjukset ovat aina virkamiehelle tietynlainen etu.

Funktionalismin mukaan voidaan ajatella, että virkarikosten kohdalla virkamiesten tuomitseminen lahjojen ja matkojen vastaanottamisesta kertoo virkamieskunnalle sallitun ja kielletyn välisen rajan. Viime aikoina julkisuudessa on ollut useita julkisen vallan lahjuskandaaleja sekä epäilyksiä kielletystä toiminnasta. Tästä voisi päätellä funktionalistisen teorian mukaan, että sanktiot toimisivat esimerkkinä kielletystä toiminnasta muulle virkamieskunnalle. Toisaalta esille tulleiden lahjusepäilyjen määrä on ollut viime aikoina sen verran suuri, että funktionalistinen teoria ei ehkä toimikaan tarpeeksi hyvin. Itse uskon enemmänkin siihen, että useimmat virkamiehet tietävät mikä on väärin ja mitä heidän teoistaan voi seurata, mutta matkojen ja kestitysten vastaanotto on vielä suhteellisen normaali käytäntö, jota pidetään harmittomana tapana eikä siihen osata suhtauduta tarpeeksi vakavasti.

---

<sup>18</sup> Laine 1991: 51.

<sup>19</sup> Laitinen & Aromaa 2005: 169–171.

#### 1.4. Keskeiset käsitteet

##### Viranomainen ja virka

Viranomainen määritellään julkisia tehtäviä hoitavaksi valtion tai muun julkisyhteisön toimielimeksi, joka voi tehtävissään käyttää itsenäistä päätösvaltaa. Viranomaisen tehtävät jaetaan useimmiten pienemmiksi kokonaisuuksiksi eli viroiksi.<sup>20</sup> Kuntalaissa (17.3.1995/365) tarkoitettuja viranomaisia ovat kunnan monijäseniset toimielimet sekä päätösvaltaa käyttävät viranhaltijat. Virkamies nimitetään yleensä tiettyyn virkaan, joka muodostetaan hallintopäätöksellä erityisessä järjestyksessä, ja jonka tehtävät ovat yleensä rajattuja. Tietyin edellytyksin virkamies voidaan nimittää virkasuhteeseen<sup>21</sup>. Virkaan kuuluu tiettyjä ominaispiirteitä. Se on pysyväluonteinen ja abstraktinen tehtäväkokonaisuus, koska se pysyy samanlaisena riippumatta sitä kulloinkin hoitavasta henkilöstä. Virkaan kuuluva tehtäväkokonaisuus ei muutu, vaikka viran hoitaja vaihtuisikin. Virkaan kuuluviin tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttämistä tai julkishallinnon tehtävien hoitamista.<sup>22</sup> Kunnallishallintoon sopivat myös viran tunnusmerkit. Kuntalain 44.2 §:n mukaan sellaista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa, ja sitä varten on perustettava virka. Lähtökohtana on, että vähäinenkin määrä julkisen vallan käyttöä edellyttää viran perustamista ja virkasuhteen käyttämistä. Kunnanvaltuusto huolehtii kunnan virkojen perustamisesta.<sup>23</sup>

##### Virkamies ja virkasuhde

Virkamiehiksi kutsutaan henkilöitä, jotka hoitavat tiettyjä tehtäväkokonaisuuksia eli virkoja. Virkamiehet hoitavat virkatehtäviään, joihin kohdistuu erilaisia oikeudellisia säännöksiä. Näistä keskeisin on laillisuusvaatimus. Oikeudellisten säännösten lisäksi virkamiesten tulee noudattaa hyvää hallintotapaa, hallinnollisia käytäntöjä sekä eettisiä

---

<sup>20</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 275.

<sup>21</sup> Virkamieslain 9.1:n mukaan virkamieheksi voidaan nimittää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen.

<sup>22</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 276.

<sup>23</sup> Koskinen & Kulla 2005: 10–11.

sääntöjä ja periaatteita.<sup>24</sup> Virkamiehiä ovat kaikki virkasuhteessa valtioon olevat henkilöt. Vuonna 1994 voimaan tullessa virkamieslaissa ei ole erikseen yksilöity virkamiehen käsitettä. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana (Virkamieslaki 1.2 §). Kun henkilö nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen, syntyy virkasuhde. Virka täytetään yksipuolisella viranomaisen päätöksellä. Viime vuosina virkasuhteen ja työsopimus-suhteen erot ovat koko ajan kaventuneet. Julkisen vallan käyttö ja erityinen oikeudellinen virkavastuu, jotka liittyvät erittäin läheisesti virkasuhteeseen, erottavat työsopimussuhteen ja virkasuhteen toisistaan. Lähtökohtana on, etteivät työsuhteessa olevat henkilöt hoitaisi julkisyhteisön julkisia tehtäviä eivätkä käyttäisi päätösvaltaa<sup>25</sup>.

### Kunnan henkilöstö

Kunnan itsehallintoperiaatteen mukaisesti kunnan ylimmän toimielimen tulee olla kunnan asukkaiden suorilla vaaleilla valitsema<sup>26</sup>. Kunnan henkilöstön asemasta säädetään kuntalaissa ja KvHL:ssa. Kunnissa on käytössä kaksi eri palvelussuhdelajia. Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Julkista valtaa sisältävät tehtävät hoidetaan virkasuhteessa.<sup>27</sup> Kuntalain 46 §:n mukaan virkasuhteet muutetaan työsuhteiksi, jollei niihin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Erityislaeista, kuten maankäyttö- ja rakennuslaista, perusopetuslaista ja sosiaalihuoltolaista, löytyy säännöksiä, joiden mukaan kunnissa on oltava viranhaltijoita, jotka hoitavat tiettyjä tehtäviä. Kunnan omaan harkintaan kuuluu muutoin päättää otetaanko henkilö työsuhteeseen vai perustetaanko virka tehtävän hoitamista varten.<sup>28</sup>

Viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana. (KvHL 2 §.) Henkilö otetaan virkasuhteeseen kuntalain 44 §:n 2

<sup>24</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 275–276.

<sup>25</sup> Viljanen 1990: 24.

<sup>26</sup> Harjula & Prättälä 2004: 35.

<sup>27</sup> Kuntalaki 44 §: Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustelusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa.

<sup>28</sup> Harjula & Prättälä 2004: 348–349.

momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi (Kvhl 3 §). Laista löytyy perusteet, jolloin viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi. Vuonna 2002 Kvhl:a sekä kuntalakea uudistettiin ja julkisen vallan käyttö huomioitiin entistä paremmin. Kunnan henkilöstön kohdalla haluttiin huomioida vuoden 2000 PeL:n uudistukset entistä paremmin. Uudistuksen myötä kunnissa eri palvelusuhteissa olevien samaa työtä tekevien henkilöiden oikeudellinen asema yhdenmukaistui. Uudistuksen tavoitteena oli muuttaa sellaiset virkasuhteet, joissa ei käytetä julkista valtaa työsopimussuhteiksi. Lisäksi uudistuksella tavoiteltiin kuntalaisten oikeusturvan parantumista, koska palvelussuhdelajin määrääytymistä koskeva sääntely selkiintyi.<sup>29</sup> Kuntien tehtäväkenttä on laaja ja näin ollen kunnilta löytyy tehtäviä, joihin voi sisältyä merkittävää puuttumista yksilön oikeuksiin ja etuuksiin. Virkamieshallintoperiaate edellyttää, että julkista valtaa sisältävien tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset ja oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon. Lisäksi julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt on ulotettava rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.<sup>30</sup>

## Tahallisuus

RL:n 3:5:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Jollei toisin säädetä, RL:ssa tarkoitettu teko on vain tahallisena rangaistava. Tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallaan myös, jos tekijä on pitänyt sitä tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä. (RL 3:6.) Tahallisuus on syyksiluettavuuden raskain muoto. Teko on tahallinen, kun tekijän tarkoituksena on rikoksen tunnusmerkistön toteuttaminen. Tekijä on esimerkiksi nimenomaisesti pyrkinyt aiheuttamaansa seuraukseen. Tahallisuusvaatimus täyttyy myös, jos tunnusmerkistön toteutuminen vastaa sitä, mitä tekijä teon hetkellä on pitänyt varmana (varmuustahallisuus) tai varsin todennäköisenä (todennäköisyystahallisuus).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> HE 196/2002 vp s. 19.

<sup>30</sup> Emt. 4–6.

<sup>31</sup> HE 44/2002 vp s. 15–16.

## Tuottamus

Tekijän menettely on huolimatonta, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan (tuottamus). Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä (törkeä tuottamus), ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. Pikemmin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista. (RL 3:7.) Tuottamussäännös sisältää näin ollen sekä perusmääritelmän että määritelmän törkeän tuottamuksen kriteereistä. Ehdotuksen mukaan tekijän menettely on huolimatonta (tuottamuksellista), milloin rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen johtuu siitä, että tekijä rikkoo olosuhteiden edellyttämää huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hänellä on kyky sitä noudattaa ja vaikka sen noudattamista voitiin häneltä vaatia. Harkittaessa sitä, onko huolimattomuutta pidettävä törkeänä, on otettava huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden laatu, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet kokonaisuutena.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> HE 44/2002 vp s. 16.

## 2. VIRKAVASTUU

### 2.1. Julkisen vallan käyttö

PeL 2.3 §: *Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*

Julkisen vallan käyttö johdetaan PeL:sta. Julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste, koska eduskunta on ylimpänä valtielimenä kansan välittömillä vaaleilla valitsema. Esimerkiksi viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jota ei voisi johtaa oikeusjärjestyksestä.<sup>33</sup> Sama säännös koskee myös kuntien julkisen vallan käyttöä. Kunnilla on julkisen vallan käyttäjinä erityisiä velvollisuuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa, joiden pitää perustua lakeihin eikä lakia alemmanasteisiin säännöksiin<sup>34</sup>. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan ensinnäkin sellaisia norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, jotka tehdään yksipuolisesti ja niiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toinen keskeinen julkisen vallan käytön muoto on välitön voimakeinojen käyttö ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön piiriin kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosotto-toimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia. Tällaisia seuraamuksia on esimerkiksi uhkasakko. Julkisen vallan käytön alaa ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja PeL:n sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa.<sup>35</sup> Julkisen vallan käyttö nähdään hieman eri laajuudessa RL:n ja vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) mukaan. Oikeuskirjallisuuden perusteella julkisen vallan käyttö rikosoikeudellisessa merkityksessä tulkitaan suppeammin kuin vahingonkorvausoikeudellisessa merkityksessä.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

<sup>34</sup> Harjula & Prättälä 2004: 28.

<sup>35</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

<sup>36</sup> Kuusikko 2000: 502.

Jaakko Husan mielestä julkisen vallan käsitettä on arvioitava jokaisessa tilanteessa erikseen. Jossain tapauksissa erityissäätely tarjoaa kriteerit sille, millä perusteilla julkinen valta on käsitettävä. Esimerkiksi hankintalain 2.2 §:n mukaan oikeushenkilön kuulumisen julkishallintoon ratkeaa sen mukaan, onko yhteisö perustettu huolehtimaan tehtävistään yleisen edun tarkoittamassa mielessä, ilman teollista tai kaupallista luonnetta.<sup>37</sup> Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. (PeL 119.2 §.) Kauko Heuru erottaa julkisen vallan kolmeen osaan: velvoittavaan, palvelemaan ja suojelemaan julkiseen valtaan. Velvoittava julkinen valta on helpoiten määriteltävissä. Julkiseen valtaan liittyy yksipuolisuus ja velvoittavuus sekä pakko tai pakon uhka. Tällöin kyseessä on velvoittava julkinen valta.<sup>38</sup> Julkinen valta voi olla myös kansalaisia palvelevaa sekä oikeussuojaa tuottavaa. Lisäksi sen tehtävänä on tuottaa ja järjestää yhteiskunnallisia palveluita ja jakaa lakisääteisiä etuuksia. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi koulutuspalvelut sekä terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut.<sup>39</sup>

Seuraavassa KKO:n tapauksessa on pohdittu onko ruumiillinen kurittaminen yksityisessä lastensuojelulaitoksessa julkisen vallan käyttöä. Tapauksesta käy ilmi, että lastensuojelulaitoksen johtaja käyttää julkista valtaa toimiessaan virassaan, mutta käyttäessään kurinpidollisia toimia lapsen suhteen kyseessä ei ole julkisen vallan käyttö.

KKO 2002: 21: Lastensuojelulaissa on annettu lastensuojelulaitoksen johtajalle oikeus KKO:n tuomiosta ilmenevillä tavoilla rajoittaa laitokseen sijoitetun lapsen elämää muun muassa tapaamisen ja yhteydenpidon, liikkumisvapauden, lapseen kohdistuvan henkilöntarkastuksen ja kirjesalaisuuden osalta. Näiden toimivaltuuksien osalta kysymys on lastensuojelulaitoksen johtajalle laissa uskotun julkisen vallan käyttämisestä. Valtaosaltaan laitokseen sijoitetun lapsen päivittäinen hoito ja kasvatusta, johon kuuluvat myös lapsen kohdistuvat kurinpitotoimenpiteet, on kuitenkin luonteeltaan sellaista, ettei sitä voida luonnehtia julkisen vallan käytöksi. Näin on arvioitava myös sen laatuista lapsiin kohdistettua, sinänsä kiellettyä kurinpitoa, josta asiassa on kysymys. A:n menettelyä ei siten voida lukea hänen syykseen virkarikoksena.

---

<sup>37</sup> Husa 2000: 28–29.

<sup>38</sup> Heuru 2003: 67–69.

<sup>39</sup> Emt. 131.

## Julkisen vallan ja julkisen tehtävän rajanveto-ongelmat

Jaakko Husa on teoksessaan ”Perustuslaki ja julkishallinto” käsitellyt julkisen tehtävän ja julkisen vallan rajanveto-ongelmia. Husan mukaan PeL:n tarkoittaman julkisen tehtävän<sup>40</sup>, julkisen hallintotehtävän, julkisen palvelun ja julkisen vallan käytön käsitteet ovat tulkinnallisesti kovin avoimia. Julkisella tehtävällä tarkoitetaan sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle luonteenomaisia piirteitä. Mikäli toimintaan on liitetty toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, kyseessä on yleensä julkisen tehtävän hoitaminen.<sup>41</sup> Julkisen hallintotehtävän suorittaminen ei edellytä välttämättä julkisen vallan käyttämistä. Esimerkkinä sellaisesta tilanteesta ovat monet hallintopäätöksen tekemistä edeltävät valmistelutoimet sekä hallintopäätöksen toimeenpano silloin, kun siihen ei sisälly yksityisen oikeusasemasta määrittämistä. Julkisen vallan käytön määritelmä on siis suppeampi kuin julkisen hallintotehtävän määritelmä. Julkinen hallintotehtävä kattaa kaiken julkisen vallan käytön alaan kuuluvan hallinto- toiminnan, mutta voi sisältää myös julkisen vallan käyttöön kuulumattomia tehtäviä. Pulmallista on ollut sijoittaa sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisen suhde PeL:n 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään. Oikeuskirjallisuuden kannan mukaan lakisääteiset sosiaali- ja terveystalvelut ovat PeL:n 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä myös silloin, kun yksityinen palvelun tuottaja tuottaa ne kunnan toimeksiannosta.<sup>42</sup>

### 2.2. Virkamiesoikeudellinen vastuu

Virkamiehillä sekä kunnan viranhaltijoilla on viranhoitovelvollisuus sekä erityinen virkavastuu, joka jakautuu virkamiesoikeudelliseen vastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Virkavastuu toteutuu näiden kaikkien kautta. Virkamiesoikeudellinen vastuu tarkoittaa vastuuta virkavirheestä. Virkamiesoikeudellinen vastuu ilmenee kirjallisena varoituksena tai kurinpidollisin toimenpitein

---

<sup>40</sup> Julkinen hallintotehtävä on yläkäsite julkiselle palvelutehtävälle ja julkiselle hallintotehtävälle, joka kattaa ne molemmat.

<sup>41</sup> Husa 2000: 26–27.

<sup>42</sup> Huhtanen 2005: 131–133.



sellaisissa tilanteissa, joissa virkamies on toiminut vastoin virka-velvollisuuksiaan tai on laiminlyönyt niitä. Esimiehen antama huomautus on sääntelemätön kurinpidollinen toimenpide. Vuoden 1986 virkamieslaissa oli säännelty kurinpidosta yksityiskohtaisesti ja samalla se yhdenmukaisti virkamiehen kurinpidolliset vastuut valtionhallinnossa<sup>43</sup>. Vuoden 1994 laki on yleisluontoisempi ja siinä on luovuttu aikaisemmasta kurinpitajärjestelmästä<sup>44</sup> sekä jätetty pois yksityiskohtaiset säännökset kurinpitomenettelystä. Kurinpidollista vastuuta tarkoituksenmukaisempana reagoititapana pidettiin kirjallista varoitusta tai esimiehen antamaa huomautusta.<sup>45</sup> Toisaalta hallinnonalakohtaisia erityissäännöksiä saattaa edelleen olla voimassa. Kunnallishallinnossakin on luovuttu valtionhallinnon tapaisista kurinpitorangeistuksista.<sup>46</sup>

Valtion ja muiden julkisyhteisöjen mahdollisuus käyttää julkista valtaa kansalaisia ja muita yhteisöjä kohtaan edellyttää vastapainokseen järjestelmää, joka turvaa vallankäytön lainmukaisuuden. Virkamiehet käyttävät tehtävissään ja toimissaan julkista valtaa eli päättävät yksipuolisesti yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista<sup>47</sup>. Virkamies voi käyttäessään valtaa toimivaltansa puitteissa vaatia yksityisiä tahoja noudattamaan annettuja ja sisällöltään lainmukaisia vaatimuksia. Tarpeen vaatiessa virkamiehellä on oikeus käyttää pakkokeinoja hallinnollisten velvoitteiden tehostamiseksi. Virkamiehen toimivaltaan voi kuulua oikeus tehdä yksipuolisesti eli ilman asianomaisen suostumusta päätöksiä, jotka koskevat yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>48</sup> Lainmukaisuuden turvaamiseksi julkisen vallan käyttö vaatii erityistä valvontaa ja vastuuta. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu vastuu työssä tehdyistä virheistä eli niin sanottu virkavastuu, jonka perusteet ovat PeL:n 118 §:ssä.<sup>49</sup> Sama säännös koskee myös kunnan viranhaltijoita. PeL:n mukaan virkamiehen on kaikessa tehtäviensä hoidossa noudatettava lakia.<sup>50</sup> Virkavastuu on kansalaisen yleistä oikeudellista vastuuta laajempi muun

<sup>43</sup> Koskinen & Kulla 2005: 219.

<sup>44</sup> Virkamieslaissa säännellyt kurinpidollisen vastuun seuraamukset olivat ennen virkamieslain uudistusta varoitus, virantoimituksesta erottaminen ja viraltapano.

<sup>45</sup> HE 291/1993 vp s. 30.

<sup>46</sup> Koskinen & Kulla 2005: 219.

<sup>47</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 286.

<sup>48</sup> Emt. 277.

<sup>49</sup> Heinonen, Koskinen, Lappi-Seppälä, Majanen, Nuotio, Nuutila & Rautio 1999: 888.

<sup>50</sup> PL 118 §: Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

muassa siinä suhteessa, että vastuun kynnys on matalampi. Virkavastuu voi olla käytännössä tavanomaista oikeudellista vastuuta ankarampi.

### 2.3. Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaa vastuuta virkarikoksesta. Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen edellyttää, että teosta tai laiminlyönnistä on säädetty rangaistusuhka.<sup>51</sup> Rikosoikeudellinen virkavastuu konkretisoituu RL:n 40 luvun tunnusmerkistöjen kautta. 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 (PeL 118.3 §). Virkamiehen kohdalla jo vähäinenkin virhe voi muodollisesti arvioiden tulla arvioitavaksi esimerkiksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena<sup>52</sup>. RL:n uudistuksen myötä vuonna 2002 rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisala sai uuden muodon. Nykyään virkamiehen käsite määritellään mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen kanssa. RL:ssa osoitetaan erikseen virkavastuun piiriin kuuluvat henkilötahot.<sup>53</sup> Rikosoikeudellisen virkavastuun tehtävänä on varmistaa, että julkisten tehtävien hoitaminen ja julkisen vallan käyttäminen tapahtuu asianmukaisesti ja vastuullisesti<sup>54</sup>.

### 2.4. Vahingonkorvausvastuu

Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi virkamies voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi aiheuttamastaan vahingosta. Virkamiehen vahingonkorvausvastuun, samoin kuin yleisen vahingonkorvausvastuun, tavoitteena on estää vahingon syntyminen ja hyvittää vahingoittunutta osapuolta, mikäli vahinkoon johtanut loukkaus on kuitenkin tapahtunut.<sup>55</sup> PL 118.3 §:n mukaan virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtion vas-

---

<sup>51</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 287.

<sup>52</sup> Koskinen & Kulla 2005: 214.

<sup>53</sup> LaVM 10/2002 vp s. 2.

<sup>54</sup> HaVL 2/2002 vp s. 3.

<sup>55</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 287.

tuun osalta PeL viittaa erityiseen lakiin, joka on VahL. Säännöksestä käy ilmi, että korvausvastuun ei tarvitse kokonaisuudessaan kohdistua suoraan virkamieheen vaan vahingonkorvausta voidaan vaatia valtiolta joko kokonaan tai osittain. VahL:n 3 ja 4 luku käsittelevät pääosin virkamiehen ja valtion korvausvastuun. Työnantaja<sup>56</sup> on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa (VahL 3:1). Säännöksestä käy ilmi, että virkamiehen vahingonkorvausvastuu on pääosin sama kuin työntekijän. Lainsäätäjällä on käyttänyt käsitteitä virhe ja laiminlyönti, jotka ilmaisevat, että kyseessä on tuottamusvastuu<sup>57</sup>.

Jos se, joka viranomaisen määräyksestä, luottamustoimeen valittuna tai toisen pyynnöstä suorittaa laissa määrättyä tai työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa tiettyä tehtävää olematta itsenäinen yrittäjä, tehtävää suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa vahinkoa, on se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan, velvollinen korvaamaan vahingon (VahL 3:1.3). Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. VahL:n uudistus on huomioinut julkisyhteisöjen työntekijät ja muut henkilöt, jotka käyttävät julkista valtaa.<sup>58</sup> Ensisijainen vastuu on julkisyhteisöllä ja toissijainen vastuu virkamiehellä. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta tämän luvun 1 §:ssä mainittujen perusteiden mukaisesti (VahL 4:2.1). VahL:n mukaan kaikki yhteisöt, jotka käyttävät laillisesti julkista valtaa ovat vahingonkorvausvastuussa. Aiheutuvan vahingon korvausvastuun edellytyksenä ovat vahingon syntyminen ja se, että kysymyksessä on virhe tai laiminlyönti.<sup>59</sup> Kuntaa koskevat samat työoikeudelliset velvoitteet kuin valtiotakin. Kunnan toimiessa työnantajana se voi joutua VahL:n mukaiseen vahingonkorvausvastuuseen.

---

<sup>56</sup> VahL 3:1.2: Mitä 1 momentissa on sanottu työnantajasta, koskee vastaavasti valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

<sup>57</sup> Kukkonen 1996: 80.

<sup>58</sup> HE 151/1991 vp s. 1–2.

<sup>59</sup> Routamo & Ståhlberg 1995: 162.

Vahingonkorvausvastuun aktualisoituminen ei edellytä virkavirhettä, koska virkamies tai julkisyhteisö hänen työnantajanaan voi joutua korvausvelvolliseksi, vaikka teko tai laiminlyönti ei ole rikosoikeudellisesti eikä kurinpidollisesti kriminalisoitu eikä rangaistava<sup>60</sup>. Vahingonkorvausoikeuden tärkein tuottamuksen poistava tekijä eli oikeuttamisperuste virkasyyteoikeuskäytännön mukaan on virkavelvollisuus. Vahingonkorvausvelvollisuus jää syntymättä, jos virkamiehellä on velvollisuus ryhtyä positiiviseen tekoon, vaikka menettely aiheuttaisikin vahinkoa ja vaikka menettely olisi muiden tekemänä yleensä yhteiskunnassa rangaistava teko. Tällainen virkavelvollisuus, joka poistaa tuottamuksen, on esimerkiksi vapauden riistäminen laillisesta syystä.<sup>61</sup> VahL:n 4:1.1:n mukaan virkamies ei vastaa lievällä tuottamuksella aiheuttamastaan vahingosta kenellekään. Lievällä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta vahingon kärsinyt voi kuitenkin saada korvausta julkisyhteisöltä.

## 2.5. Henkilöllinen soveltamisala rikosoikeudellisessa vastuussa

Julkista valtaa saavat käyttää vain viranomaisiksi organisoidut elimet. Näissä asioita hoitaa virkasuhteessa oleva henkilöstö eli virkamiehet, jotka asetetaan tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen virkavastuu.<sup>62</sup> Virkavastuu on sidoksissa julkisten hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan. Julkisen vallan käyttö nähdään luovuttamattomana. Julkisen vallan haltija ei voi yleensä luovuttaa valtaansa toiselle.<sup>63</sup> Laissa säädetään erikseen julkisten hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille. Tämän taustalla on ajatus siitä, että erityinen virkavastuu takaa kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon. Lisäksi erityisellä virkavastuulla painotetaan oikeussuojan takeita ja lainalaisuuden vaatimusta sekä huolehditaan riittävän asiantuntemuksen varmistamisesta.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Kukkonen 1996: 82–83.

<sup>61</sup> Emt. 87.

<sup>62</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 276.

<sup>63</sup> Heuru 2003: 66.

<sup>64</sup> Koskinen & Kulla 2005: 212.

### 2.5.1. Virkamies

Henkilölliseltä alaltaan rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy ensisijaisesti henkilön aseman perusteella. Perusteena on virkasuhde. Toissijaisesti kiinnitetään huomiota tehtävien laatuun julkisen vallan käyttämisenä. Hallinto-oikeudellisessa mielessä virkamiehiä ovat ne, joiden palvelussuhde julkisyhteisöön on virkasuhde<sup>65</sup>. *Virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan, kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen, evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai niiden seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, tai Ahvenanmaan maakuntaan taikka Suomen Pankkiin, Kelaan tai muuhun itsenäiseen valtion laitokseen, työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen* (RL 40:11.1). RL:sta johdetaan myös viranhaltijoiden rikosoikeudellinen vastuu. Lisäksi eräät virkarikokset koskevat julkisyhteisön työntekijöitä, joita ovat myös kuntaan työsopimussuhteessa olevat työntekijät.<sup>66</sup>

*Ulkomaisella virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta* (RL 40:11.4). Ulkomaisen parlamentin jäsenellä tarkoitetaan henkilöä, joka on vieraan valtion kansanedustuslaitoksen tai kansainvälisen parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen (RL 40:11.6). Suomen valtion palveluksessa olevan virkamiehen ulkomailla tekemään virkarikokseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin kotimaassakin tehtyyn virkarikokseen<sup>67</sup>. Ulkomailla esiin tulleita virkarikosepäilyjä ovat olleet muun muassa lähetystötyöntekijöiden lahjusepäilyt.

Aikaisemmin ongelmallisena EU:n jäsenvaltioiden lahjusrikossäännöksissä pidettiin sitä, etteivät säännökset yleensä soveltuneet EY:n virkamiesten tekemiin tai heihin koh-

<sup>65</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1989: 12.

<sup>66</sup> Harjula & Prättälä 2004: 62.

<sup>67</sup> HE 77/2001 vp s. 34.

distuneisiin tekoihin eivätkä myöskään muiden jäsenvaltioiden virkamiesten tekemiin tai heihin kohdistuneisiin tekoihin. Lainsäädäntöjen nähtiin olevan puutteellisia erityisesti sellaisten lahjusrikosten osalta, joilla on kansainvälinen ulottuvuus. Negatiivisena vaikutuksena tällä oli esimerkiksi kilpailun vääristyminen EU:ssa, mutta myös laajemmin kansainvälisillä markkinoilla. EY:n virkamiesten tekemät ja heihin kohdistuneet lahjusrikokset saattoivat jäädä rankaisematta rikosoikeudellisin keinoin. EY:llä oli käytössä tällaisten virkamiesten rankaisemiseen ainoastaan kurinpidolliset toimenpiteet, esimerkiksi virkamiehen erottaminen tehtävistään. Kurinpidolliset toimenpiteet eivät kuitenkaan voineet korvata kansallisten tuomioistuinten tuomitsemia rangaistuksia. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on eroja sen suhteen, minkälainen käyttäytyminen katsotaan rikoslaissa rangaistavaksi korruptioksi, mutta lainsäädäntöjen on kuitenkin katsottu olevan riittävän lähellä toisiaan, että tietyistä korruptioksi katsottavista perustekomuodoista on pystytty laatimaan jäsenvaltioiden välinen yhteinen määritelmä.<sup>68</sup>

### 2.5.2. Luottamushenkilö ja kansanedustaja

Luottamushenkilö ei ole virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa julkisyhteisöön. Luottamushenkilöitä on valtionhallinnossa esimerkiksi komiteoissa, työryhmissä ja valtion liikelaitosten johdossa.<sup>69</sup> *Julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimessaan sekä 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä (RL 40:11.2).* Luottamushenkilöt on valittu tai asetettu hoitamaan joitakin julkisyhteisön tehtäviä ilman, että he olisivat pysyvässä palvelussuhteessa julkisyhteisöön<sup>70</sup>. Luottamushenkilölle voidaan luoda kompetenssi julkisen vallan käyttämiseen ja luottamusmies on rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun alainen<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> HE 46/1998 vp s. 6.

<sup>69</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 278.

<sup>70</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1989: 12.

<sup>71</sup> Heuru 2003: 107.

Kansanedustajaa koskee ainoastaan RL:n 40:4. Vaikka RL:n muut virkarikokset eivät koskekaan kansanedustajaa edustajantoimessaan, heillä on kuitenkin lähes samanlainen salassapitovelvollisuus kuin virkamiehillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) 23 §:n perusteella. Vaitiolovelvollisuuden henkilöllinen soveltamisala on säädetty hyvin kattavaksi. Kuntalain 40 §:stä löytyvät säännökset koskien kunnan luottamushenkilöiden virheellistä menettelyä<sup>72</sup>. Lisäksi luottamushenkilö on rikosoikeudellisessa virkavastuussa toimistaan. Ensisijaisesti kunnanhallituksen tehtävänä on ryhtyä asianmukaisiin toimiin virkarikosepäilyn ilmi tullessa. Luottamushenkilön virheellisen menettelyn on liityttävä kunnallisen luottamustehtävän hoitamiseen.<sup>73</sup> Luottamushenkilöitä koskevat myös samat esteellisyyssäännökset kuin virkamiehiä ja hallintoa suorittavia työntekijöitä.<sup>74</sup>

### 2.5.3. Julkista valtaa käyttävä henkilö

*Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen perusteella nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua edellä mainitussa kohdassa tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla (RL 40:11.5). RL 40:12.1:n mukaan julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan kaikkia virkarikossäännöksiä.*

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. (PeL

<sup>72</sup> Kuntalaki 40 §: Jos luottamushenkilön voidaan todennäköisin syin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, kunnanhallituksen on vaadittava asianomaiselta selitys sekä tarvittaessa ilmoitettava asiasta valtuustolle. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

<sup>73</sup> Harjula & Prättälä 2004: 329.

<sup>74</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 278.

124 §.) ”Merkittävän julkisen vallan käytön” sisältöä ei ole määritelty kovinkaan tyhjentävästi lain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa. Merkittävä puuttuminen yksilön oikeuksiin on katsottu ”merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi”. Puuttumista on arvioitu seuraavilla seikoilla: perustuuko rajoitusvaltuuden käyttäminen itsenäiseen harkintaan, missä määrin valtuutus poikkeaa yksityishenkilön käytössä olevasta vastaavasta valtuudesta tai oikeudesta ja ulottuuko rajoitus perusoikeuden ydinalueelle.<sup>75</sup> Annettaessa hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle on tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annettava riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Lisäksi oikeusturvanäkökohdat on otettava huomioon ja julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden on kuuluttava rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.<sup>76</sup>

#### 2.5.4. Julkisyhteisö ja julkisyhteisön työntekijä

Julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä ja laitosta<sup>77</sup>. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa RL:ssa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen (RL 40:11.3). RL:n 40:12.2:n mukaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan RL 40:1-3, 5 ja 14 §:iä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Virka-aseman väärinkäyttämistä koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisyhteisön työntekijään, jollei häntä pidettäisi julkistaa valtaa käyttävänä henkilönä. Mikäli julkisyhteisön työntekijä käyttää tehtävissään julkistaa valtaa, häneen sovelletaan RL:n julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevia säännöksiä<sup>78</sup>. Julkista hallintotoimintaa harjoittava työntekijä rinnastetaan virkamieheen. Tällaista työntekijää koskevat esimerkiksi esteellisyysäännökset. Tavoitteena on ollut, että varsinaiseen julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä ei annettaisi julkisyhteisön työsuhteiselle henkilöstölle. Kuitenkin julkisyhteisön palveluksessa on myös yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa olevia henkilöitä. Nämä hoitavat esimerkiksi esittelytehtäviä ja päätöksentekoon liittyviä valmistelutehtäviä. Julkisia tehtäviä on myös uskottu muiden kuin julkisyhteisöjen huollettavaksi. Tällöin kyse voi olla vaikka julkisyhteisön muusta organisaatiosta erilliseksi muodostetusta julkisyhteisön itsenäisestä laitoksesta.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Huhtanen 2005: 136–143.

<sup>76</sup> HE 1/1998 vp s. 178.

<sup>77</sup> Routamo & Ståhlberg 1995: 157.

<sup>78</sup> HE 77/2001 vp s. 51.

<sup>79</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1989: 14.



### 3. VIRKARIKOSTEN SÄÄNTELY JA TAUSTA

#### 3.1. Virkarikosten sääntelyn kehitys

Virkavelvollisuutta ja virkavastuuta koskevilla säännöksillä on mahdollisuus ohjata virkatoimintaa ja ryhtyä toimenpiteisiin virheiden johdosta<sup>80</sup>. Virkarikossäännökset on viimeksi uudistettu vuonna 2002 voimaantulleella lainsäädännöllä. Aikaisemmasta uudistuksesta onkin kulunut aikaa. RL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1990 uudistettiin erillisenä hankkeena myös RL:n virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia koskeva 40 luku. Säännökset olivat sisällöllisesti varsin hyvin ajan tasalla, mutta lakiteknisesti ja systemaattisesti ne poikkesivat joiltakin osin kokonaisuudistuksessa noudatetuista periaatteista. Vuonna 2002 voimaan tulleen uudistukseen tarkoituksena oli yhtenäistää virkarikossäännösten kirjoittamistapa vastaamaan kokonaisuudistuksessa noudatettua kirjoittamistapaa. Uudistuksen myötä merkittävimpiä muutoksia sisällöllisesti ovat kansanedustajan aktiivisen ja passiivisen lahjomisen säätäminen rangaistavaksi ja rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen uudelleen määrittäminen.<sup>81</sup>

##### 3.1.1. Vuoden 1989 kokonaisuudistus

Vuoden 1989 kokonaisuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet suhteellisen hyvin. Uudet säännökset vähensivät soveltamisongelmia. Myöskään luopuminen niin sanotuista epävarsinaisista virkarikoksista, kuten virkamiehenä tehdystä kavalluksesta, ei aiheuttanut ongelmia. Vuoden 1989 uudistuksen jälkeen tapahtui kuitenkin uutta kehitystä. 1990-luvulla yksityistäminen oli voimakasta. Julkisia tehtäviä siirrettiin yksityisten yhteisöjen ja muiden kuin virkamiesten hoidettavaksi. RL:ssa oleva virkamiehen määritelmä osoitautui jossakin määrin liian ahtaaksi erityisesti julkisen vallan käytön valmistelutehtävissä toimivien osalta. Tämän vuoksi jouduttiin turvautumaan RL:n ulkopuoliseen sääntelyyn.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Heinonen ym. 1999: 888.

<sup>81</sup> LaVM 10/2002 vp s. 2.

<sup>82</sup> HE 77/2001 vp s. 10.

### 3.1.2. Vuoden 2002 virkarikosuudistus

Muutospaineita kansalliseen lainsäädäntöön aiheutti kansainvälinen sääntely. Vuonna 1998 on tehtiin lahjontaa koskeva EN:n rikosoikeudellinen yleissopimus, jonka Suomi allekirjoitti vuonna 1999. Uudella lainsäädännöllä muutettiin Suomen lainsäädäntö vastaamaan yleissopimuksen vaatimuksia. Merkittävimmät uudistukset koskevat lahjusrikossäädäntöä. Uudistuksen myötä myös kansanedustajat on ulotettu kansallisen virkarikoslainsäädännön piiriin. Kansanedustajaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on torjua kaikenlaisten etujen antaminen ja vastaanottaminen, jotka voivat heikentää eduskunnan päätöksenteon asianmukaisuutta ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Lisäksi ulkomaalaiset virkamiehet on ulotettu yleissopimuksen myötä lahjussäännösten piiriin.<sup>83</sup>

Vanhassa lainsäädännössä aiheutti ongelmia lähinnä rikosoikeudellinen virkamieskäsite. Rikosoikeudellinen virkamieskäsite on ollut hallinto-oikeudellista virkamieskäsitettä laajempi ja näin omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta virkarikossäännösten soveltamisalasta. RL:iin lisättiin myös muut virkavastuusääntelyn piiriin haluttavat henkilöryhmät. Näitä ovat esimerkiksi julkista luottamustehtävää hoitavat henkilöt, julkisyhteisön työntekijät ja julkista valtaa käyttävät henkilöt. Uuden lainsäädännön myötä rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin saatettiin sellaisia julkisen vallan käytön valmisteluun osallistuvia, joihin entisten säännösten soveltaminen oli tulkinnanvaraista tai perustui rikoslain ulkopuoliseen, osaksi epäjohdonmukaiseen sääntelyyn.<sup>84</sup>

RL:n vanhaa virkamiesmääritelmää arvosteltiin myös liian jäykäksi. Erityisesti se, että julkisyhteisön työntekijän rangaistusvastuu oli virkamiehen vastuuta suppeampi silloinkin, kun hän käytti tehtävässään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö muussa palvelusuhteessa kuin julkisyhteisön työntekijänä johtaa laajaan virkamiehen rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>85</sup> Tällainen sääntely herätti kysymyksen oikeudenmukaisuudesta. Julkisyhteisöjen työntekijän saattamisella saman sääntelyn piiriin kuin virkamiehetkin pyrittiin samalla vähentämään niitä tilanteita, joissa virkasuhteessa ja työsopimus-

---

<sup>83</sup> HE 77/2001 vp s. 1.

<sup>84</sup> Emt. 1.

<sup>85</sup> Emt. 11.

suhteessa julkisyhteisöön olevat henkilöt julkista valtaa käyttäessään joutuisivat yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavalla tavalla erilaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.<sup>86</sup>

### 3.1.3. Virkarikosten määrä

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisun Rikollisuustilanne 2006 mukaan virkarikosten määrä vaihtelee vuosittain voimakkaasti, mutta määrä näyttäisi olleen kasvussa viime vuosina. Tuomioistuimissa käsitellään tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuosittain vain noin 10–20 juttua, joissa virkarikos on tuomion päärikos. Suurin osa näistä juutuista on virkavelvollisuuden rikkomisia.<sup>87</sup> Virkarikosten todellinen määrä on kuitenkin huomattavasti suurempi. Tilastoissa virkarikoksista vain joka kymmenes näkyy päärikoksena. Poliisin tietoon tuli virkarikoksia vuosina 1994–1999 vaihtelevasti noin 200–400. Vuonna 1999 niiden määrä oli 311.<sup>88</sup> Virkarikosten keskiarvo oli 399 rikosta vuotta kohden vuosina 2000–2004. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisun Rikollisuustilanne 2006 mukaan poliisin tietoihin tulleiden virkarikosten määrän vuotuinen vaihtelu selittyy paitsi kontrollin kohdentumisella talousrikollisuuden eri muotoihin, myös yksittäisissä tapauksissa epäiltyinä olleiden henkilöiden määrällä ja yhteiskunnallisen keskustelun vaikutuksella epäiltyjen virkarikosten ilmoitusherkkyyteen.<sup>89</sup>

---

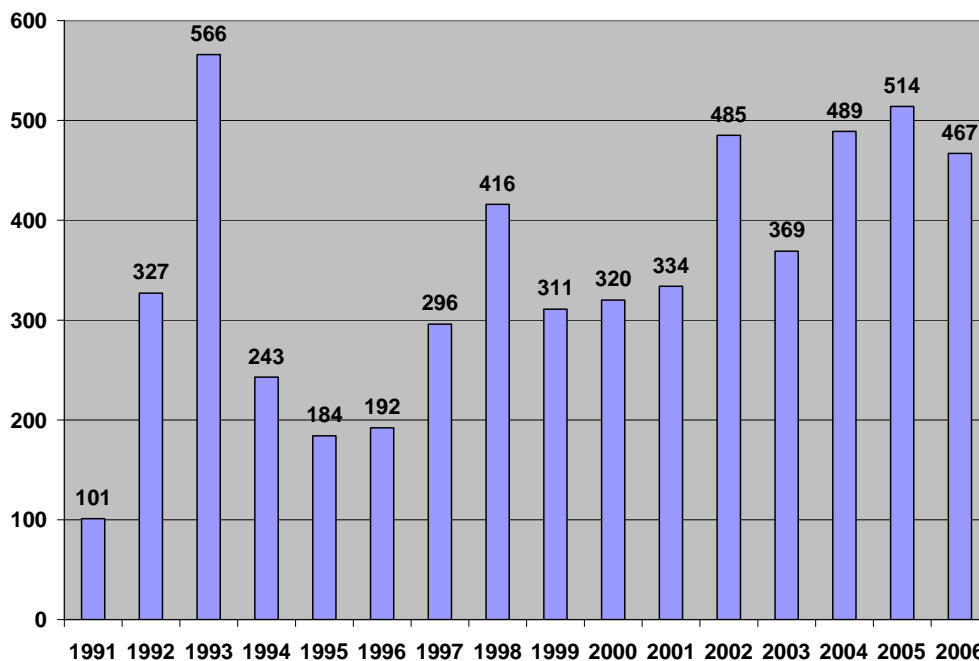
<sup>86</sup> HE 77/2001 vp s. 12.

<sup>87</sup> Rikollisuustilanne 2006: 133.

<sup>88</sup> HE 77/2001 vp s. 6.

<sup>89</sup> Rikollisuustilanne 2006: 133.

Taulukko 1. Poliisin tietoon tulleet virkarikokset vuosina 1991-2006. (Rikollisuustilanne 2000: 103 ja Rikollisuustilanne 2006: 133)



### 3.1.4. Virkarikosten erityisasema

Virkarikokset ovat erikoisrikoksia *Delicta propria*, jotka edellyttävät tietyssä asemassa olevaa rikosentekijää<sup>90</sup>. Virkarikos on RL:n 40 luvussa rangaistavaksi säädetty virkavelvollisuuden vastainen teko, jonka on tehnyt rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluva henkilö. Lähinnä erityisen moitittavat virkavirheet tulevat kyseeseen virkarikoksina. Virkarikokset ovat siinä mielessä erityisasemassa, että virkarikoksesta ei voida yksityistä kansalaista rangaista. Ulkopuolinen henkilö joka on osallistunut virkarikokseen voi olla ainoastaan rikoksen yllyttäjänä tai avunantajana.<sup>91</sup> Virkamiesten asemalla on myös merkitystä. Mitä korkeammassa virka-asemassa henkilö on, sitä esimerkillisempää käyttäytymistä häneltä odotetaan. Samoin esimerkiksi poliisin vapaa-ajan

<sup>90</sup> Utriainen 2000: 262.

<sup>91</sup> Utriainen 2000: 262. Utraisen mukaan yllytys on toisen tahallista taivuttamisista tahalliseen rikokseen. Yllyttäjää rangaistaan saman rangaistusasteikon puitteissa kuin tekijääkin. Avunanto puolestaan on toisen rikoksen edistämistä ennen rikosta tai sen aikana neuvoilla, toimilla tai muilla tavoin. Avunanto on tahallista myötävaikuttamista toisen tahalliseen rikokseen.

käyttäytymiseen suhtaudutaan tiukemmin kuin esimerkiksi virkasuhteisen toimistosihteerin käyttäytymiseen.<sup>92</sup>

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on kiinnittänyt huomiota poliisin erityiseen asemaan kansalaisten silmissä. Jonkka on antanut kahdelle poliisille moitteet rikosasian epäasiallisesta sopimisesta. Poliisit olivat maksaneet kantelijalle korvausta aiheutetusta vahingosta, koska syyteoikeus oli vanhentunut heidän toimintansa seurauksena. Näin poliisit olivat vältäneet mahdollisen virkarikossyytteen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisin tehtävien hoitaminen edellyttää kansalaisten luottamusta poliisia kohtaan. Tällainen menettely, missä poliisi pyrkii vaikuttamaan jutun asianomistajaan ja näin välttämään virkarikossyytteen, on omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan.<sup>93</sup>

### 3.2. Virkarikosten lajit

RL:n 40 luvussa säädetään virkarikoksista, joita ovat lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Lahjusrikokset käydään läpi erikseen luvussa 4.

#### 3.2.1. Virkasalaisuuden rikkominen

RL:n 40:5 säätelee virkasalaisuuden rikkomista. *Virkamies tahallaan palvelusuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi edellisessä kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta* (RL 40:5.1). Lainsäätäjä on halunnut kohdistaa virkasalaisuuden rikkomiseen myös tuottamuksellisen teonkuvan. *Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonai-*

---

<sup>92</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 284.

<sup>93</sup> Oikeuskanslerin tiedote 9.6.2005.

*suutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomisesta (RL 40.5.2).*

Virkamiestä sitovat kaksi tietojen antamista koskevaa rajoitusta, jotka ovat osittain soveltamisalaltaan päällekkäisiä. Nämä yleiset julkistamisrajoitukset ovat asiakirjan salassapitovelvollisuus ja virkamiehen vaitiovelvollisuus. Asiakirjan salassapitovelvollisuus sisältää kiellon näyttää salainen asiakirja tai antaa siitä jäljennös. Vaitiovelvollisuus puolestaan tarkoittaa kieltoa ilmaista tieto riippumatta siitä, missä muodossa se on.<sup>94</sup> Näiden velvollisuuksien perustana on pääasiassa julkisuuslaki.

### Julkisuusperiaate

*PeL 12 §: 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.*

*Julkisuuslaki 1 §: Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.*

Julkisen hallinnon perustana on avoimuus ja mahdollisuus saada tietoja viranomaisten toimista sekä niiden perusteista. Viranomaistoiminnan julkisuus edistää yksityisten vaikutusmahdollisuuksia yhteisten asioiden hoidossa, ja on siten yksi toimivan demokratian edellytyksiä. Siksi viranomaistoiminta on julkista. PeL:n 21 §:ssä on käsittelyn julkisuus turvattu yhtenä oikeusturvan takeena.<sup>95</sup> Julkisuusperiaate on yksi kansalaisten tärkeimmistä periaatteista. Sen tarkoituksena on lisätä kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaan. Kansalaisilla täytyy olla mahdollisuus saada julkisista asioista tietoa, jotta viranomaistoiminnan arvioiminen olisi mahdollista. Viranomaisia koskeva valvonta ja kritiikki eivät ole mahdollista ilman julkisuusperiaatteen toteutumista.

Viranomaistoiminnan julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1999. Uuden lain tavoitteena on tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, lisätä valmistelun julkisuutta sekä edistää tie-

---

<sup>94</sup> HE 30/1998 vp s. 13.

<sup>95</sup> Heinonen ym. 1999: 906.

donsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Tämän lisäksi salassapitoperusteita pyrittiin selkeyttämään. Lailla on pyritty antamaan kansalaisille mahdollisuus saada entistä jäsentyneempi kuva siitä, miten viranomaiset toimivat, mitä asioita ne käsittelevät ja miten niihin voidaan vaikuttaa. Viranomaisten tehtävänä on huolehtia siitä, että niiden toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla. Kaikille julkista valtaa käyttäville on säädetty velvollisuus tiedottaa toiminnastaan. Tämä on uutta verrattuna edelliseen lakiin.<sup>96</sup>

### Virkamiehen vaitiolovelvollisuus

Julkisuusperiaate ei voi olla täysin ehdoton. Salassapitovelvollisuus suojaa kansalaisten yksityisyyttä ja takaa kansalaisille itsemääräämisoikeuden. Laaja julkisuusperiaate ja tiedonsaantioikeus vaativat vastapainoksi järjestelmän, joka suojaa kansalaisia. Viranomaisilla on laajat oikeudet saada kansalaisia ja yhteisöjä koskevia tietoja, joiden antamisesta nämä eivät voi kieltäytyä. Erilaisiin rekistereihin kuten rikosrekisteriin kertyy viranomaistoiminnan tuloksena tietoja. Osa näistä tiedoista ulkopuolisten saatavilla voisi vahingoittaa asianomaista henkilöä tai aiheuttaa aiheetonta kärsimystä

Kansalaisten turvaamisen lisäksi myös yhteiskunnalla on julkisuuden rajoittamisintressejä. Joskus valtion turvallisuus tai taloudelliset edut vaativat sitä.<sup>97</sup> Puolustuspolitiikka nähdään julkisuuden kannalta arkana alueena. Yhteiskunnissa, joissa vallitsee julkisuusperiaate, ulkoinen turvallisuus aiheuttaa poikkeuksia tähän periaatteeseen.<sup>98</sup> Vaitiolovelvollisuus lainsäädännössä nähdään ennen kaikkea virkavelvollisuutena. Virkamieslaista löytyy säännös koskien virkamiehen vaitiolovelvollisuutta. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa sitä, ettei virkamies saa luvatta ilmaista jotakin seikkaa. Virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään. Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus (julkisuuslaki 23 §). Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat lisäksi työntekijät, harjoittelijat tai muuten viran-

<sup>96</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta turvaa oikeutta tietoon 1999.

<sup>97</sup> Viljanen 1990: 210–211.

<sup>98</sup> Takala & Konstari 1982: 75.

omaisessa toimivat sekä toimeksiantotehtävää suorittavan palveluksessa olevat henkilöt. Vaitiovelvollisuus ulottuu myös siihen henkilöön, joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain nojalla annetun luvan nojalla.<sup>99</sup> Vaitiovelvollisuuden piiriin eivät kuulu asiakirjat, jotka eivät ole tulleet julkiseksi. Näitä kutsutaan ei-julkisiksi asiakirjoiksi. Ei-julkiset asiakirjat ovat keskeneräisiä tai valmisteluasiakirjoja. Tällaisista asiakirjoista kansalaisten oikeus saada tietoa on viranomaisen harkinnassa. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin tiedot, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa tai liikesalaisuutta. Näitä tietoja vaitiovelvollisuus koskee.<sup>100</sup>

Virkamies ei saa kieltäytyä antamasta tietoa lain mukaan julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Virkamies ei saa myöskään laiminlyödä vireillä olevan asian tiedottamista, jota edellytetään laissa. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta löytyy säännöksiä useammasta laista. Myös julkisuuslain 19 ja 20 § määrittelevät yleisesti viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta.<sup>101</sup> Salassa pidettävät asiat voivat olla sellaisia, joista tiedottamista ei nähdä tarpeellisena eikä aiheellisena, kansalaisten ei tarvitse saada niistä tietoa. Salassa pidettävän tiedon antaminen on kriminalisoitu, mutta asiakirjojen perusteettomaan salaamiseen ei ole kohdistettu mitään sanktioita. Tämä aiheuttaa ristiriitaa julkisuuden ja salassapidon välillä. Virkamiehen on helpompi olla antamatta tietoa asiakirjasta, ellei hän ole varma julkisuudesta ja näin ollen välttää syyte virkasalaisuuden rikkomisesta. Kansalaiset voivat olla myös tietämättömiä julkisuusäännöksistä ja tyytyä vastaukseen, että asiakirja ei ole julkinen. Mikäli virkamies kieltäytyy antamasta tietoa julkisesta asiakirjasta, tapaukseen voisi tulla sovellettavaksi virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset. Salassapidon ja julkisuuden välisen rajan määrittely on vaikeaa. Lähtökohtana on, että yksityiselämän suojaaminen on riittävä peruste asiakirjojen salassa pitämiselle. Yksityiselämän suojaaminen on turvattu PeL:n 10 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Koskinen & Kulla 2005: 154.

<sup>100</sup> Mäenpää 1999: 183–184.

<sup>101</sup> Emt. 21.

<sup>102</sup> Aer 2000: 84–85.



Salassapitovelvollisuus nähdään niin vahvana velvollisuutena, että sen rikkominen on kriminalisoitu sekä yleisenä rikoksena että virkarikoksena. Yleisenä rikoksena kyseen tulevat salassapitorikos ja salassapitorikkomus. Myös erityislaeissa ja -asetuksissa on lukuisia salassapitoa ja vaitioloa koskevia suppeampia säännöksiä, jotka velvoittavat myös virkamiestä. RL:n ulkopuolelta löytyy tietojen salassapidon rikkomista koskevat säännökset. Osa näistä säännöksistä koskee vain virkamiehiä, mutta useimmissa tapauksissa säännökset koskevat sekä virkavastuussa olevia että muita henkilöitä.<sup>103</sup> Virkarikossäännöksillä ei puututa siihen, mitä on pidettävä salassa ja millä edellytyksillä, vaan nämä säännökset löytyvät muualta lainsäädännöstä kuten julkisuuslaista.

Seuraavassa KKO:n tapauksessa on kyse potilaan terveydentietojen paljastamisesta ulkopuoliselle. Tapauksessa KKO onkin ottanut tiukan linjan potilaan itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan suhteen.

KKO 2007: 46. Työterveyslääkäri, joka oli virkasuhteessa kaupunkiin, oli laatinut kaupungin oppilaitoksen opettajasta kaksi lääkärintodistusta, joissa opettaja todettiin työkyvyttömäksi, ja toimittanut ne työnantajalle. Opettaja vaati työterveyslääkäriä tuomitsevista rangaistuksesta virkavelvollisuuden rikkomisista, koska tämä oli laatinut lääkärintodistukset muun muassa vastoin opettajan kieltoa, ja virkasalaisuuden rikkomisista, koska tämä oli paljastanut työnantajalle opettajan suostumuksetta lain mukaan salassa pidettävän tiedon. A oli toimittaessaan B:n työkyvyttömyydestä laatimansa lääkärintodistukset tämän työnantajan edustajille tiennyt, ettei B 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 on. KKO katsoi, että työterveyslääkäri oli syylistynyt RL:n 40 luvun 5 §:n 1 mom. (578/1995) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n 1 ja 2 momenttien (785/1992) ja 14 §:n (636/1995) nojalla tahallisiin virkasalaisuuden rikkomisiin, mutta ei virkavelvollisuuden rikkomisiin. Lisäksi KKO korotti hovioikeuden määräämää vahingonkorvausmäärää, koska A oli loukannut hänen sykkeeseen luetuilla rikoksilla B:lle potilaana kuulunutta yksityisyyttä tavalla, jonka perusteella hovioikeuden tuomitsemää korvausta voitiin pitää liian alhaisena.

Virkasalaisuuden rikkomista koskeva säännös pohjautuu julkisuuslain säännöksiin. Asiakirjan salassapitoperiaatteet johdetaan siten julkisuuslaista tai muista erityislaeista, joista löytyy säännöksiä viranomaisten salassapitovelvollisuudesta. Salassapidosta säädetään aina lailla. 1.10.2007 ovat tulleet voimaan lait oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (30.3.2007/381) sekä yleisissä tuomioistuimissa (30.3.2007/370). HE:n 12/2006 mukaan uudella lailla on tarkoitus laajentaa julkisuutta

<sup>103</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1989: 15.

hallintotuomioistuimissa. Tavoitteena on lisätä oikeudenkäynnin avoimuutta sekä ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan ristiriita. Uudistuksen myötä päätösten sekä niiden perusteluiden julkisuus lisääntyisi ja paranisi. Tämä turvaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.<sup>104</sup> Myös yleisiä tuomioistuinta koskeva laki määrittelee tavoitteekseen oikeudenkäyntien julkisuuden lisäämisen. Uuden lain myötä yleisillä tuomioistuimilla on entistä paremmat mahdollisuudet tapaus-kohtaiseen harkintaan oikeudenkäynnin julkisuuden ja yksityisyyden suojan huomioon ottamisessa. Yleisten tuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö on nykyisin myös selkeämpi ja kaikki keskeiset oikeudenkäynnin julkisuuden eri osa-alueita yleisissä tuomioistuimissa koskevat säännökset ovat samassa laissa.<sup>105</sup>

Virkarikoksissa edellytetään, että tekijänä voi olla vain tietyssä asemassa oleva henkilö eli virkamies. Kun tämä asema lakkaa eli palvelussuhde päättyy, henkilö ei ole enää saman rangaistusuhan alainen. Salassapitosäännökset edellyttävät kuitenkin salassapitovelvollisuuden ulottamista palvelussuhteen ulkopuolellekin.<sup>106</sup> Julkisuuslain 23 § säätelee virkamiehiä koskevaa yleistä salassapitovelvollisuutta. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Säännöksen mukaan tiedon paljastaminen on kiellettyä myös virkasuhteen päättymisen jälkeen. RL 40:12.1-2:n mukaan salassapitosäännökset koskevat virkamiesten ohella julkisyhteisön työntekijää, julkista valtaa käyttävää henkilöä sekä julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä.

Virkasalaisuuden rikkomisen periaatteena on, että salassa pidettävästä asiakirjasta ei saa antaa jäljennöstä eikä sitä saa näyttää. Asianosaisella on oikeus saada itseään koskevasta salaisestakin asiakirjasta tieto. Rangaistavaa menettelyä kuvataan sanoin ”paljastaa” tai ”käyttää omaksi tai toisen hyödyksi”. Paljastaminen tarkoittaa sitä, ettei vastaanottaja aikaisemmin tunne tietoa. ”Paljastaminen” kattaa sekä vaitiolovelvollisuuden että asiakirjasalaisuuden rikkomisen. Kun puhutaan hyödyistä, tavallisesti on kyse taloudellisesta hyödyistä, mutta kyseessä voi olla myös muunlainen hyötyminen.<sup>107</sup> Lain tarkoittama

---

<sup>104</sup> HE 12/2006 vp s. 1.

<sup>105</sup> HE 13/2006 vp s.1.

<sup>106</sup> Heinonen ym. 1999: 909–910.

<sup>107</sup> Emt. 910–911.

”toinen” voi olla kuka tai mikä tahansa, myös oikeushenkilö<sup>108</sup>. RL:n 40:5 ei ole lainkaan rajoituksia sen suhteen, tapahtuuko teko virantoimituksessa vai ei, mutta salassa pidettävän asian tulee olla saatu tietoon palvelussuhteessa<sup>109</sup>. Virkasalaisuuden rikkomisen teonkuvasta ilmenee, että rangaistavaa on vain salaisen tai sellaisen tiedon, jota ei lain mukaan saa ilmaista, paljastaminen. Virkamiehen paljastaessa julkista tietoa ei voi olla kyse virkasalaisuuden rikkomisesta. Julkisuusperiaatteen toteutumiseen voi vaikuttaa virkasalaisuuden rikkomisen lisäksi myös muuta virkarikokset. Muun muassa lahjonnan vaikutuksena on salassapidon lisääntyminen, joka vaikuttaa negatiivisesti hallinnon avoimuuteen ja samalla julkisuusperiaate voi muuttua tehottomaksi. Kaikki virkamiesten epäasiallinen toiminta horjuttaa kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

#### Virkasalaisuuden rikkominen hankintamenettelyssä

Hankintamenettelyssä huomioon otettavia periaatteita ovat muun muassa avoimuus ja tasapuolisuus. Näiden toteutumisen edellytyksenä on hankintamenettelyn julkisuus. Hankintamenettelyn julkisuus ei voi kuitenkaan olla täysin ehdotonta vaan hankintamenettelyyn osallistuvien yritysten yksityisyyttä suojataan esimerkiksi taloudellisten tietojen osalta. Virkasalaisuuden rikkominen voi tulla kyseeseen mikäli hankintaviranomainen paljastaa salassa pidettäviä tietoja, joita ovat muun muassa liikesalaisuudet. Hankintalain 75 §:n mukaan hankintayksikön asiakirjojen julkisuus sekä asianosaisten tiedonsaantioikeus määräytyvät julkisuuslain perusteella.

Seuraavassa tapauksessa MAO on tutkinut asiakirjajulkisuutta hankintamenettelyssä. Eräs tarjouskilpailuun osallistuneista tarjoajista on vaatinut asianosaisasemaan vedoten saada tietää tarjouskilpailun voittaneen osapuolen tarjouksen kokonaisuudessaan.

MAO: 114/03: Hakija on vaatinut saada tiedon kyseessä olevan tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan tarjouksesta kokonaisuudessaan. MAO:n toimivaltaan ei kuulu, kun otetaan huomioon julkisuuslain 33 §:n 1 momentti, tutkia muutoksenhakua hankintayksikön mainitun lain nojalla tekemään päätökseen. MAO on sen sijaan hakijan esittämän vaatimuksen johdosta tutkinut, onko hakijalla oikeus saada tieto mainituista asiakirjoista sillä perusteella, että ne kuuluvat MAO:n tämän asian oikeudenkäyntiaineistoon. Asian käsittelyyn MAO:ssa sovelletaan markkinaoikeuslain 15 §:n nojalla oikeudenkäynnin julki-

---

<sup>108</sup> Viljanen 1990: 259.

<sup>109</sup> Heinonen ym. 1999: 888.

suudesta annettua lakia. Mainitun lain 9 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat erään poikkeuksin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisellakaan ei ole oikeutta saada tietoa viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskevista tiedoista tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Voittaneen tarjouksen tekijä on tarjouksensa yhteydessä kirjallisesti ilmoittanut, että tarjous sisältää luottamuksellisia tietoja yrityksestä ja sen toimintatavoista. MAO katsoo, että voittaneen tarjoajan tarjous sisältää julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettuja toisen tarjouksen tekijän liikesalaisuuksia, eikä niistä tule täten kyseisen säännöksen perusteella antaa tietoa hakijalle. MAO katsoo lisäksi, että hankintapäätökseen vaikuttaneet hintatiedot voittaneesta tarjouksesta ovat ilmenneet riittävässä määrin hakijalle annetusta tarjousvertailusta. Asian arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, ettei voittanut tarjoaja ole tarjouspyynnön mukaisesti ilmoittanut liikesalaisuuksia erillisellä liitteellä.

### 3.2.2. Virka-aseman väärinkäyttäminen

*Virkamies, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä (RL 40:7). Virka-aseman väärinkäyttämisen rikostunnusmerkistöstä löytyy lisäksi törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen. Virka-aseman väärinkäyttämisessä tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä (RL 40:8).*

Virka-aseman väärinkäyttäminen on lahjusrikosten ohella vakavin virkarikoksista. Virka-aseman väärinkäyttämisessä on kyse hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksesta. Mikäli tällaista tarkoitusta ei ole, eikä kyse ole myöskään lahjus- tai julkistamisrikoksesta, virkavirhe tulee rikosoikeudellisesti arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Bruun ym. 1995: 220.

Saatu hyöty useimmiten on taloudellista, mutta hyötynä voidaan pitää myös välttymistä tehtyjen virheiden haitallisilta seuraamuksilta<sup>111</sup>. Virkarikoksina rangaistaviksi tulevat lähinnä sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen kannalta. Tämän vuoksi on johdonmukaista, että RL:ssa ovat yleisluonteiset virka-aseman väärinkäyttämistä koskevat säännökset.<sup>112</sup>

Julkisen vallan käyttö muissa virkatehtävissä voi olla esimerkiksi poliisien työtä heidän antaessaan kieltoja ja käskyjä poliisilain (7.4.1995/493) nojalla. Yksi virka-aseman väärinkäyttötilanne liittyy tapauksiin, joissa virkamies käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Tällaisia henkilöitä voivat olla esimerkiksi vangit sekä laitoksissa hoidettavat vanhukset, lapset ja vammaiset.<sup>113</sup> Tällaisissa tapauksissa virkamiehen ja toisen henkilön välinen suhde ei yleensä ole tasavertainen, koska virkamiehellä on suuremmat toimimismahdollisuudet ja toinen henkilö voi olla virkamiehestä riippuvainen. Virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä mainitaan päätöksenteon valmisteluun osallistuminen. Valmisteluun voidaan katsoa kuuluvaksi ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevat toimet. Valmisteluun kuuluvat siten muun muassa asianosaisten kuuleminen, lausuntojen pyytäminen ja muiden selvitysten hankkiminen.<sup>114</sup> Kunnilla on itsehallintonsa puitteissa mahdollisuus itse määrätä miten se hoitaa sille kuuluvat tehtävät. Kunnalliseen päätöksentekoon kuuluu velvollisuus pysyä toimivaltansa sisällä. Mikäli kunnalliset päätöksentekuelimet eivät pysy kunnallisesta itsehallinnosta johdetun toimivallan sisällä, kyseeseen voi tulla esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttäminen.

### Voimakeinojen käyttö

Lainsäädännössä on tunnustettu tietyille henkilöryhmille oikeus käyttää voimakeinoja tehtäviensä suorittamiseen. Voimakeinojen käyttö on sallittua esimerkiksi poliisin ja vankeinhoitolaitoksen virkamiehen tehtävissä kun tilanne tällaista vaatii.<sup>115</sup> Vaikeaksi asian tekee voimakeinojen käytön raja. Koska voimakeinot ovat liioiteltuja ja virkamies

---

<sup>111</sup> Viljanen 1990: 409.

<sup>112</sup> Emt.: 325.

<sup>113</sup> Bruun ym. 1995: 220.

<sup>114</sup> Viljanen 1990: 363.

<sup>115</sup> Majanen 1997: 7.

tekee virkavirheen? Ongelmia on aiheuttanut muun muassa poliisin oikeus aseeseen käyttöön tai kyynelkaasuun. Seuraavassa KKO:n tapauksessa poliisi A on käyttänyt asettaan panttivankitilanteessa ja aiheuttanut syyllisen ja yhden panttivangin kuoleman.

KKO 1993:50: T oli uhkaamalla räjäyttää hallussaan olevan dynamiittipanoksen pakottanut pankin henkilökunnan luovuttamaan hänelle rahaa ja pakoauton. Sen jälkeen T oli poistunut pankista rahojen ja räjähteiden sekä ottamansa kolmen panttivangin kanssa. Poliisi oli myöhemmin suluttanut auton niin, ettei T:llä ollut mahdollisuutta jatkaa matkaa. Huolimatta siitä, että T oli uhannut räjäyttää auton, ellei matkan jatkamista sallita, sulu- tusta ei ollut purettu. Kahden panttivangin paettua autosta poliisit olivat avanneet tulen T:tä kohti. Auto oli räjähtänyt, jolloin T ja yksi panttivanki olivat saaneet surmansa. A tuomitaan yksin teoin tehdyistä kuolemantuottamuksesta ja varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä.

### 3.2.3. Virkavelvollisuuden rikkominen

*Virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan... 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 (RL 40:9). Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virka-velvollisuuden rikkomisesta (RL 40:10).*

Virkavelvollisuus määritellään virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaksi velvollisuudeksi<sup>116</sup>. Mitä tahansa virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa tai laiminlyöntiä, jota ei ole säädetty rangaistavaksi muussa RL:n 40 luvun säännöksessä pidetään virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on sikäli avoin ja joustava, että teon rangaistavuus määräytyy kussakin tilanteessa noudatettavien virkavelvollisuuksien ja virkamiehen konkreettisten tehtävien perusteella. Tunnusmerkistö ei myöskään edellytä hyötymis- tai vahingoittamistarkoitusta. Toisaalta kuitenkin vähäistä virkavirhettä ei pidetä virkavelvollisuuden

<sup>116</sup> Koskinen & Kulla 2005: 217.

rikkomisenä.<sup>117</sup> Rangaistusvastuuta ei pidetty tarkoituksenmukaisena ulottaa vähäisiin rikkomuksiin, joilla ei ole yleisen edun eikä yksityisten suojan kannalta sanottavaa merkitystä<sup>118</sup>. Vähäisenä tekona voidaan pitää esimerkiksi menettelysäännöksen noudattamatta jättämistä. Vähäisyyden arvioinnissa kiinnitetään huomiota kokonaisuutena teon haitallisuuteen ja vahingollisuuteen sekä muihin tekoon liittyviin seikkoihin.<sup>119</sup> Virkavelvollisuuden rikkominen tarkoittaa sitä, että virkamies menettelee virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, esimerkiksi tekee lainvastaisen päätöksen tai toimenpiteen. Kun virkamies tekee päätöksiä harkintavaltansa rajoissa, niitä ei voida pitää virkavelvollisuuden vastaisina, vaikka olisi kyse huonostakin päätöksestä. Julkisyhteisön työntekijä ei voi syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tekijän tulee aina olla virkamies.<sup>120</sup>

Seuraavassa KKO:n tapauksessa kahdelle poliisimiehelle oli vaadittu rangaistusta huumoririkokseen yllytyksestä. Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että poliisimiehet olivat omalla toiminnallaan estäneet rikoksen toteutumisen ja heidät tuomittiin RL:n 40: 9 mukaan virkavelvollisuuden rikkomisesta.

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

Valtionsyyttäjä on 22.9.2006 antamalla päätöksellä asettanut syytteeseen lääninhallituksen kansliapäällikön virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska eräät lääninhallituksen huonekalu-, sisustustarvike- ja ajoneuvohankinnat tehtiin suoraan hankintoina tavaroiden toimittajilta julkisia hankintoja koskevissa säännöksissä edellytettyä tarjouskilpailua järjestämättä tai vaihtoehtoisesti yhteishankintayksikön palveluja käyttämättä. Kyseisessä tapauksessa hankintalain vastainen menettely katsottiin virkavelvollisuuden rikkomiseksi.

Vuoden 1989 virkarikosuudistuksen yhteydessä yksi tavoite oli tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuudesta luopuminen. Virkatoiminnassa tehdyistä rikoksista valta-

<sup>117</sup> Bruun ym. 1995: 220–221.

<sup>118</sup> Koskinen & Kulla 2005: 217.

<sup>119</sup> Emt. 217.

<sup>120</sup> Heinonen ym. 1999: 923.

osa on tuottamuksellisia virkarikoksia. Niistä huomattava osa on kansalaisiin kohdistuneita tai virkatoiminnan uskottavuutta vaarantavia virkavelvollisuuden rikkomisia asioissa, joilla on kansalaisille tai virkatoiminnan tasapuolisuutta kohtaan tunnettavalle luottamukselle huomattava merkitys. Joskus virkatoiminnassa on kysymys niin merkittävästä julkisen vallan käytöstä, joka kohdistuu välittömästi ihmisiin, että huolimattomuudestakin tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuus on joskus perusteltua. Tällaista vallankäyttöä sisältyy esimerkiksi tuomareiden, syyttäjien, poliisien ja vanginvartijoiden tehtäviin. Tuottamuksellisen virkarikoksen rangaistavuudesta luopuminen heikentäisi yksityisen kansalaisen mahdollisuuksia saada vahingonkorvausta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta ja rajoittaisi olennaisesti mahdollisuutta tehokkaasti reagoida virkavirheisiin.<sup>121</sup>

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa säännöksissä edellytetään, että virkavelvollisuuden rikkominen tehdään virkamiehen toimittaessa virkaansa<sup>122</sup>. Poissaolo virkapaikalta ja siihen liittyvä virkatehtävien laiminlyönti on katsottu virkavirheeksi<sup>123</sup>.

Seuraavassa KKO:n tuomiossa on kyse virkatehtävien laiminlyönnistä, jonka johdosta A ja B olivat syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. A ja B tuomittiin RL:n 9 §:n mukaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

KKO 2002: 43: A on toiminut Anjalankosken kaupungin virkasuhteisena talonrakennuspäällikkönä, jonka tehtäviin on kuulunut kaupungin kiinteistöjen hoito ja ylläpito. B on toiminut sanotun kaupungin virkasuhteisena kiinteistörakennusmestarina, jonka tehtäviin on kuulunut Viialan koulun laitteista huolehtiminen. He ovat virassaan laiminlyöneet huolehtia siitä, että koulun liikuntahallin sähköisesti toimivan paljekatsomon ohjauslaitteiden käyttö olisi ollut turvallisesti järjestetty esimerkiksi siten, että katsomon siirtokoneiston käynnistämistä olisi ilmoitettu äänimerkillä katsomon liikkeen vaikutuspiirissä oleville. Laiminlyönnistä on ollut seurauksena, että L on käräjäoikeuden tuomiossa selostetuin tavoin jäänyt katsomon ja kannatinpilarin väliin puristuksiin ja kuollut. Virkavelvollisuuden rikkomista ei voida kokonaisuutena arvostellen pitää vähäisenä. A ja B ovat siten kumpikin syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja kuolemantuottamukseen.

Hallintolain (6.6.2003/434) 27 §:n mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä. Kunnan henkilöstön osalta kuntalain 52 §

<sup>121</sup> HE 77/2001 vp s. 12.

<sup>122</sup> Heinonen ym. 1999: 888.

<sup>123</sup> Emt. 923.



määrittelee esteellisyysäännökset. Kuntalaki viittaa hallintolain säännöksiin, joita sovelletaan esimerkiksi kunnan viranhaltijan ja työntekijän kohdalla. Virkamiehen toimissa esteellisenä saattaa osa virkarikossäännöksistä tulla sovellettavaksi. Esteellisyysäännösten noudattamatta jättämisen kohdalla muun muassa virkavelvollisuuden rikkominen voi tulla kyseeseen. Hankintaviranomaisen kohdalla kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa hankinnasta on päättämässä henkilö, jolla on sidoksia tarjouskilpailuun osallistuvaan yritykseen. Julkisuuteen on hiljattain tullut lahjustapaus, jossa on ollut kyse mainitunlaisesta tapauksesta. Helsingin Veden entinen toimitusjohtaja saa syytteen lahjusten ottamisesta. Hänen epäillään saaneen Helsingin Veden käyttämillä urakoitsijoilta ilmaisia maansiirto- ja kaivupalveluja oman omakotitalonsa rakentamiseen noin 15 000 euron arvosta.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Hannula 2007.

## 4. LAHJUSRIKOKSET

### 4.1. Lahjusrikosten taustaa

Virkamieslain 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Samoin Kvhl sisältää lahjuskiellon. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään RL:n 40 luvussa (Kvhl 17.3 §). Lahjusrikokset ovat erityisasemassa virkarikosten joukossa. Tavalliselle kansalaiselle tulee varmaankin ensimmäisenä mieleen lahjusten ottaminen puhuttaessa virkarikoksista. Lahjusrikoksilla on pitkät historialliset juuret. Virkamiesten lahjonta on ollut kriminalisoitu jo 1800-luvulta asti, mutta virkamiehen määritelmä on ollut hyvin kapea. Kun 1970-luvulla valmisteltiin Ruotsin virkarikossäännösten uudistusta, katsottiin tarpeelliseksi, että julkisella sektorilla tarvitaan rangaistusvastuuta suojaksi lahjusten antamista ja ottamista vastaan. Suomessa uuden virkarikoslainsäädännön taustalla on ollut ajatus, että virkarikoksina rangaistaviksi jäisivät lähinnä vain sellaiset teot ja laiminlyönnit, joita voidaan pitää erityisen moitittavina yhteiskunnan tai kansalaisten kannalta tai joista ei ole muualla laissa säädetty virkatoiminnan asianmukaisuuden turvaamiseksi riittävää rangaistusuhkaa. Tällaisiksi on katsottu muun muassa juuri lahjusrikokset.<sup>125</sup> Toisaalta uudistuksen taustalla lienee ollut myös halu kontrollin tiukentamiseen, koska on erikseen kriminalisoitu lahjusrikkomus. Tästä voisi päätellä, että on haluttu lisätä lakiin lahjuksen ottamista lievempi teonkuvaus, jotta jo vähäisemmistä moitittavuuden muodoista voitaisiin tuomita.

PeL:n 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Julkisen vallan on kohdeltava kaikkia samalla lailla samanlaisissa tapauksissa. Kansalaisten luottamus virkatointen lainmukaisuuteen on erittäin tärkeää. Virkatoimintaan pyritään vaikuttamaan laillisilla ja sallituilla keinoilla kuten mainonnalla, pr-toiminnalla ja tieteellisellä tai muulla informaatiolla. Kun pysytään näitä tapoja sääntelevien normien rajoissa, kuten mainontaa koskevien kansainvälisten sääntöjen tai kuluttajasuojalainsäädännön puitteissa, vaikuttaminen on laillista. Ongelmana onkin rajanveto laillisten ja kiellettyjen vai-

---

<sup>125</sup> Viljanen 1990: 74.

kuttamisperusteiden välillä.<sup>126</sup> Lahjusten ottamista koskevilla säännöksillä on haluttu turvata kansalaisten luottamus ja virkatointen tasapuolisuus. Lahjusrikossäännösten tavoitteena on ollut virkatointen riippumattomuus epäasiallisista vaikuttimista.<sup>127</sup>

RL:n 40 luku säätelee virkatoiminnassa tehtyjä lahjusrikoksia. Elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista säädetään RL:n 30 luvussa, joka käsittelee erityisesti elinkeinorikoksia<sup>128</sup>. Lahjusrikokset voidaan jakaa antamis- ja ottamisrikoksiin. RL:n 16 luvusta löytyy lahjuksen antamista koskevat säännökset<sup>129</sup>. Lahjuksen antamisrikoksia ovat kielletyn edun lupaaminen, tarjoaminen tai antaminen. Lahjuksen ottamisrikoksia puolestaan ovat edun vaatiminen, vastaanottaminen taikka kielletyn edun tai sitä koskevan tarjouksen tai lupauksen hyväksyminen. RL:n 16 luvun lahjuksen antamisrikokset eivät ole kuitenkaan virkarikoksia. Tekotapa vaikuttaa eniten ehkä rangaistuksen määräämisen suhteen. Lahjuksen vaatimisen katsotaan olevan lähtökohtaisesti törkeämpää menettelyä kuin sen pelkkä vastaanottaminen. Lahjuksen antamisen rangaistavuuskin on säädösten tasolla suppeampi, koska antamista koskevaa lahjusrikkomista vastaavaa säännöstä ei ole lainkaan. Virkamiehelle asetetaan ankarammat vaatimukset kuin ulkopuoliselle.<sup>130</sup> RL:n antamisrikoksia koskeva 16 luku ei erikseen mainitse tapausta jossa lahjuksen antajana olisi virkamies. Myöskään oikeuskäytännöstä ei löydy tällaisia tapauksia. Tilanteessa, jossa virkamies olisi lahjonut esimerkiksi toisen virkamiehen tai yksityisen kansalaisen, vir-

<sup>126</sup> Viljanen 1990: 75.

<sup>127</sup> Heinonen 1999: 899.

<sup>128</sup> RL:n 30 luvun 7 §:n mukaan se, joka elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai selvitysmiehelle taikka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle lupaa, tarjoaa tai antaa lahjottavalle itselleen taikka toiselle osoitetun oikeudettoman edun (lahjuksen) tarkoituksin saattaa lahjottava toimensaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjomisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. RL:n 30 luvun 8 §:n mukaan joka elinkeinonharjoittajan palveluksessa ollessaan, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan itselleen tai toiselle pyytää lahjuksen tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi, ottaa vastaan tai hyväksyy lahjuksen suosiakseen toimensaan tai tehtävässään lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkkioksi tällaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

<sup>129</sup> RL:n 16 luvun 13 §:n mukaan joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa 1 momentissa tarkoitettua lahjan tai edun toiselle.

<sup>130</sup> Heinonen ym. 1999: 897.

kamies tuomittaisiin luultavasti RL:n 40:9-10:n mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä tai virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vaatimistilanteissa edun saamisen aloite tulee virkamieheltä<sup>131</sup>. Lahjuksen vastaanottamisessa on kyse tilanteesta, jossa virkamies on saanut edun itselleen tai toiselle toimitettavaksi. Kun kyseessä on varallisuudesta tai esineestä, edun vastaanottaminen täyttyy, kun lahja siirtyy fyysisesti. Jos kyseessä on kestitys tai matka, vaatimus täyttyy kestitykseen tai matkaan osallistumalla. Lahjuksen hyväksymisessä saaja ilmaisee hyväksymisensä etuun tai varallisuuteen, vaikka ei välittömästi saisikaan etua hyväkseen.<sup>132</sup> Lahjuksen tarjoaminen tarkoittaa ensisijaisesti yksipuolista tahdonilmaisua, jolla lahjoja osoittaa olevansa valmis luovuttamaan lahjuksen heti. Lahjuksen lupaaminen tarkoittaa tarjoamisesta poiketen sitoutumista sen myöhemmin tapahtuvaan antamiseen.<sup>133</sup> Lahjuksen antaminen tarkoittaa ensisijaisesti sen luovuttamista virkamiehelle tai muulle lain mukaan saajana kysymykseen tulevalle henkilölle. Muu henkilö voi olla virkamiehen puoliso, hänen lapsensa tai muu kolmas luonnollinen henkilö tai esimerkiksi yhdistys tai yhteisö<sup>134</sup>. Lahjomisena kriminalisoidaan myös sellainen tapaus, jossa virkamies hyväksyy lahjan tai edun antamisen toiselle tai lupauksen siitä, mutta ei ole henkilökohtaisesti tekemisissä lahjan kanssa. Edellytyksenä kuitenkin on, että saaja on puolestaan hyväksynyt antamisen.<sup>135</sup> Rikoksentehtäjän täytyy aina olla luonnollinen henkilö, mutta se, jonka puolesta tai hyväksi hän on toiminut voi olla myös oikeushenkilö<sup>136</sup>.

#### 4.2. Lahjusrikosten määrä

Lahjusrikosten tilastoja tutkimalla saadaan selville eri vuosikymmenien kehitys lahjusrikollisuudessa. 1940- ja 1950-luvuilla lahjusrikoksista syytettyjen määrä oli suuri. Suurta määrää selittävät kuitenkin sen hetkiset olosuhteet. Sodan aikana ja sen jälkeen voimassa oli erilaisia säännöstelylakeja, joiden rikkomisella oli nostava vaikutus lahjonnasta ja lahjusten vastaanottamisesta syytettyjen määrään. Myös 80-luvulla lahjon-

---

<sup>131</sup> Heinonen ym. 1999: 902.

<sup>132</sup> Heinonen ym. 1999: 903.

<sup>133</sup> Viljanen 1990: 126–136.

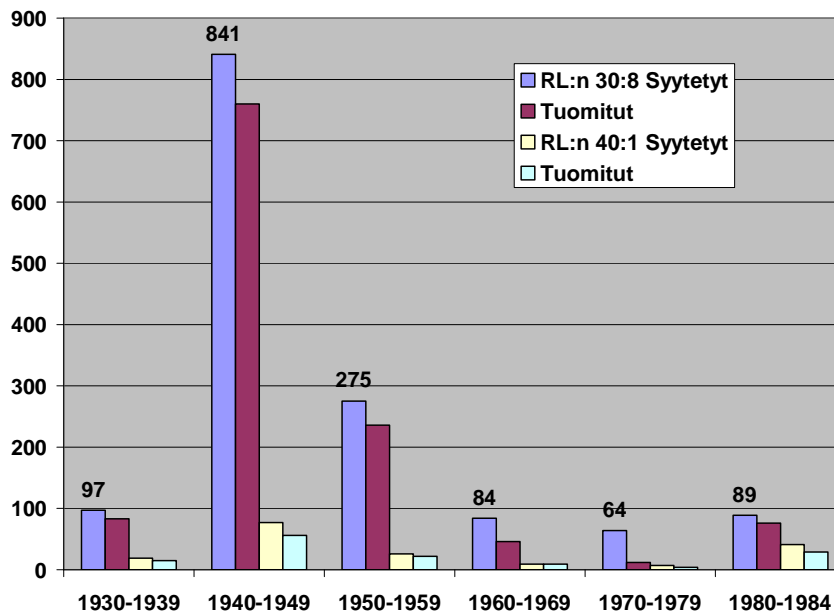
<sup>134</sup> Isaksson 1997: 65–66.

<sup>135</sup> Viljanen 1990: 130.

<sup>136</sup> Emt. 67.

nasta syytettyjen ja tuomittujen määrässä on tapahtunut nousua. Sen hetkistä nousua selittää osaltaan yleinen ilmapiirin tiukentuminen lahjontaa koskevissa asioissa, joka on tiukentanut puolestaan kontrollia.<sup>137</sup> Helsingin sanomien artikkelin ”Myytti lahjomattomasta Suomesta” mukaan 1970–80-lukujen Suomessa lahjonta kaikissa muodoissa oli arkipäivää. Osaksi tämä johtui siitä, että Suomi nousi köyhyydestä kehittyneiden maiden joukkoon, ja maassa tehtiin suuria julkisia hankkeita ja rakennettiin paljon. Virkamiesten ja poliitikkojen palkat olivat pieniä ja heillä oli kiusaus ottaa vauraudesta osansa. Yksi kyseisen aikakauden lahjuskandaaleista oli Helsingin metron rakentamiseen 1970-luvulla liittyvät väärinkäytökset.<sup>138</sup> Valtion virkamiesten lukumäärä on yli kolminkertaistunut vuodesta 1920 vuoteen 1980. Seuraavassa taulukossa näkyy lahjusrikollisuuden kehitystä vuosina 1930-1984. Vuoden 1984 jälkeen ei löytynyt tietoa lahjusrikosten tarkoista vuosittaisista määristä.

Taulukko 2. Lahjomisesta ja lahjuksen vastaanottamisesta syytetyt ja tuomitut vuosina 1930-1984 (Laitinen 1989: 49)



<sup>137</sup> Laitinen 1989: 50.

<sup>138</sup> Lassila 2007.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisun Rikollisuustilanne mukaan virkarikosten määrä vaihtelee vuosittain. Viime vuosina virkarikosten määrä on ollut kasvussa, mutta lahjontatapauksia näistä on vähän.<sup>139</sup> Nykyään lahjusrikoksista tuomittujen määrä on vuosittain pieni. Vuosittain tuomitaan lahjusrikoksista vain muutama henkilö.<sup>140</sup> Kuitenkin lahjusrikollisuuden ollessa kyseessä, todellista kuvaa ei ole helppo saada. Lahjusrikollisuudessa molemmilla osapuolilla on suuri intressi pitää tapahtunut rikos salassa. Ruotsin osalta on arveltu, että piilorikollisuus on suurimmillaan lahjusrikollisuudessa.<sup>141</sup> Virkarikoksista lahjusrikokset ovat siinä mielessä erityisasemassa, että yksikin julkisuteen tullut lahjusepäily saa kansalaisten uskon viranomaistoiminnan puolueettomuuteen horjumaan.

Ahti Laitisen teoksen Yhteiskunnallinen vallankäyttö ja korruption mahdollisuudet mukaan vallankäytön muutokset olivat yhteydessä kehitykseen, joka tapahtui oikeusvaltion muuttumisessa hyvinvointivaltioksi. Laitisen mielestä tämä kehitys on osaltaan myös kasvattanut korruption mahdollisuutta. Hyvinvointivaltiomallissa lainsäädäntövaltaa on siirtynyt hallintoviranomaisille.<sup>142</sup> ”Rakenteellinen korruptio on lahjontaa paljon suurempi ongelma. Erityisesti kunnalliset luottamusmiehet toimivat usein kyseenalaisesti ja vastoin yleistä etua henkilökohtaisten suhteidensa perusteella”, Helsingin sanomien artikkelissa ”Myytti lahjomattomasta Suomesta” Turun yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori Pekka Viljanen sanoo. Suomessa on aina ollut laitonta lahjoa kunnallista luottamusmiestä, mutta vaaliavustusten antaminen on sallittua eikä niitä tarvitse edes julkistaa mikäli yksittäinen lahjoitus alittaa 1700 euroa.<sup>143</sup>

Transparency International –järjestön viimeisimmässä selvityksessä suomalaisviranomaisten arvioidaan olevan vähiten alttiita lahjonnalle. Suomi jakoi ensimmäisen sijan yhdessä Tanskan ja Uuden-Seelannin kanssa. Suomi on selvityksissä ollut viime vuosina aina kärkisijoilla, vaikkakin järjestö arvioi Suomen korruptiotilanteen hieman huonommaksi kuin aiemmin. Transparency Suomi –järjestön varapuheenjohtaja Antti Pihlajamäki arvio tutkimustulosta seuraavasti: ”Se johtunee pääosin muutamista viime vuo-

<sup>139</sup> Rikollisuustilanne 2005: 121.

<sup>140</sup> Ks. esim. HE 77/2001 vp.

<sup>141</sup> Viljanen 1990: 81.

<sup>142</sup> Laitinen 1986: 108.

<sup>143</sup> Lassila 2007.

sina julkisuuteen nousseista lahjusepäilyistä. Otsikoissahan ovat olleet niin Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan oopperareissut kuin Vaasan kaupunginjohton Saariselän matkat”.<sup>144</sup>

Ahti Laitinen löytää kirjassaan Vallan rikokset lahjonnan lisääntymiselle yhden tärkeän syyn niin sanotun korruptiivisen rajapinnan kasvun. Korruptiivisella rajapinnalla hän tarkoittaa hallintokoneiston ja taloudellisten instituutioiden välistä vuorovaikutusta. Korruptiivinen rajapinta on kasvanut useistakin syistä: valtion suora tuki yrityksille on kasvanut, julkinen valta huolehtii yhä enemmän talouselämän toimintaedellytyksistä, valtiokoneisto on teknistynyt eikä voi toimia ilman yrityksiltä saatavia palveluja ja tuotteita. Lisäksi rakentaminen on vilkastunut ja siihen liittyy kunnallinen kaavamonopoli.<sup>145</sup> Uudenlaisia haasteita viranomaistoiminnalle asettavat esimerkiksi maksullinen palvelutoiminta ja yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Lisäksi julkiset hankinnat ovat entistä suuremmissa asemassa kansantaloudessa.

#### 4.3. Lahjonnan vaikutukset

Lahjonnalla on kielteinen vaikutus yleiseen yhteiskuntamoraaliin. Kansalaiset voivat menettää luottamuksen virkatoimintaan, kiinnostuksen politiikkaan ja uskon oikeusjärjestelmään. Jollei lahjusrikollisuutta valvota ja saada loppumaan, se voi synnyttää lahjusjärjestelmän. Lahjusten ottaminen synnyttää myös lahjuksen antamista. Jos syntyy lahjusjärjestelmä, voi olla, että tulevaisuudessa ei pystytä vaikuttamaan asioihin ilman lahjontaa. Tällainen saattaa horjuttaa kilpailuolosuhteita. Mikäli lahjuksia annetaan esimerkiksi julkisten hankintojen kilpailuttamisen yhteydessä, valituksi ei välttämättä tule edullisin tarjous. Kansalaisiin lahjusjärjestelmä voi vaikuttaa siten, että kansalaiset luulevat, että virkatoimet eivät etene ilman pientä lahjontaa. Lahjuksen antajan tarkoituksena on usein saada vastaanottaja menettelemään velvollisuuksiensa vastaisesti. Vastaa- ja saattaa menettelynsä seurauksena syyllistyä myös toiseen rikokseen, esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämiseen tai virkasalaisuuden rikkomiseen. Lahjusrikossäännösten päämääränä on myös muun rikollisuuden ehkäiseminen.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Suomi arvioitiin taas vähiten korruptoituneeksi 2007.

<sup>145</sup> Laitinen 1989: 53.

<sup>146</sup> Viljanen 1990: 76.

#### 4.4. Lahjusrikosten tekomuodot

##### 4.4.1. Lahjuksen ottaminen

*Jos virkamies toiminnassaan palvelussuhteessa pyytää itselleen tai toiselle lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka hyväksyy 2 kohdassa tarkoitettun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen lahjuksesta, on hänet tuomittava lahjuksen ottamisesta. Virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. (RL 40:1.)*

Lahjan ottaminen on rangaistavaa vain sellaisessa tilanteessa, missä sen saaminen perustuu siihen, että asianomaisella virkamiehellä on mahdollisuus vaikuttaa antajaa koskeviin ratkaisuihin. Virkamiehellä ei kuitenkaan tarvitse olla oikeutta käyttää päätösvaltaa. Virkamiehen toimenkuvaan voi kuulua vaikka toimia esittelijänä tai valmistelijana.<sup>147</sup> Esimerkiksi kaavoitusta, verotusta, valvontaa tai avustuksen myöntämistä koskeva päätöksenteko sekä tällaisen päätöksen esittely ja muunlainen valmistelu voivat olla vaikuttamisen kohteena.<sup>148</sup>

##### 4.4.2. Törkeä lahjuksen ottaminen

Törkeästä lahjuksen ottamisesta tuomitaan RL:n 40:2 mukaan, jos lahjuksen ottamisessa virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi, taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Lahjuksen ottaminen voi olla törkeää, mikäli on tavoiteltu huomattavaa hyötyä lahjanantajalle tai toiselle tai tuntuvaa vahinkoa tai haittaa

<sup>147</sup> Heinonen ym. 1999: 899.

<sup>148</sup> Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 218.



toiselle. Lahjan tai edun huomattava arvo on myös ankaroittamisperuste. Hyödyn, vahingon tai haitan ei tarvitse välttämättä olla taloudellista vaan kysymykseen voi tulla esimerkiksi fyysisen kivun tai rasituksen taikka vapaudenriiston aiheuttaminen tai välttäminen<sup>149</sup>

#### 4.4.3. Lahjusrikkomus

*Jos virkamies itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta (RL 40:3).*

Lahjusrikkomuksen sanamuodon mukaan virkamies tuomitaan lahjusrikkomuksesta, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena. Lahjusrikkomus on astetta lievempi kuin lahjuksen ottaminen. Lahjusrikkomuksen kohdalla lahja tai etu voi olla esimerkiksi alennus, joka sinänsä on hyväksyttävä, mutta joka virkatehtävien yhteydessä on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Pääsääntönä on, että virkamiehelle hyväksytään sama etu, jonka hän voisi vastaanottaa mikäli erityistä suhdetta hänen ja edunantajan välillä ei olisi. Virkamies saa hyödyntää liiketoimintatietoisuuttaan samalla tavalla kuin kuka muu tahansa, mutta hän ei saa hankkia erityisiä etuja virka-asemansa avulla.<sup>150</sup>

Seuraavassa KKO:n tapauksessa virkamies on tuomittu RL:n 40:3 lahjusrikkomuksesta ja 40:1 lahjuksen ottamisesta. KKO on todennut, että lieventävinä seikkoina voidaan pitää matkojen jonkin asteista hyödyllisyyttä A:n virkatointen hoitamiselle sekä A:n esimiesten hyväksyntää kahdelle matkalle.

KKO 1997: 33: Opetusministeriön osastopäälliköllä oli asemansa vuoksi mahdollisuus vaikuttaa osastollaan valmisteltavina olleisiin liikuntajärjestöjen valtionavustuksiin. Hän

<sup>149</sup> Isaksson 1997: 67.

<sup>150</sup> Emt. 68–78.

oli osallistunut valtionapua saavan liikuntajärjestöihin kuuluvan lajiliiton ja sellaista lajiliittoa tukevan yhdistyksen omistaman yhtiön kustantamille matkoille ulkomaisiin urheilukilpailutapahtumiin. Hänen katsottiin syyllistyneen lahjuksen ottamiseen ja lahjusrikkomukseen. KKO totesi perusteluissaan seuraavasti: Ottaen huomioon edellä kerrotut olosuhteet kokonaisuudessaan A:n on virka-asemansa ja varanotaarikoulutuksensa vuoksi pitänyt ymmärtää, että matkaedut on annettu hänelle hänen virka-asemansa ja siinä olevien vaikutusmahdollisuuksiensa vuoksi ja että yhdistys X:n kustannuksella tehdyt matkat ovat olleet omiaan vaikuttamaan hänen virkatoimintaansa. Se, että opetusministeriön silloinen kansliapäällikkö on hyväksynyt Ruotsin matkan virkamatkaksi ja kansliapäällikön sijaisena toiminut ylijohdaja on antanut A:lle matkamääräyksen Amerikan Yhdysvaltoihin suuntautuneelle jalkapallon MM-kisamatkalle, ei poista A:n rikosoikeudellista vastuuta menettelystään. Valtioneuvoston 27.10.1983 antamien ulkopuolisten kustantamia virkamatkoja koskevien ohjeidenkin mukaan jokaisen virkamiehen on itse huolehdittava siitä, ettei riko virkavelvollisuuksiaan. Kun A:n viranhoitoon on kuulunut erilaisten urheilutapahtumien seuraamista, hänen yhdistys X:n ja PM-yhtiön kustannuksella tekemiensä matkojen voidaan katsoa olleen ainakin jossakin määrin viranhoidon kannalta hyödyllisiä. Opetusministeriön silloinen kansliapäällikkö ja hänen sijaisenaan toiminut ylijohdaja ovat ennen A:n matkoille osallistumista hyväksyneet Ruotsiin ja Amerikan Yhdysvaltoihin suuntautuneet matkat virkamatkoiksi. A:n vastaanottamien matkaetujen yhteisarvokaan ei ole erityisen huomattava. A on menettelynsä vuoksi lisäksi jo ollut virantoimituksesta pidätettynä 16.9.1994–29.2.1996. Näillä perusteilla KKO pitää sakkorangaistusta riittävänä seuraamuksena A:n syyksi luetusta menettelystä.

#### 4.4.4. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana

*Jos kansanedustaja itselleen tai toiselle pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun, taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, taikka ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen ja lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40:4). Tunnusmerkistö täyttyy jo ennen kuin kansanedustaja on esittänyt mielipiteitään tai osallistunut asian käsittelyyn valtiopäivillä<sup>151</sup>. Suomessa ei tietävästi ainakaan vielä ole syytetty kansanedustajaa lahjuksen ottamisesta*

Kansainvälisen sääntelyn muutokset pakottivat Suomen tarkistamaan lahjusrikossäännöstöä. EN:n rikosoikeudellinen yleissopimus kriminalisoi lahjusten ottamisen kansanedustajana ja lahjuksen antamisen kansanedustajalle. Suomessa aikaisemmin tällainen ei ollut rangaistavaa. Virkarikossäännösten uudistuksen myötä vuonna 2002 RL:n 40 lukuun lisättiin lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Tämä säännöksen sisältö ja sana-

<sup>151</sup> LaVM 10/2002 vp s. 5.

muoto aiheuttivat perustuslakivaliokunnassa ja lakivaliokunnassa keskustelua. Alun perin RL:n muuttamista koskeva lakiehdotus ehdotti kriminalisoitavaksi kansanedustajan ja kansanedustajaehdokkaan lahjomisen sekä lahjuksen ottamisen kansanedustajana tai kansanedustajaehdokkaana. Lakiehdotus pohjautui EN:n korruptiosopimuksen 4 artiklan määräykseen kansanedustuslaitoksen jäsenen aktiivisen ja passiivisen lahjonnan säätämisestä rangaistavaksi. Korruptiosopimus ei kuitenkaan edellyttänyt kansanedustajaehdokkaan mukaan ottamista sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan 29/2001 sitä mieltä, että kriminalisoinnilla on lähinnä symbolinen merkitys, eikä rikoslakia valiokunnan mielestä pitäisi käyttää tällaiseen tarkoitukseen. Epämääräiseksi jäävä kriminalisointi yhdessä mahdollisuuden kanssa esittää kansanedustajaan kohdistuvia vihjailuja, väitteitä ja epäilyjä voivat aiheuttaa edustajantoimen hoitamiselle ja poliittiselle kulttuurille suurempia haittoja kuin rangaistussäännöksellä saavutettaviksi arvioidut hyödyt olisivat.<sup>152</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi, että mahdollisiin epäkohtiin voidaan tarvittaessa puuttua esimerkiksi vaalirahoituksen avoimuutta koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä. Perustuslakivaliokunta olisi halunnut tehdä korruptiosopimukseen varauman, jolloin Suomen ei olisi tarvinnut kriminalisoida kansanedustajien lahjontaa ollenkaan.<sup>153</sup>

Lakivaliokunta oli asiasta hieman eri mieltä ja totesi mietinnössään 10/2002, että kansanedustajan lahjontasäännösten tarkoituksena on suojata eduskunnan päätöksentekoa epäasialliselta vaikuttamiselta ja kansalaisten luottamusta päätöksenteon asianmukaisuuteen. Kriminalisointia voidaan pitää perusteltuna suojeltavan oikeushyvän tärkeyden vuoksi. Rikoslainsäädäntö yhteiskunnallisena sääntelykeinona sisältää myös symbolisen merkityksen. Säättämällä jokin teko lainsäädännössä rangaistavaksi osoitetaan sen hai-

---

<sup>152</sup> PeVL 29/2001 lausuttiin mm. seuraavaa: Kansanedustaja on tehtävänsä vuoksi jatkuvasti yhteydessä yhteiskunnan eri alojen toimijoihin käydäkseen keskusteluja eduskunnan käsiteltävänä olevista ja sinne käsiteltäväksi tulevista asioista. Luonnollista on, että edustaja pitää tässä tarkoituksessa yhteyttä myös omiin tukijoihinsa. Näille keskusteluille on ominaista pyrkimys vaikuttaa edustajan käsityksiin ja toimintaan. Keskusteluissa edustaja myös usein ilmaisee oman kantansa asiaan. Tärkeää näin ollen on, että kansanedustajan tehtävään kuuluvassa päivittäisessä toiminnassa voidaan riittävällä tarkkuudella ennakoita, onko jokin menettely rangaistavaa. Eduskuntatyö on julkista. Avoimuuteen kuuluu, että kansanedustaja on tehtävässään jatkuvan julkisen tarkastelun kohteena. Edustajan tehtävä on herkkä kielteiselle julkisuudelle. Henkilövaaliin perustuvassa järjestelmässä pelkkä väite edustajaan tai edustajaehdokkaaseen mahdollisesti kohdistuvasta rikosepäilystä voi olla vaalin tuloksen kannalta ratkaiseva. Vaalin tuloksen nähdessä on tällöin samantekevää, johtaako epäily syytteen nostamiseen ja rangaistuksen tuomitsemiseen vai todetaanko väite perättömäksi. Myös tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen.

<sup>153</sup> PeVL 29/2001 vp s. 4.

tallisuus ja korostetaan oikeudellisesti suojatun edun merkitystä. Lisäksi lakivaliokunta totesi, että varauman tekeminen korruptiosopimukseen aiheuttaisi kansainvälistä huomiota ja lakivaliokunnan mukaan lahjonnalla ja korruptiolla on vakavia yhteiskunnallisia seurauksia. Suomen kohdallakin tulee tapahtumaan kansainvälistymistä, jonka myötä myös rikokset kansainvälistyvät ja niillä on valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia. Valiokunta piti tärkeänä, että Suomi edistää kansainvälistä yhteistoimintaa ja tukee kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista ja hyväksyy EN:n korruptiosopimuksen mahdollisimman vähäisin varauksin.<sup>154</sup>

#### 4.5. Lahjuksen määritelmä

Monesti virkamiehille tarjotut etuudet yhdistetään termeihin korruptio tai lahjonta. Korruptioksi kutsutaan lahjontaa ja lahjusten vastaanottamista sekä muuta epäasianmukaista vaikuttamista etuja antamalla tai tarjoamalla.<sup>155</sup> Lahjus on aina etu. Sillä onko etu rahasuoritus, tavara vai esimerkiksi matka ei ole merkitystä. Se, että lahjuksen on aina oltava etu, herättää kysymyksen, onko lahjuksella oltava varallisuusarvoa.<sup>156</sup> Sääntönä on se, voiko edun vaatiminen, hyväksyminen tai vastaanottaminen vaarantaa luottamusta virkamieheen. Edun laadun lisäksi on otettava huomioon virkamiehen asema organisaatiossa ja hänen tehtävänsä sekä edun toistuvuus sekä tekoon liittyvät muut tekijät ja olosuhteet.<sup>157</sup> RL:n 40:1:ssä käytetään ilmaisuja ”lahja, muu oikeudeton etu ja muu etu”. Ilmaisu ei edellytä, että lahjan tai edun tulisi olla laadultaan taloudellinen. Edun suuruudella ei sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä. Etua ei tarvitse etukäteen tarkasti yksilöidä. Menettely voi olla rangaistavaa jo pelkästään silloin, kun virkamiehelle on tarjottu epämääräisesti ”rahaa”.<sup>158</sup> Palvelujen ja vastapalvelujen vaihtaminen ei ylipäänsä sovi virkatoimintaan. Lähtökohtana on pidetty, että kaikki etuudet, joilla voidaan pyrkiä tai jotka ovat omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan palvelussuhteessa, voivat olla lahjusrikossäännöksissä tarkoitettuja etuja. Tämä tarkoittaa sitä, että kysymykseen tule-

<sup>154</sup> LaVM 10/2002 vp s. 4–5.

<sup>155</sup> Laitinen 1989: 71.

<sup>156</sup> Viljanen 1990: 86.

<sup>157</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2001: 1.

<sup>158</sup> Viljanen 1990: 96.

vat kaikki varallisuusarvoiset edut, mutta myös muunlaiset edut ovat mahdollisia.<sup>159</sup> Varallisuusarvoa vailla oleva lahjus tai etu voi olla vaikkapa kunniamerkki, arvonimi tai suositus<sup>160</sup>. Virkamies ei voi myöskään puolustautua, että on vastaanottanut lahjan tai matkan yksityishenkilönä, sillä virkamiehen velvollisuudet ulottuvat myös vapaa-aikaan.<sup>161</sup>

#### 4.5.1. Oikeudeton etu

Lahjusrikossäännöstössä puhutaan oikeudettomasta edusta. Tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehellä ei saa olla mitään oikeutettua perustetta sen pyytämiseen. Oikeutettu etu puolestaan on esimerkiksi palkka tai säännöksiin perustuva etu, kuten päiväraha.<sup>162</sup> Lahjusrikossäännöksissä on asetettu rangaistavuuden edellytykseksi, että edulla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka että se on omiaan vaikuttamaan henkilön toimintaan palvelussuhteessa<sup>163</sup>. Useimmiten on mahdotonta selvittää vaikuttaako etu tai lahjus virkamiehen toimintaan. Monesti lahjan antajan antama etuus tai lahja saa virkamiehen kiitollisuudenvelkaan.<sup>164</sup> Lahjan tai edun ei kuitenkaan tarvitse konkreettisesti vaikuttaa virkamiehen toimintaan. Riittää, että edulla pyritään tällaiseen vaikuttamiseen tai sitä, että edulla objektiivisesti arvioiden voi olla vaikutusta virkamiehen tehtävien hoitoon. Rangaistavaa on myös sellaisen lahjuksen ottaminen, mikä ei johda virheelliseen toimintaan. Rangaistavuuden edellytykseksi riittää, että lahjominen liittyy lahjottavan toimintamahdollisuuksiin palvelussuhteessa.<sup>165</sup> Lisäksi virkamiehen on itse mielletävä edun yhteys virkatoimintaan<sup>166</sup>.

Seuraavaan KKO:n tapaukseen on sovellettu RL:n 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomuksesta koskevia säännöksiä. Tapauksessa on kyse sellaisesta tilanteesta, missä ei ole näyttöä siitä, onko lahjus vaikuttanut virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Mutta ottaen

<sup>159</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2001: 1.

<sup>160</sup> Viljanen 1990: 98.

<sup>161</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2001: 1.

<sup>162</sup> Heinonen ym. 1999: 900–902.

<sup>163</sup> Viljanen 1990: 101.

<sup>164</sup> Heinonen ym. 1999: 901.

<sup>165</sup> Heinonen ym. 1999: 899–900.

<sup>166</sup> Viljanen 1990: 148.

huomioon A:n asema ilman tosiasiallista vaikutustakin, edun vastaanottaminen on rangaistavaa.

KKO 2002: 51: A oli toimiessaan sisäasiainministeriön poliisiosaston rikosylitarkastajana pyytänyt ja vastaanottanut taloudellista tukea yhdessä kilpailijaparinsa kanssa vapaa-aikanaan harrastamansa poliisiralliautoilun rahoittamiseen. Poliisin ja yksittäisen poliisimiehen puolueettomuudelle ja tasapuolisuudelle voidaan jo poliisitoiminnan luonteen johdosta asettaa tavanomaista korkeammat vaatimukset. A:n virka-asema sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön ylitarkastajana ja eräiden projektien vastuuhenkilönä, jollaiseen asemaan ulkopuolisen näkökulmasta yleensä liittyy laaja vaikutusmahdollisuus, on ollut merkittävä. Se seikka, että A on toistuvasti vastaanottanut taloudellista etua yhtiöltä, johon sanotulla osastolla on ollut jatkuva liikesuhde, on omiaan herättämään ulkopuolisissa epäilyksiä poliisitoimen hankintoihin liittyvien asioiden käsittelyn puolueettomuudesta. Asiaa arvioitaessa ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, missä määrin A on tosiasiallisesti vaikuttanut kyseisen liikesuhteen syntymiseen tai jatkumiseen. Ottaen huomioon A:n edellä mainittu virka-asema poliisiosastolla ja etuuden antajan suhde kyseiseen osastoon A:n menettely on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomais-toiminnan tasapuolisuuteen sillä tavoin kuin lahjusrikkomusta koskevassa rangaistussäännöksessä edellytetään.

#### 4.5.2. Tarpeellisuuskriteeri

Monesti etujen hyväksyttävyyttä on arvioitu tarpeellisuuskriteeriin kautta. Esimerkiksi matkojen kohdalla on ollut tulkintaongelmia. Onko matka ollut hyödyllinen tehtävien hoidon kannalta? Kestityksissä on voitu miettiä onko tapahtunut yhteydenpito ollut tehtävien hoidon kannalta tarpeen?<sup>167</sup> Ongelmia ovat aiheuttaneet korkeiden virkamiesten edustustilaisuuksiin osallistuminen. Mikä on normaalia vieraanvaraisuutta ja mikä puolestaan täyttää lahjonnan tunnusmerkit? Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäen mukaan nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että konkreettisia hankintoja tekevä osastopäällikkö ei ole kestityksen suhteen kaikilta osin samassa asemassa kuin hänen ylin esimiehensä pääjohtaja<sup>168</sup>.

EOA:n kertomuksessa vuodelta 2006 EOA on ottanut kantaa virkamiehen virkamiesrooliin ja sen erottamiseen virkamiehen muista rooleista. Huomiota on herättänyt Kelan pääjohtajan osallistuminen työvierailun järjestäneen kuntoutuslaitoksen kustantamana Savonlinnan oopperajuhlille ja vastaanottanut tämän jälkeen kuntoutuslaitoksen tarjoamaa kestitystä. EOA:n mielestä virkamiesoikeudellisesti menettely oli huonosti harkit-

<sup>167</sup> Heinonen ym. 1999: 901.

<sup>168</sup> Mölsä 2006.

tua ottaen huomioon edun tarjonnan tahon taloudellisesti merkittävä yhteistyö pääjohtajan edustaman Kelan kanssa ja pääjohtajan asema organisaatiossa. Kestityksen vastaanottaminen saattoi heikentää luottamusta tasapuolisuuteen pääjohtajan toiminnassa ja samalla luottamusta yleensäkin Kelaan. EOA katsoo, että virkamiehen tulee osata erottaa viran ulkopuoliset sivutoimet sekä harrastukset työtehtävistä ja pidättäytyä virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen vaikuttavasta toiminnasta sekä etujen vastaanottamisesta. Virkamiehen ei tule antaa aihetta virkatoimien asianmukaisuutta koskeviin aiheettomiin epäluuloihin, mikäli sellaiset on mahdollista ehkäistä jo etukäteen.<sup>169</sup>

#### 4.5.3. Virkamatka

Valtiovarainministeriön antamat uudet ohjeet koskien ulkopuolisten kustantamia virkamatkoja ovat tulleet voimaan 1.6.2001. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan virastojen tulee suunnitella toimintansa siten, että tehtävien ja toiminnan kannalta tarpeelliset ja välttämättömät virkamatkat voidaan suorittaa virastolle talousarviossa osoitettujen määrärahojen turvin.<sup>170</sup> Kun virkamiehelle tarjotaan matkaa tai sen rahoitusta, tarjous on osoitettava virastolle. Jos yksittäinen virkamies saa matkatarjouksen, hänen tulee saattaa asia matkamääräyksen antajan ratkaistavaksi. Matkamääräyksen antaja ratkaisee onko matka viraston toiminnan kannalta perusteltu. Jos virasto päättää vastaanottaa matkaa tai sen rahoitusta koskevan tarjouksen, matkamääräyksen antajan tulee arvioida ja ratkaista kenen virkatehtäviin matkan suorittaminen kuuluu.<sup>171</sup>

#### 4.5.4. Jälkikäteinen lahjonta

Ristiriitaisia näkemyksiä aiheuttavat niin sanotut kiitoslahjat eli jälkikäteinen lahjonta, jotka annetaan kiitoksena tehdystä virkatoimesta, mutta joita ei ole luvattu etukäteen.

<sup>169</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006: 66.

<sup>170</sup> Ulkopuolisten kustantamien matkojen hyväksyttävyyttä harkittaessa tulisi ottaa huomioon ulkopuolisen tahon rooli suhteessa viranomaiseen (palvelun myyjä, lupa-asia yms.) miksi valtionhallinnon ulkopuolinen taho kustantaa virkamatkoja tai muita etuja, minkä arvoisia ne ovat, voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa, liittykö matkaan kestitystä tai muuta oheistarjontaa, joutuuko virkamies kiitollisuudenvelkaan, mitä ulkopuolinen taho odottaa viranomaiselta, onko kysymyksessä kilpailuasetelma.

<sup>171</sup> Valtiovarainministeriön ohje 2001: 2.

RL:n 40 luvun uudistusta koskevan HE:n 77/2001 mukaan lahjuksen ottamisen rangaistavuus rakentuu sille ajatukselle, että lahjuksen vastaanottaminen tai sitä koskevan lupauksen hyväksyminen voivat vaikuttaa virkatoimen suorittamiseen. Kiitoslahjan vastaanottamista ei ole perusteltua pitää lahjuksen ottamisena, koska siihen ei liity uhkaa virkatointen epäasiallisesta suorittamisesta. Kiitoslahjankin vastaanottaminen voi sen sijaan joskus olla sopimatonta, koska se vaarantaa helposti luottamusta virkatoiminnan riippumattomuuteen tällaisista lahjoista. Viranomaisen vastaanottama kiitoslahja voi saada muut kansalaiset luulemaan, että hyvää palvelua saa vain lahjan avulla.<sup>172</sup> Vaasan HO on katsonut tapauksessaan VaaHO:1998:5 seuraavanlaisesti: Sellainenkin lahjus, joka annetaan virkamiehelle vasta virkatoimen suorittamisen jälkeen, on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Joissakin tapauksissa kiitoslahja voi vaikuttaa lahjuksen ottajan tuleviin virkatoimiin. Kiitoslahjan antamisessa kuitenkin ei ole yleensä kysymys tällaisesta pyrkimyksestä. Virkatoiminnan puolueettomuutta voivat vaarantaa erittäin huomattavat henkilökohtaiset kiitoslahjat. Tällaiset voivat tulla rangaistaviksi lahjusrikkomuksena tai virkavelvollisuuden rikkomisena. Jos lahjan antajan tarkoituksena on kiitoksen ohella vaikuttaa tuleviin virkatoimiin ja lahjan ottaja on tästä tietoinen, voidaan kiitoslahjankin vastaanottajaan soveltaa lahjuksen ottamista koskevia säännöksiä.<sup>173</sup>

#### 4.5.5. Tahallisuusvaatimus

Lahjuksen ottaminen edellyttää tahallisuutta. Tuottamuksellisesta lahjuksen ottamisesta voidaan kuitenkin rangaista RL:n 40:3 mukaisena lahjusrikkomuksena tai RL:n 40:10 mukaan tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Seuraavassa KKO:n tapauksessa virkamiehet on jätetty tuomitsematta, koska tahallisuus on puuttunut. Tapauksessa A vesioikeuden jaoston puheenjohtajana, ja B ja C vesioikeuden insinöörijäseninä olivat osallistuneet useisiin Kemijoki Oy:n tarjoamiin kestityksiin.

KKO 2000: 40: Arvioitaessa A:n, B:n ja C:n menettelyn moitittavuutta on todettava, että A:lle on päällikkötuomarina asetettava korkeammat vaatimukset kuin B:lle ja C:lle. Eriyisesti puheenjohtajalla on suuri vastuu tuomioistuimen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Täten puheenjohtaja ei perustellusti voi lieventävänä seikkana vedota alalla

---

<sup>172</sup> HE 2001/ 77 vp s. 41.

<sup>173</sup> Emt. 41.



vallinneeseen kestitsemistapaan. Ottaen huomioon A:n syyksi luetun menettelyn koostuminen useista tapauksista ja tekojen luonne kokonaisuutena, häntä ei voida jättää rangaistukseen tuomitsematta. A:lle määrätty sakkorangaistus on kuitenkin ankara siihen nähden, että kestitsemiskäytäntö on ilmeisesti muodostunut aikojen kuluessa ja ollut sillä tavalla laaja-alaista, että jo käytännölliset syyt ovat johtaneet useiden muiden, lähes vastaavissa tilanteissa olleiden tuomareiden ja virkamiesten osalta syyttämättä jättämisiin. Siten yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen tässä tilanteessa puoltaa myös A:n osalta lievää rangaistuskäytäntöä. Sen vuoksi KKO pitää varoitusta riittävänä seuraamuksena A:lle. Sen sijaan B:n ja C:n syyksi jäävää tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on kestityksen vähäisyyteen ja mainittuun käytäntöön nähden sekä ottaen vielä huomioon heidän asemansa tuomioistuimen rivijäseninä pidettävä olosuhteisiin nähden anteeksianttavana. Siten heidät on jätettävä rangaistukseen tuomitsematta. Lahjuksen ottamisesta KKO totesi seuraavasti: lahjuksen ottaminen virkamiehenä on säännelty RL:n 40 luvun 1 - 3 §:n tunnusmerkistöissä, jotka edellyttävät tahallista menettelyä. Rangaistavuutta ei ole näissä lahjusrikosta koskevissa nimenomaisissa säännöksissä ulotettu tuottamukselliseen tekemuotoon eikä säännöksiin myöskään sisälly viittausta RL:n 40 luvun 11 §:ään. Ottaen huomioon edellä mainitut rikoslain uudistamisen tavoitteet ja vanhastaan noudatetut rikosoikeudelliset periaatteet, muun muassa sen, että kustakin rikoksesta on rangaistava sitä koskevan rangaistussäännöksen perusteella, päädyn hylkäämään syytteen, koska syytteessä kuvattua lahjusrikkomusta ei ole säädetty rangaistavaksi tuottamuksellisena.

EOA on pohtinut virkamiehelle tarjotun kestityksen sisältöä ja laajuutta tarkemmin liittyen vesioikeuden tuomareiden kestitystapaukseen. Vesioikeuden tapauksessa ongelmallista on ollut vesioikeuden silloinen tehtävä yhtäältä hallinnollisena lupaviranomaisena ja toisaalta tuomiovaltaa käyttävänä tuomioistuimena. Vesioikeuden jäseniä on osallistunut alkoholitarjoilua ja muuta kestitystä, kuten saunailtoja sisältäviin tilaisuuksiin. EOA on pitänyt virkamiesten osallistumista tällaiseen valtion virkamieslain ja hyvän hallintotavan valossa arveluttavana. Kestitysten vastaanottamisen arvioiminen rikosoikeudellisesta näkökulmasta pohjautuu siihen, että voidaanko kestityksiä pitää lahjusluonteisina etuina vai onko kyseessä ollut tavanomaisen kohteliaisuuden vaatima vieraanvaraisuus. EOA on katsonut, että yhtiön on oltava tilaisuudessa isäntänä, jotta se voisi kestitystä tilaisuudessa tarjota. Tilaisuuden on lisäksi oltava tarpeellinen viranomaisen virkatehtävien kannalta. Jos kestityksellä pyritään vaikuttamaan tarjoajaa koskeviin tärkeisiin ratkaisuihin, kestitystä voidaan tuskin enää luonnehtia tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi. Kestityksen luonnetta pohdittaessa on mietittävä miltä tilanne näyttää ulospäin sekä mitä mielikuvia se voi yleisen elämäkokemuksen perusteella herättää ulkopuolisessa tarkastelijassa. Vesioikeuden jäsenten mielestä yhtiön harjoittama vieraanvaraisuus on ollut eräänlainen ”maantapa”, joka on esiintynyt pitkäaikaisena ja vakiintuneena kanssakäymisenä. Lisäksi vesioikeuden jäsenet ovat itse kokeneet kestityksen olleen vain tavanomaista vieraanvaraisuutta, josta kieltäytyminen olisi ollut epä-

kohteliasta. He eivät myöskään ole mieltäneet, että keskitys olisi vaikuttanut tai, että sillä olisi ollut tarkoitus vaikuttaa heidän virkatoimintaansa. EOA:n mielestä kestitys osana ”maantapaa” on ollut hitaasti hävitettävissä. 90-luvulla ei viranomaisten kestitykseen ole puututtu ainakaan virallisohejin.<sup>174</sup>

Vaasan kaupungin johtaviin virkamiehiin kohdistuva lahjusepäily on myös yksi viime vuosien lahjustapauksista. Tapauksessa on pohdittu laajasti ”on omiaan” ilmaisun tarkoitusta ja laajuutta. Tulkinnallisesti merkitystä on liitetäänkö ilmaisu virkamiehen menettelyyn vai enemmänkin edun luonteeseen. Virkarikosuudistuksessa kyseistä ilmaisua haluttiin selkeyttää ja liittää ilmaisu ”on omiaan” selkeämmin virkamiehen menettelyyn. Vanhan lain sanamuoto jätti liian vähälle huomiolle sen tapahtumakokonaisuuden, joka lahjustilanteeseen liittyi.<sup>175</sup> Vaasan HO otti huomioon uudistuksen mukaisen tulkinnan päättäessään ratkaisustaan.

VaaHO R 06/1095: Vaasan kaupungin johto sai syytteet RL:n 40:1-2 mukaisesta lahjuksen ottamisesta helmikuussa 2006. Osuuskauppa KPO (myöhemmin KPO) sai puolestaan syytteen RL:n 16:13 lahjuksen antamisesta. Vaasan kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, teknisen viraston johtaja sekä Vaasan tiepiirin tiejohtaja ovat osallistuneet KPO:n kustantamalle Inariin Saariselän matkailukylään tehdylle matkalle vuonna 2002 ja ottaneet matkalla vastaan kestitystä. Lisäksi kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja ja teknisen viraston johtaja ovat osallistuneet KPO:n kustantamalle ulkomaanmatkalle Tallinnaan vuonna 2003 sekä ottaneet matkan aikana vastaan kestitystä. Kummankin matkan aikoihin KPO:lla on ollut Vaasan kaupungin toimitelmissä vireillä rakennushankkeita, joihin Vaasan kaupungin em. mainitut henkilöt ovat voineet vaikuttaa. Koska vain kunta voi kaavamopolinsa perusteella laatia ja muuttaa asemakaavoja, käräjäoikeus on katsonut, että on tällaisen hankkeen, jossa kunta on lisäksi maa-alueen myyjänä, valmistelusta vastaavilta virkamiehiltä edellytettävä hankkeen vireillä ollessa tavallista suurempaa pidättyväisyyttä palvelussuhteeseen liittyvien etujen vastaanottamisessa, jotta luottamus viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ei vaarannu. Käräjäoikeus totesi kaupunginjohtajan, apulaiskaupunginjohtajan ja teknisen viraston johtajan syyllistyneen lahjusrikkomukseen, mutta jätti heidät rangaistukseen tuomitsematta ottaen huomioon tekojen vähäisyyden. KPO:ta vastaan nostetut syytteet käräjäoikeus hylkäsi. Syyttäjä valitti käräjäoikeuden tuomion jälkeen HO:teen. Saariselän matkan suhteen HO on todennut, että KPO on Vaasassa iso työllistäjä. HO on katsonut, että tämän vuoksi on uskottavaa, että Vaasan kaupungille on ollut tärkeää pitää vuosittain yhteyttä KPO:n johtoon samalla tavalla kuin muidenkin isojen yritysten johtoon. HO:n mukaan virkamiesten osallistumiseen matkalle on ollut myös viranomaisten omasta tarpeesta johtuva syy. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja on kertonut, että matka on ollut kaupungin kannalta tarpeellinen ja matka olisi voitu tehdä myös julkisin varoin. Matkan sisällöstä esitetyn selvityksen perusteella HO katsoo, että kysymyksessä on ollut työmatka. Vastaanotetun kestityksen suhteen HO katsoo, että se ei ole ylittänyt kohtuutta. Tallinnan matka on ollut myös työmatka. Matkaa ja

<sup>174</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997: 91–103.

<sup>175</sup> HE 77/2001 vp s. 41–42.

hotellimajoitusta ei voida pitää etuna virkamiehille. Kestitys on ollut kohtuullista lukuun ottamatta shampanjatarjoilua, jota voidaan pitää rajatapauksena. Ho katsoo, että sekä lahjuksen antamisen ja ottamisen että lahjusrikkomuksen osalta ratkaisu on perustettava tilanteen kokonaisarviointiin. KPO:n ei ole näytetty saaneen mitään erityistä kohtelua. Matkoille osallistumiselle on osoitettu olleen kaupungin ja tiepiirin tarpeesta johtuva syy ja kulut olisi voitu maksaa julkisista varoista. HO on todennut, että asiaa kokonaisuutena arvioidessaan, ei KPO ole antanut eivätkä kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, teknisen viraston johtaja ja Vaasan tiepiirin tiejohtaja ole ottaneet vastaan sellaisia etuja, jotka olisivat olleet omiaan vaikuttamaan mainittujen virkamiesten toimintaan palvelusuhteessa. Lahjusrikkomuksen osalta HO on katsonut, että tämänkaltaiset yhteistyötilaisuudet luonnollisesti aiheuttavat myönteisen ilmapiirin osapuolten välille. Arvioidessaan menettelyä kokonaisuudessaan HO on katsonut kuitenkin, etteivät Vaasan kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, teknisen viraston johtaja ja Vaasan tiepiirin tiejohtaja ole ottaneet vastaan etua siten, että menettely olisi ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Näin ollen syytteet on kokonaisuudessaan hylättävä.

HO perusti tuomionsa siihen, että matkoja voidaan pitää virkamatkoina ja ne olisi ollut mahdollista kustantaa myös julkisin varoin. Matkat ovat myös olleet HO:n mielestä tarpeen viranhoidon kannalta. Julkisen sektorin yhteistyö yksityisen sektorin toimijoiden kanssa voi näyttää ulkopuolisen silmissä puolueettomuutta vaarantavalta, jolloin avoimuus kaikissa julkisen sektorin toimissa on entistä tärkeämpää kansalaisen kannalta. Syyttäjä haki valituslupaa KKO:lta. KKO ei 29.1.2008 antamallaan päätöksellä myöntänyt valituslupaa.

#### 4.6. Lahjusrikokset hankintamenettelyssä

Julkisten hankintojen kilpailuttamisen vaarana voi olla lahjusrikollisuuden kasvu. Lahjukset hankintamenettelyssä vaikeuttavat tarjouskilpailua sekä vääristävät kilpailua. Matkojen ja muiden etuuskien tarjoaminen asettaa isommat yritykset pienempiä yrityksiä parempaan asemaan, koska isommilla yrityksillä on enemmän mahdollisuuksia tarjota matkoja tai muita kestityksiä. Uusi hankintalaki mahdollistaa tietyistä rikoksista tuomitun tarjoajan sulkemisen hankintamenettelyn ulkopuolelle. Tällaisia rikoksia ovat hankintalain 53 §:n mukaan esimerkiksi RL:n 16 luvun 13 §:n mukainen lahjuksen antaminen, 16 luvun 14 §:n mukainen törkeä lahjuksen antaminen, 30 luvun 7 §:n mukainen lahjominen elinkeinotoiminnassa. Tällä uudistuksella on varmaankin haluttu näyttää kuinka paheksuttavaa lahjusten antaminen on sekä viranomaistoiminnassa että elinkeinotoiminnassa.

KKO on tuominnut kaupungin virkamiehet lahjusrikkomuksista heidän ottaessaan vastaan kestitystä tarjouskilpailussa osallisena olleelta yhtiöltä. KKO katsonut, että tällainen kanssakäyminen hankintamenettelyn ollessa kesken voi vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen asiassa.

KKO 1996:67: Lahden Urheilukeskuksessa sijaitsevan K90 -mäen muovitusurakan valmistelemiseksi oli vuoden 1991 alkupuolella perustettu työryhmä, jonka jäseniä olivat B, C ja D. Lahden kaupunginhallitus oli 24.6.1991 tehnyt päätöksen, jonka mukaan muovitus tehtiin viimeistään vuoden 1993 talousarvion yhteydessä, mutta myöhemmin muovitus oli siirretty vuoden 1992 talousarvioon. B oli toiminut Lahden kaupungin teknisen viraston tilapalvelun projektipäällikkönä, C saman viraston tilapalvelun rakennusarkkitehtinä ja D liikuntatoimen johtajana silloin, kun päätös mäen muovittamisesta tehtiin. Kaupunki oli pyytänyt urakasta tarjoukset kahdelta yhtiöltä. Toisen yhtiön tuotepäällikkö oli jo ennen tarjouskilpailua ja myös sen aikana tarjonnut ravintolapalveluja urakkaa valmistelleille virkamiehille. Vuokatissa, Oslossa ja Lahdessa tapahtuneet toistuneet tarjoilut mäen muovitushankkeen toteuttamisen kannalta tärkeille virkamiehille ovat edellä selostetulla tavalla liittyneet hankkeen valmisteluun ja tarjouskilpailuun sekä hankkeen yhteydessä syntyneeseen kanssakäymiseen. Tämä koskee myös Lahdessa 26.2.1992 tapahtunutta tarjoilua, jonka arvioimiseen muista poikkeavalla tavalla ei sen sinänsä vähäisestä arvosta huolimatta ole tarjoilujen toistuvuus huomioon ottaen aihetta. Ravintolatarjoilut ovat tapahtuneet osittain tilanteissa, jotka ovat liittyneet mainitun hankkeen valmisteluun, ja osittain myös kilpailevien urakkatarjousten ollessa jo jätettyinä kaupungille. Tilanne on siten ollut erityisen arka nimenomaan koskien sitä luottamusta, mitä voitiin olettaa kilpailevan yrityksen taholta tunnettavan viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen asiassa. Tämän vuoksi ja ottaen myös huomioon selostetut muut tarjoiluihin liittyvät olosuhteet A on tiennyt, että kysymys ei ole ollut enää tavanomaisesta vieraanvaraisuudesta vaan että tarjoilut ovat olleet omiaan vaikuttamaan B:n, C:n ja D:n toimintaan näiden palvelussuhteissa. Samoista syistä myös viimeksi mainitut virkamiehet ovat tienneet, että tarjoilut ovat olleet omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Koska tarjoilua ei voitu pitää tavanomaisena vieraanvaraisuutena, tuotepäällikkö tuomittiin rangaistukseen lahjuksen antamisesta ja virkamiehet lahjusrikkomuksesta.

Hankintaviranomaisten toimialaan kuuluu valvoa kilpailun oikeudenmukaista toteutumista. Julkiset hankinnat kilpailutetaan hankintalain 5 luvussa säädettyjen kilpailuttamismenettelyiden avulla. Hankintaviranomaisen on valittava annettavien tarjousten perusteella edullisin tarjouksentekijä. Kilpailuvirasto valvoo kilpailuttamista ja muutoksenhakuelimenä julkisia hankintoja koskevissa asioissa toimii MAO<sup>176</sup>. MAO:n ratkaisusta voi valittaa KHO:teen<sup>177</sup>, joka on viimeinen muutoksenhakuaste. Määrällisesti julkisia hankintoja koskevat valitukset ovat hieman vähentyneet viime

<sup>176</sup> Hallintotuomioistuinten vuosikertomus 2007: 26: Markkinaoikeuteen tuli vireille 392 uutta asiaa koskien julkisia hankintoja vuonna 2006. Tämä oli 93,8 % kaikista asioista. Vuonna 2007 vireille tuli 386 julkisia hankintoja koskevaa asiaa, joka oli 90,8 % kaikista asioista.

<sup>177</sup> Korkein hallinto-oikeus vuosikertomus 2005: 37: Vuonna 2005 KHO:teen tuli vireille 49 uutta julkisia hankintoja koskevaa valitusta. Korkein hallinto-oikeus vuosikertomus 2006: 36: Vuonna 2006 luku oli 37.

vuosina. Kuitenkin MAO:n juttumääristä julkiset hankinnat ovat ylivoimaisesti suurin yksittäinen asiaryhmä. Julkisia hankintoja koskevien oikeussuojakeinojen tavoitteena on, että virheelliseen hankintamenettelyyn voidaan puuttua jo ennen hankintasopimuksen solmimista sekä toisaalta lopullinen hankintapäätös on voitava riitauttaa tehokkaasti ennen hankintapäätöksen tekemistä. MAO:lla on toimivalta kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpano tarvittaessa. MAO:lla on mahdollisuus määrätä hyvitysmaksu virheellisesti toimineen hankintayksikön maksettavaksi.<sup>178</sup> Hankintalaki ei säätele erikseen virkamieheen kohdistuvia virheellisen hankintamenettelyn sanktioita. Virkamieslain, Kvhl:n ja RL:n säännökset tukevat hankintalakia. Hankintamenettelyn lakisidonnaisuus edellyttää virkamiesoikeudellisten periaatteiden ja virkarikoslainsäädännön huomioon ottamista. Virkarikos hankintamenettelyn yhteydessä voi johtaa sekä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin että hankintamenettelyn virheellisyyteen ja sitä kautta uuden tarjouskilpailun järjestämiseen. Hankintamenettelyyn osallistuvalla yrityksellä voi olla useampi oikeussuojakeino käytettävänä. Hankintalain vastaisesta menettelystä voi hakea muutosta MAO:lta, rikoslain vastaisesta menettelystä yleisestä tuomioistuimesta ja esimerkiksi esteellisyyssäännösten rikkomisesta hallintotuomioistuimelta.

Hankintamenettelyssä on otettava huomioon hankintasääntöjen periaatteet, joita ovat hankintojen avoin kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Hankintalainsäädännön peruseriaatteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadullisesti parhaita tuotteita ja palveluja. Tarjousista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin<sup>179</sup>. Avoimuuden periaatteen mukaan julkisyhteisön on ilmoitettava

<sup>178</sup> Tämä edellyttää, että hankinnassa on toimittu hankintalainsäädännön vastaisesti sekä lisäksi on tehtävä valinta reaaliseuraamuksen ja hyvitysmaksun välillä. MAO ei voi sekä poistaa virheellistä hankintapäätöstä että määrätä hyvitysmaksua maksettavaksi. Hankintayksikkö voidaan määrätä maksamaan hyvitysmaksua vain sellaiselle asianosaisella, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

<sup>179</sup> Hankintalaki 62 §: Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia.

hankinnoista riittävän laajasti<sup>180</sup>. Avoimuus edellyttää hankintamenettelyn järjestämistä siten, että hankintapäätöksen syrjimättömyys voidaan todentaa<sup>181</sup>. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteella tarkoitetaan tarjoajien yhdenvertaista kohtelua ja hankintapäätösten tekemistä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.<sup>182</sup> Syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttää virkamiehiltä lahjomattomuutta. Lahjukset hankintamenettelyssä aiheuttavat epäilyn hankintapäätöksen puolueettomuudesta ja tarjoajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Hankintaviranomaisen lahjuksen ottaminen tulkitaan samalla lailla kuin muidenkin valtion virkamiesten ja kuntien viranhaltijoiden. Hankintamenettelyssä tilaisuus lahjuksen tarjoamiseen ja ottamiseen voi olla suurikin. Kaikki matkat ja ruokailujen järjestäminen on tulkittava yritykseksi vaikuttaa hankintamenettelyyn. Tarjouskilpailussa alihintaan tehty tarjous voidaan tulkita lahjuksen antamiseksi erityisesti silloin, kun virkamiehelle on ollut selvää miksi tarjous on edullisempi kuin muut. EOA on tutkinut Tampereen poliisilaitoksen toimintaa hinauspalvelutilausten jakamisessa, koska useat poliisilaitoksen hälytyskeskuksessa työskentelevät poliisimiehet olivat saaneet parina jouluna alkoholipullon eräältä hinausyrittäjältä. Kyseisillä poliisimiehillä oli mahdollisuus vaikuttaa pullot antaneen yrittäjän saamien hinausten määrään. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei ole selvitetty poliisin toimineen hinaustilauksissa puolueellisesti tai muutoinkaan epäasianmukaisesti, mutta poliisin välittämät hinnat oli rekisteröity tavalla, joka ei antanut niiden jakautumisesta kuin suuntaa antavan kuvan. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tällainen toiminta on ongelmallista sekä poliisilaitoksen sisäisen valvonnan että toiminnan ulkopuolisen uskottavuuden kannalta.<sup>183</sup>

#### Case Merenkululaitos

MKL:n lahjusoikeudenkäynti sai runsaasti julkisuutta. Lahjuksien ottamisesta syytettiin MKL:n pääjohtajaa, virkasuhteista MKL:n merenkulkuneuvosta ja liikenneosaston osastopäällikköä sekä MKL:n virkasuhteista toimistoinsinööriä. Sen lisäksi virkavelvollisuuden rikkomisesta syytettiin MKL:n virkasuhteista ylijohtajaa, joka toimi myös yleisen osaston osastopäällikkönä sekä pääjohtajan sijaisena, joka vastaa koko laitoksen ta-

<sup>180</sup> HE 50/2006 vp s. 46–47.

<sup>181</sup> Kuoppamäki 2000: 227.

<sup>182</sup> Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen ensimmäinen osamietintö 2000: 7.

<sup>183</sup> Apulaisoikeusasiamiehen päätös 15.10.1997, dnro 1055/4/95.

loushallinnon tuloksellisuudesta ja kehittämisestä virkaansa toimittaessaan. Kaikkien syytettyjen kohdalla Helsingin käräjäoikeus katsoi, ettei tekoja pidetä kokonaisuutta arvostellen vähäisenä.

Helsingin käräjäoikeus R 02/4036: Virkamiesten vastaanottamien matkojen ja kestitysten varallisuusarvo on ollut huomattava. Useilla matkoilla on ollut mukana MKL:n virkamiesten vaimoja ja lapsia. Lisäksi merenkulkuneuvos ja toimistoinsinööri ovat vastaanottaneet luottokortin, jolloin heidän voidaan katsoa saaneen lahjuksia rahaa. MKL:n pääjohtajana on puolustautunut seuraavasti: hänen kohdalla kaikki matkat ovat olleet hänen mukaansa työmatkoja. Hän on todennut myös, että missään laissa tai säännöksessä ei kielletä puolison osallistumista virka- tai työmatkalle silloin, kun se edistää virkaan tai työsuhteeseen liittyviä asioita ja on tarpeellinen. Puolison matkan kustantaminen valtion varoista on eri asia kuin hänen matkansa kustantaminen kutsun esittäneen yhtiön toimesta. Tässä tapauksessa, kun kustannuksia ei ole maksanut MKL, lopputulos on ollut edullinen. Pääjohtaja ja merenkulkuneuvos ovat itse hyväksyneet matkansa ja näin ollen käräjäoikeuden mukaan ylittäneet toimivaltansa. Toimistoinsinöörin matkan on hyväksynyt hänen esimiehensä merenkulkuneuvos. Syytetyistä ainoastaan toimistoinsinööriltä on löytynyt merenkulkuneuvoksen antama matkamääräys, mutta kukaan syytetyistä ei ole esittänyt matkalaskua. Pääjohtajan mukaan vakiintuneen hallintokäytännön perusteella matkamääräystä ei ole tarvittu. Käräjäoikeuden eri mieltä oleva puoli on katsonut, ettei yleinen tapa poista virkamiehen omaa vastuuta vaan virkamiehen on itse tiedettävä oikeat toimintatavat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleensä esimiehen lupa tai tietoisuus matkasta tai matkamääräys vaikuttaa edun oikeudelliseen arviointiin vastaajalle myönteisellä tavalla. Valtiovarainministeriön ohjeen 27.10.1983 (P5807) mukaan annettu matkamääräys ei poista tai lievennä matkan suorittavan virkamiehen henkilökohtaista vastuuta. Jokaisen virkamiehen on omavastuisesti huolehdittava siitä, ettei riko virkavelvollisuuttaan. Käräjäoikeuden eri mieltä oleva kokoonpano on katsonut kuitenkin, että toimistoinsinöörin matkamääräyksillä ei ole asian ratkaisun kannalta merkitystä. Kysymys on ollut ulkopuolisen virkamiehelle ja tämän vaimolle kustantamasta matkasta, johon on liittynyt runsaasti virkistysluonteista ohjelmaa. Lisäksi asiaa arvioitaessa on otettava huomioon toimistoinsinöörin osuus kokonaisuudessaan, koska rahan vastaanottaminen ja Visa-kortin käyttö on tapahtunut samana ajanjaksona kuin kyseiset matkat. Helsingin käräjäoikeus hylkäsi MKL:n pääjohtajaa koskevat syytteet. Liikenneosaston päällikkö ja apulaisjohtaja tuomittiin sakkoihin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Myös heidän lahjussyytteensä hylättiin. Ylijohtajaa koskenut syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta hylättiin niin ikään. Käräjäoikeuden päätös syntyi äänin 3-3. Koska äänet menivät tasan, lievempi kanta voitti. Oikeuden puheenjohtaja, lainoppinut jäsen sekä yksi lautamiehistä olisivat tuominneet johtajat vankeusrangaistuksiin ja viralta pantaviksi törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkarikoksista.

HeHO R 02/4247: MKL:n pääjohtajaa, merenkulkuneuvosta ja apulaisjohtajaa vastaan nostettiin syytteet ensisijaisesti törkeästä lahjuksen ottamisesta, koska oli todennäköisiä syitä epäillä heidän ottaneen vastaan virkistysmatkoina pidettäviä ulkomaanmatkoja, rahaa ja visakortit laitokseen liikesuhteessa olevalta norjalaiselta yhtiöltä olosuhteissa, joissa etujen antajalla voitiin katsoa olleen vaikuttamisyrittäminen virkamiesten virkatoimiin. Lisäksi MKL:n pääjohtajaa, ylijohtajaa, merenkulkuneuvosta ja apulaisjohtajaa vastaan nostettiin syytteet virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska oli todennäköisiä syitä epäillä heidän laiminlyöneen huolehtia laitoksen liikenneosastolla harjoitetun kaupallisen monitoimimurtaajatoiminnan laskentatoimen ja sen seurantajärjestelmien järjestämisestä. HO

tuomitsi pääjohtajan RL:n 40 luvun 1 §:n 1 ja 3 mom. lahjuksen ottamisesta neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Samalla hänet tuomittiin viralta pantavaksi. Merenkulkuneuvos tuomittiin RL:n 40 luvun 1, 2 ja 11 §:n mukaan törkeästä lahjuksen ottamisesta, lahjuksen ottamisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 10 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Apulaisjohtaja tuomittiin RL:n 40 luvun 1 §:n 1 mom. mukaisesti lahjuksen ottamisesta neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Ylijohtajaa vastaan nostetut syytteet HO hylkäsi. Pääjohtaja ja merenkulkuneuvos tuomittiin lisäksi menettämään valtiolle oikeudettomasti vastaanottamiensa etujen arvo.

Tuomiosta haettiin myös valituslupaa KKO:lta, mutta sitä ei myönnetty. Käräjäoikeuden päätös muuttui HO:ssa siis ankarampaan suuntaan. KKO oli HO kanssa samoilla linjoilla, koska ei myöntänyt valituslupaa. Käräjäoikeuden päätös oli äänestyspäätös, jossa maallikkojäsenten kanta voitti lainoppineiden jäsenten kannan. Käräjäoikeus perusteli kantaansa matkojen tarpeellisuudella ja varustamotoiminnan luonteella, joka selittää edustamisen ja ulkomaan matkat. Käräjäoikeuden mielestä virkavelvollisuuden tunnusmerkit ovat täyttyneet, koska osa virkamiehistä on huolimattomuuttaan ja varomattomuuttaan hyväksynyt puolison ja perheen matkoja MKL:n kuluina. Käräjäoikeus on katsonut, että virkamiehet eivät ole työtehtäviensä luonteen vuoksi voineet olla lahjonnan kohteena. Virkamiehet ovat toimineet rahoja vastaanottaessaan harkitsemattomasti ja varomattomasti, mutta kyseessä ei ole ollut lahjuksen vastaanottaminen. Mielestäni kyseisessä tapauksessa RL:n määritelmät lahjuksen ottamisesta täyttyivät. Kyse oli suhteellisen suurista summista ja useista ulkomaanmatkoista, joita ei voi virkamies pitää normaalina suhteiden ylläpitämisenä. Kestitykset ja matkat kohdistuivat osaksi myös virkamiesten perheenjäseniin, jota ei voida selittää pelkästään virkamiesten huolimattomuudella. Mikäli matkat olivat viranhoidon kannalta tarpeellisia ja niitä voitaisiin pitää työmatkoina, MKL:n olisi tullut kustantaa kyseisten virkamiesten matkat. Kyseiset virkamiehet ovat olleet sellaisessa asemassa, että heidän olisi pitänyt itse ymmärtää, miten edellä mainitun kanssakäyminen vaikuttaa viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

#### 4.7. Lahjusrikosten kansainvälinen sääntely

EU:n myötä on tullut paljon muutoksia valtioiden rajojen väliseen liikkuvuuteen. Työvoiman vapaa liikkuvuus on asettanut lainsäädännölle muutospainetta. EOA Lauri Leh-



timaja on kiinnittänyt huomiota niihin uhkakuviin, joita rajojen avautuminen ja virkamiesten toimintaympäristön kansainvälistyminen on luonut erityisesti virkamieskuntamme perinteisen lahjomattomuuden kannalta<sup>184</sup>. Kansainvälisillä sopimuksilla on tärkeä asema lahjonnan sääntelyssä. Suomi on hyväksynyt EY:n taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen ja siihen liittyvät pöytäkirjat sekä EU:n lahjussopimuksen. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole ratifioineet kyseisiä asiakirjoja. Suomi on myös hyväksynyt 10. päivänä joulukuuta 1998 OECD:n lahjussopimuksen (Sops 14/1999).<sup>185</sup> Lisäksi Suomi on hyväksynyt korruptionvastaisen YK:n yleissopimuksen vuonna 2006 (Sops 58/2006). Kyseinen sopimus on ensimmäinen maailmanlaajuinen korruption vastainen sopimus. YK:n korruptiosopimuksessa myös on julkisten hankintojen osalta maininta yhteisten standardien soveltamisesta.

Kansainvälisellä sääntelyllä halutaan luoda yhtenäiset säädökset sekä rangaistukset korruption ehkäisemiseksi. 4. marraskuuta 1998 on tehty lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus eli EN:n korruptiosopimus (Sops 108/2002), jonka myötä Suomen kansalliseen lainsäädäntöön tehtiin muutoksia vuonna 2002. Suomi kuului ennen uudistusta Euroopan harvoihin valtioihin, joissa kansanedustajaa ei voinut asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen lahjuksen ottamisesta. EN:n korruptiosopimus on soveltamisaltaan laajempi kuin kolme edellä mainittua sopimusta.<sup>186</sup> Sen tavoitteena on yhteisellä toiminnalla rikosoikeuden alalla suojella yhteiskuntaa lahjontaa vastaan. Suojelminen toteutetaan muun muassa asianmukaisella lainsäädännöllä ja ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä. EN:n korruptiosopimuksen mukaan lahjonta on uhka oikeusvaltioperiaatteelle, demokratialle ja ihmisoikeuksille sekä heikentää tasa-arvoa ja vääristää kilpailua, estää taloudellista kehitystä ja vaarantaa demokraattisten instituutioiden vakauden ja yhteiskunnan moraalisen perustan. EN:n korruptiosopimuksen mukaan kriminalisoinnin tulisi koskea seuraavien henkilöiden aktiivista ja passiivista lahjontaa: kansalliset virkamiehet, kansanedustuslaitoksen jäsenet, ulkomaiset virkamiehet, toisen valtion kansanedustuslaitoksen jäsenet, kansainvälisten järjestöjen virkamiehet, kan-

---

<sup>184</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997: 291.

<sup>185</sup> HE 2001/77 vp s. 5.

<sup>186</sup> Emt. 5–7.

sainvälisten parlamentaaristen yleiskokousten jäsenet sekä kansainvälisen tuomioistuinten tuomarit ja viranhaltijat.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> HE 2001/77 vp s. 13.

## 5. VIRKARIKOSTEN SEURAAMUKSET

### 5.1. Yleiset rangaistukset

PeL:n 118 §:n mukaan virkamies on tuomittava rangaistukseen lainvastaisesta toiminnasta. Virkamieheen voidaan kohdistaa sekä rikosoikeudellisia rangaistuksia että virkamiesoikeudellisia rangaistuksia. RL:n mukaisina yleisinä rangaistuksina virkarikosten rangaistussäännöksissä tunnetaan vankeus ja sakko. Yleisten rangaistusten tarkoituksena on saattaa virkamiehet rikosoikeudellisesti yhtäläiseen asemaan muiden kansalaisten kanssa. Törkeistä rikoksista eli törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä voidaan tuomita vain vankeutta. Rangaistusasteikko on neljästä kuukaudesta enintään neljään vuoteen. Törkeissä rikoksissa sakko ei ole mahdollinen. Vankeuden lisäksi virkamies on tuomittava viraltapantavaksi. (RL 40:2 ja 40:8.) Tuomioistuimella ei näissä tapauksissa ole harkintavaltaa. EN:n korruptiosopimuksen mukaan sopimusvaltion on säädettävä rangaistaviksi teoiksi säädetyistä rikoksista tehokkaat ja oikeassa suhteessa olevat ja varoittavat seuraamukset. Suomen RL:n seuraamukset täyttävät yleissopimuksen vaatimuksen ja ovat tehokkaita, varoittavia ja suhteellisia.<sup>188</sup>

### 5.2. Erityiset rangaistukset

Yleisten rangaistusten lisäksi seuraamuksena voi olla erityinen, vain virkamiehelle tuomittava rangaistus. Erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat RL:n 6:1.3:ssä säädetty varoitus ja viraltapano. Julkisyhteisön työntekijälle ei voida tuomita näitä erityisrangaistuksia.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> HE 77/2001 vp s. 27.

<sup>189</sup> Bruun ym. 1995: 223.

## Varoitus

Virkamieslaki 24 §: *Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.*

Varoituksesta säädetään sekä RL:ssa että virkamiesoikeudellisesti valtion virkamieslaissa ja KvHL:ssa. Varoitus voidaan tuomita vain tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (RL 40:10). Tuottamuksellisuuden lisäksi teko ei saa olla kokonaisuutena arvioiden vähäinen. Varoitus on tässä tapauksessa vaihtoehtona sakkorangaistukselle.<sup>190</sup> Varoitus on tarkoitettu sakkoa lievemmäksi rangaistukseksi. Se soveltuu erityisesti sellaisiin vain lievästi moitittaviin tekoihin, jotka muussa palvelus-suhteessa kuin virkasuhteessa ovat rankaisemattomia.<sup>191</sup> Kunnallishallinnossa on käytössä oma säännös varoituksesta. KvHL 35.5 §:ssä säädetään varoituksesta. Kunnallishallinnon puolella varoituksen asemaa korostetaan irtisanomista edeltävänä toimenpiteenä. Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen varoitusta, jolla annetaan viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä. Säännös vastaa TSL:n sääntelyä.<sup>192</sup>

## Viraltapano

Uuden virkarikossäännösten myötä viraltapanoseuraamus ei ole enää ainoa rangaistus mistään rikoksesta eikä päärangaistus vaan ainoastaan yleisten rangaistusten, sakon ja vankeuden, ohella tuomittava rangaistus. Uudistuksen kautta viraltapanoseuraamuksen luonne muuttui samalla siihen suuntaan, että sen merkitys rangaistuksena väheni ja sen tarkoitus on toimia keinona sopimattomaksi osoittautuneen virkamiehen virkasuhteen päättämiseksi.<sup>193</sup> Törkeästä lahjusrikoksesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä on aina rangaistuksena viraltapano. Viraltapano voidaan tuomita myös muista vakavammista virkarikoksista, jos rikos osoittaa virkamiehen ilmeisen sopimattomaksi

<sup>190</sup> Bruun ym. 1995. 223.

<sup>191</sup> Heinonen ym. 1999: 896.

<sup>192</sup> Koskinen & Kulla 2005: 219.

<sup>193</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1989: 42.

tehtäväänsä. Viraltapanon pääasiallisena tarkoituksena on vapautua virkamiehestä, joka on rikollisella teollaan osoittautunut olevansa ilmeisen sopimaton tehtäväänsä<sup>194</sup>.

Viraltapanot jaetaan kahteen ryhmään. Laajasisältöinen viraltapano RL:n 2:7 tarkoittaa sen viran tai julkisen tehtävän menettämistä, jossa rikos tehtiin. Törkeästä rikoksesta tuomittaessa yleensä tulee kysymykseen laajasisältöinen viraltapano. Suppeasisältöisessä viraltapanossa on kyse tilanteesta, jossa virkamies on siirtynyt toiseen vastaavanlaiseen virkaan tai tehtävään ja viraltapano käsittää sen menettämisen. Jos virkamiehen uuden viran tehtävien laatu on selvästi muuttunut, viraltapano tällä perusteella ei ole enää mahdollinen<sup>195</sup>.

Viraltapano voi olla seuraamuksena muustakin kuin virkarikoksesta. RL:n 2:10 mukaan virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö tai julkista valtaa käyttävä henkilö, joka tuomitaan elinkaudeksi vankeuteen, on myös tuomittava pantavaksi viralta. Vähintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen mistä tahansa rikoksesta tuomittu virkamies on pantava viralta, ellei tuomioistuin katso, ettei rikos osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää. Toisaalta kuitenkin alle kahden vuoden vankeuteen tuomittu virkamieskin voidaan panna viralta, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä tai hoitamaan julkista tehtävää.

Virkarikosuudistuksen myötä myös julkista valtaa käyttävään henkilöön sekä julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön voidaan kohdistaa suppeasisältöinen viraltapano. Kunnanvaltuutettuihin ja muihin yleisillä vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin ei voida kohdistaa laajasisältöistä viraltapanoa, vaikkakin kyseessä olisi törkeä rikos. Kuntalain 41 §:n mukaan kunnanvaltuutetun erottamisesta päättää kunnanvaltuusto.<sup>196</sup> Uusi lainsäädäntö ei ole tuonut muutoksia julkisyhteisön työntekijän viraltapanoon. Julkisyhteisön työntekijän työsuhdetta viraltapano ei edelleenkään koske, koska työsuhde ei ole virka eikä julkinen tehtävä. Viraltapano ei myöskään kohdistu ulkomaisen virkamiehen virkaan tai tehtävään.<sup>197</sup> Kunnallisen viranhaltijan kohdalla kuntalain 40 §:n

<sup>194</sup> Koskinen & Kulla 2005: 218.

<sup>195</sup> Heinonen ym. 1999: 895.

<sup>196</sup> Koskinen & Kulla 2005: 219.

<sup>197</sup> HE 77/2001 vp s. 36.

mukaan on mahdollista pidättää viranhaltija virantoimituksesta. Jos viranhaltija voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksien vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta (kuntalaki 40 §).

#### Konfiskaatio lahjusrikosten seuraamuksena

Lahjusrikoksia koskee erityinen menettämisseuraamussäännös eli konfiskaatio. RL:n 40:14 mukaan edellä 1-4 §:ssä tarkoitetulla tavalla vastaanotettu lahja tai etu taikka sen arvo on tuomittava valtiolle menetetyksi rikoksentehtäjältä tai siltä, jonka puolesta tai hyväksi rikosentehtäjä on toiminut. Muun omaisuuden menettämisen osalta noudatetaan, mitä 10 luvussa säädetään.<sup>198</sup> Rikoksentehtäjällä tarkoitetaan lahjuksen ottamisesta, törkeästä lahjuksen ottamisesta, lahjusrikkomuksesta tai lahjuksen ottamisesta kansanedustajana tuomittua. Konfiskaatio<sup>199</sup> vaatii todellisen vastaanottamisen eikä pelkkä vaatiminen tai lupauksen taikka tarjouksen hyväksyminen riitä. Konfiskaatiota ei voida myöskään kohdistaa lahjan antajaan. RL:n mukaan menettämisseuraamus on pakollinen. Mahdollisuutta osittaiseen konfiskoimiseen ei ole.<sup>200</sup>

RL:n 40:14 ei löydy yleistä etusijajärjestystä koskien menettämisseuraamusta. Yleisten menettämisseuraamusta koskevien periaatteiden mukaan esinekonfiskaatio on ensisijainen. Lahjuksen vastaanottaja menettää lahjusesineen, jos kysymys on esineestä ja se on tallella. Toissijaisen arvokonfiskaation mukaan tuomitaan menetetyksi lahjuksen arvo eli rikoksen tuottama hyöty. Menettämisseuraamus kohdistetaan rikoksentehtäjään tai siihen, jonka puolesta tai hyväksi hän on toiminut. Viljanen on todennut, että toisen hy-

---

<sup>198</sup> Rikoksella tuotettu, valmistettu tai aikaansaatu taikka rikoksen kohteena ollut esine tai omaisuus on tuomittava valtiolle menetetyksi, jos sen hallussapito on rangaistavaa. Rikoksella tuotettu, valmistettu tai aikaansaatu taikka rikoksen kohteena ollut esine tai omaisuus voidaan tuomita kokonaan tai osaksi menetetyksi, jos menettämisseuraamus on tarpeen: 1) esineen tai omaisuuden terveydelle tai ympäristölle haitallisten ominaisuuksien vuoksi; 2) uusien rikosten ehkäisemiseksi, ja esine on erityisen sovelias rikoksen kohteeksi tai rikolliseen käyttöön; 3) säännöstelyä taikka maahantuontia tai maastavientiä koskevien säännösten tai määräysten tarkoituksen toteuttamiseksi; tai 4) luonnon tai ympäristön suojelemiseksi annettujen säännösten tai määräysten tarkoituksen toteuttamiseksi. Astia, päällys tai muu väline, jota on käytetty menetetyksi tuomittavan esineen tai omaisuuden säilyttämiseen, voidaan myös tuomita menetetyksi, jos menettämisseuraamusta ei muuten ole hankaluuksitta mahdollista panna täytäntöön.

<sup>199</sup> omaisuuden ottaminen (etenkin: valtiolle rikoksen takia) t. sitä merkitsevä päätös, menetetyksi julistaminen.

<sup>200</sup> Viljanen 1990: 66.

väksi toimimisella tarkoitetaan lahjusrikosten seuraamissäännöstyössä nimenomaan ja vain lahjuksen vastaanottamista.<sup>201</sup>

### 5.3. Oikeuspaikka

Virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevat säännökset on uudistettu vuonna 2000. Oikeuspaikkana ensimmäisessä asteessa aikaisemmin kaikissa virkarikoksissa oli HO. Aikaisemmin useimmat virkasyytteen erityistä oikeuspaikkaa koskevat säännökset olivat asetuksissa. HE:n 57/2000 säännönmukaisen instanssijärjestyksen sivuuttaminen asetuksella nähtiin ongelmallisena. PeL:n 6 §:n toteutuminen aiheutti myös vanhassa järjestelmässä ongelmia. Yhdenvertaisuus ei toteudu, jos kaikilla ei ole heitä koskevissa rikosasioissa mahdollisuutta lähtökohtaisesti samanlaiseen oikeudenkäyntiin. Uudistuksen myötä virkarikosten ensisijainen oikeuspaikka on kärjäoikeus. Puolueettomuusnäkökohtiin perustuen tuomioistuinlaitoksen sisällä säilytettiin uudistuksen jälkeenkin edellisen kaltainen järjestelmä, jossa tuomareita ja eräitä tuomariin rinnastettavassa asemassa olevia tuomioistuinlaitoksen esittelijöitä syytetään virkarikoksesta ensimmäisessä asteessa hovioikeudessa.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> Viljanen 1990: 66–67.

<sup>202</sup> HE 57/2000 vp s. 10.

## 6. LOPPUPÄÄTELMÄT

Viime vuosien virkarikosten aiheuttama julkinen keskustelu on käynnistänyt virkamiehiin kohdistuvan tehotarkkailun. Aamulehden mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto on ottanut Suomen virkamiehet nykyistä tarkempaan tarkkailuun. Vuosina 2007 ja 2008 luvassa on ainakin kyselyjä, tarkastuskäyntejä ja tapausten jälkiseurantaa. Tarkastusviraston saamien taloudellisten väärinkäytösilmoitusten määrä on ollut kasvussa tällä vuosikymmenellä. Vuonna 2001 ilmoituksia on tullut 16 ja viime vuonna 27. Vuonna 2006 poliisiin tietoon tuli 416 virkarikosta tai julkisyhteisön työntekijän rikosta. Kymmenen vuotta aiemmin tapauksia oli puolet vähemmän. Aamulehden mukaan hyvin monet rötökset jäävät julkisuudelta piiloon, koska virastot selvittävät ne itse, eivät tiedota niistä ja jopa yrittävät salata niitä. Vain vakavimmat tapaukset menevät poliisille asti.<sup>203</sup>

Julkisuuteen on tullut viime vuosina useita virkarikosepäilyjä, joista osa on ollut virkamiesten lahjusten vastaanottamisia. Todellisuudessa virkarikostilastojen mukaan virkarikoksia tapahtuu suhteellisen vähän. Tuomioistuimissa tällaisia tapauksia käsitellään vuosittain muutamia kymmeniä. Lahjusrikoksista ei ole saatavissa omaa tuoretta tilastoa, mutta arvioiden mukaan tapauksia on pari vuosittain. Julkisuuteen tulleista tapauksista huolimatta, tilastojen perusteella lahjusrikollisuutta ei voida pitää ongelmana. Olettavaa on kuitenkin, että lahjusrikollisuus sekä ylipäätään virkarikollisuus on vakavampaa kuin tilastoista voisi päätellä. Piilorikollisuuden arvioidaan olevan suhteellisen suurta juuri virkarikoksissa. Lahjustapauksen kohdalla tapahtuneen rikoksen salassapito on tärkeää sekä lahjuksen antajalle että virkamiehelle. Virkarikoksia voidaan virastoissa peitellä ja hoitaa väärinkäytöstapaukset viraston sisäisesti ilman julkisuutta. Kansalaisilla voi olla myös vaikea huomata mahdollisia väärinkäytöksiä, koska heiltä puuttuu virkarikoslainsäädännön tuntemus.

Viranomaistoiminta sisältää julkisen vallan käyttöä, jolloin on tärkeää, että siitä on säädetty lailla. Virkamiehille on uskottu viranhoitoon liittyen julkista valtaa, jonka vastapainoksi on oltava järjestelmä, jolla toimintaa valvotaan. Tämän järjestelmän tarkoituksena on määritellä väärinkäytökset sekä niihin liittyvät seuraamukset. Virkavastuu ja

---

<sup>203</sup> Aamulehti 3.6.07.



julkisen vallan käyttö ovat näin ollen vahvasti sidoksissa toisiinsa. Julkisen vallan käyttöä ei ole missään tyhjentävästi määritelty. Sillä tarkoitetaan muun muassa voimakeinojen käyttöä, tuomioistuinten lainkäyttöä, hallintopäätösten tekemistä ja laissa määriteltyjen seuraamusten määräämistä kansalaisille. Julkisen vallan käyttöä on mahdollista siirtää viranomaisilta esimerkiksi työsopimussuhteisille julkisyhteisön työntekijöille, mutta tällaisissa tilanteissa he ovat saman rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä kuin virkamiehet. Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi virkamieheen voidaan kohdistaa vahingonkorvausvastuu.

Virkarikossääntely kohdistuu kansallisten virkamiesten lisäksi ulkomaisiin virkamiehiin, luottamushenkilöihin, julkista valtaa käyttäviin henkilöihin ja julkisyhteisön työntekijöihin. Virkarikoslainsäädäntöä on uudistettu vuonna 1989 rikoslain kokonaisuudistuksen myötä sekä vuonna 2002. Nykyinen lainsäädäntö on siis suhteellisen tuoretta. Uudistustarve johtui muun muassa kansainvälisen sääntelyn kehityksestä. Viimeisimmässä uudistuksessa otettiin paremmin huomioon virkamiesmääritelmän muuttuminen. Yhteiskunnallisten muutosten, kuten yksityistämisen lisääntymisen ja kunnille annettujen palvelujen tuottamisen, myötä virkamiesmääritelmä on muuttunut. Nykyisin julkista valtaa on uskottu muillekin kuin virkamiehille. Tästä johtuen on ollut tarpeellista saattaa heidät rikosoikeudellisen vastuun piiriin. Uudistuksen myötä myös lahjuksen ottaminen kansanedustajana kriminalisoitiin. Kansanedustajiin liittyviä lahjustapauksia ei ole ainakaan vielä ilmaantunut yhtään julkisuuteen, mutta lainsäädännön muutostarve nähtiin osana kansainvälisiä velvoitteita. Mielestäni rikoslain virkamiesmääritelmä on uudistuksen myötä säädetty nykyistä viranomaistoimintaa vastaavaksi. Julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan kaikkia rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Samoin julkisyhteisön työntekijä rinnastetaan julkista valtaa käyttävään henkilöön hänen käyttäessään julkista valtaa.

Virkarikokset on määritelty RL:n 40 luvussa. Virkarikoksia ovat lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. RL:n 40 luvun säädöksistä ilmenee, että virkamiehen kohdalla on haluttu kriminalisoida suhteellisen pienetkin teot. Esimerkiksi lahjuksen ottaminen ei edellytä tosiasiallista lahjuksen ottamista vaan lupaus lahjuksen vastaanottamisesta riittää. Tuot-

tamukselliset virkarikokset kuvastavat myös virkamiehen asemaa puolueettomana julkisen vallan käyttäjänä, jonka pelkästä huolimattomuudesta johtuneet teot voivat johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Lahjuksen ottaminen nähdään varmaankin vakavimpana virkarikoksena. Sen seuraukset voivat olla yhteiskunnalle ja viranomaistoiminnalle merkittävät. Luottamus viranomais-toimintaan sekä yhdenvertaiseen kohteluun heikkenee lahjustapausten myötä. Hankintaviranomaiset ovat hankintamenettelyn luonteen vuoksi ehkäpä herkemmin tilanteessa, jossa lahjuksia yritetään tarjota. Virkamiehen erityisasema tuo mukanaan sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Virkamiehellä on tavallista kansalaista laajemmat valtuudet asemansa perusteella, mutta toisaalta häneen voidaan kohdistaa erityistä rikosoikeudellista sääntelyä. Lisäksi virkamiehen aseman merkitys korostuu lahjusrikosten kohdalla. Lahjuksia tarjotaan kyseiselle henkilölle juuri siksi, että hänellä on mahdollisuus virkansa puolesta vaikuttaa tiettyihin asioihin. Rangaistavuuden kannalta merkitystä on virkamiesten käsityksellä sallitun ja kielletyn etuuden välisestä rajanvedosta. Mikäli virkamies on tajunnut, että tietty etuus on annettu hänelle virkatehtävien johdosta, lahjuksen ottamisen tunnusmerkistö täyttyy helpommin. Lähtökohtana on, että kaikki etuudet, joilla voidaan pyrkiä tai jotka ovat omiaan vaikuttamaan vastaanottajan toimintaan palvelussuhteessa, voivat olla lahjusrikossäännöksissä tarkoitettuja etuja. Viranomaistoiminta edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, jotta kansalaisilla on mahdollisuus arvioida viranomaistoiminnan puolueettomuutta. Lahjusten ottamista koskevilla säännöksillä on haluttu turvata kansalaisten luottamus ja virkatointen riippumattomuus epäasiallisista vaikuttimista.

Viranomaistoiminta sisältää tietyssä asemassa olevien virkamiesten kohdalla sellaista kanssakäymistä, joka voi näyttää ulkopuolisen silmissä paheksuttavalta. Kuitenkin viranomaistoiminta on tietyltä osaltaan muuttumassa lähemmäs liike-elämää ja jonkinlainen yhteydenpito yhteistyötahojen kanssa on oltava sallittua. Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että sallitun ja kielletyn etuuden välinen rajanveto voi olla vaikeaa yksittäiselle virkamiehelle. Tietyissä asemassa olevalle virkamiehelle etuuksien vastaanottaminen voi olla houkuttelevaa ja toisaalta joidenkin virkamiesten kohdalla heidän virkatehtävät edellyttävät kanssakäymistä ulkopuolisten tahojen kanssa. Mielestäni

osasyys ongelmaan on virkamiesten tietämättömyys säännösten tulkinnasta ja moraalinen puute. Tästä johtuen olisi tärkeää luoda virkamieskunnalle yhteiset pelisäännöt. Ongelmaan pitäisi puuttua erilaisilla virkamiehille ja julkista valtaa käyttäville suunnatuilla koulutuksilla ja viranomaisohjeilla. Jokaisessa virastossa ja kunnassa tulisi suunnitella virkamattakäytäntöä sekä miettiä viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja esteellisyysnäkökulmia. Virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymistä tulee tarkastella aina yksittäistapauksena ja pohtia tilannetta virkamiehen tehtävien kautta. Poliisille tai tuomarille tarjottuun matkaan tulisi suhtautua tiukemmin kuin esimerkiksi viraston johtajalle tarjottuun matkaan, koska viraston johtajan tehtäviin voidaan olettaa kuuluvan myös viraston ulkopuolista edustamista. Erilaisiin kestituksiin osallistumisen tarpeellisuutta pitäisi määrittellä myös ulkopuolisen näkökulmasta. Miltä yhteydenpito tiettyjen tahojen kanssa näyttää ulkopuolisen silmissä? Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta harmitonkin illallinen tai matka voi vaikuttaa epäilyttävältä.

Teuvo Pohjolainen on ehdottanut virkamiesten toimintasäännöksi lehtimiesten kansainvälisistä eettisistä periaatteista mukailtuja normeja<sup>204</sup>, jotka ovat seuraavanlaiset:

1. Älä käytä väärin asemaasi julkisen vallan edustajana.
2. Älä käytä väärin viraston tai laitoksen nimeä, äläkä virka-asemaasi.
3. Muista, että virheesi ja käytöksesi heijastuvat koko ammattikuntaan.
4. Älä pidä asioita ja ihmisiä pilkkanasi, älä asetu muiden yläpuolelle.
5. Ylimielinen ja tärkeilevä käyttäytyminen ei sovi virkamiehelle.
6. Et voi välttyä vastuusta väittämällä, että muutkin tekevät samoin.
7. Kukin vastaa omistaan, mutta kärsii muiden virheistä.

Pohjolaisten ehdottamat normit ovat tälläkin hetkellä hyvin ajankohtaisia ja sopivat jokaiselle virkamiehelle ohjenuoraksi viranomaistoimintaan.

---

<sup>204</sup> Pohjolainen 1995.

## LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja artikkelit

Aamulehti 3.6.07: Virkamiesten rötöstely tehotarkkailuun.

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Friedrichs, David O. (1995). Trusted Criminals: White collar crime in contemporary society. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2006.

Hannula, Tommi (2007). Helsingin Veden entiselle toimitusjohtajalle syyte lahjusten otosta. Helsingin Sanomat 14.8.2007.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heinonen, Pekka, Pekka Koskinen, Tapio Lappi-Seppälä, Martti Majanen, Kimmo Nuotio, Ari-Matti Nuutila & Ilkka Rautio (1999). Rikosoikeus. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Helsingin Sanomat (2007). Suomi arvioitiin taas vähiten korruptoituneeksi. Saatavissa 8.10.2007:

<http://www.hs.fi/talous/artikkeli/Suomi+arvioitiin+taas+v%C3%A4hiten+korruptoituneeksi/1135230585391>.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Huhtanen, Raija (2005). Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Teoksessa: Juhlakirja Teuvo Pohjalainen 1945-14/10-2005, 125–144. Toim. Tarmo Miettinen, Matti Myrsky & Perttu Vartiainen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:15.

Husa, Jaakko (2000). Perustuslaki ja julkishallinto: Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen tehtävän hoitamisesta koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeustiede 9.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos julkaisuja 15/1997. Tampere: Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto.

Kanninen, Heikki (2005). Oikeuskeinot julkisissa hankinnoissa – havaintoja oikeuskäytännön perusteella. Defensor Legis 3, 527–555.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2005. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja 1/2006.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2006.

Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

- Kukkonen, Pentti (1996). Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Siviilioikeudellinen tutkimus virassa aiheutetun vahingon korvaamisesta vahingonkorvauslain mukaan. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kuntaliitto (2007). Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen. Kansallisten kynnsarvojen alittavat hankinnat osana hankintaohjeiden laadintaa. Helsinki.
- Kuoppamäki, Petri (2000). Kilpailuoikeuden perusteet. Helsinki: Werner Söderström lakitieto Oy.
- Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laine, Matti (1991). Johdatus kriminologiaan ja poikkeavuuden sosiologiaan. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Laitinen, Ahti (1986). Virkamiesten käsitykset heille tarjotuista etuuksista. Teoksessa: Yhteiskunnallinen vallankäyttö ja korruption mahdollisuudet, 94-147. Toim. Ahti Laitinen. Turku: Turun yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A n:o 17.
- Laitinen, Ahti (1989). Vallan rikoksen oikeussosiologinen tutkimus organisaattorikollisuudesta ja sen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laitinen, Ahti & Kauko Aromaa (2005). Rikollisuus ja kriminologia. Tampere: Vastapaino.
- Lassila, Anni (2007). Myytti lahjomattomasta Suomesta. Helsingin sanomat 11.2.2007.

- Lievonen, Kirsi-Marja (1997). Kuntien hankinnat ja uudet palveluntuottajat. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja
- Majanen, Martti (1997). Vankeinhoitolaitoksen virkamiesten oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Helsinki: Vankeinhoidon koulutuskeskus.
- Mäenpää, Olli (1999). Julkisuusperiaate. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Mölsä, Ari (2006). Emämunauksilta olen säästynyt: Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki on tyytyväinen virastoonsa. Lakimiesuutiset 4, 42-45.
- Nuotio, Kimmo (1998). Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Nuutila Ari-Matti (1997). Rikoslain yleinen osa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu (1989). Uusi virkarikoslainsäädäntö. Helsinki.
- Oikeusministeriö (1999). Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta turvaa oikeutta tietoon. Saatavissa 28.4.2008: <URL: <http://www.om.fi/2096.htm>>.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu (2001). Rikollisuustilanne 2000: Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu (2006). Rikollisuustilanne 2005: Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu (2007). Rikollisuustilanne 2006: Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Pohjolainen, Teuvo (1985) Virkamiehet tarvitsevat eettisiä sääntöjä ohjenuorakseen. Helsingin Sanomat 7.2.1985.

Rissanen, Kirsti (1998). Virkamiesvastuun ja etiikan haasteet. Lakimies 1, 61–67.

Routamo, Eero & Pauli Ståhlberg (1995). Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Sarvilinna, Teppo (1986). Yhteiskunnan valtainstituutiot ja vallankäyttö. Teoksessa: Yhteiskunnallinen vallankäyttö ja korruption mahdollisuudet, 23–93. Toim. Ahti Laitinen. Turku: Turun yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A n:o 17.

Takala, Jukka-Pekka & Timo Konstari (1982). Mikä Suomessa salaista: Salaisen ja julkisen rajat. Juva: Werner Söderström Lakitieto oy.

Tuori, Kaarlo (2003): Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Utriainen, Terttu (2000). Rikosoikeus. Teoksessa: Oikeusjärjestys 2000 osa 2, 241–293. Toim. Risto Haavisto. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 29.

Viljanen, Pekka (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Virallislähteet

Apulaisoikeusasiamiehen päätös 15.10.1997.



Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997 (1998), Helsinki:  
Oy Edita Ab.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2006 (2007), Helsinki:  
Oy Edita Ab.

HaVL 2/2002 vp. Hallintovaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

HE 151/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

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

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 46/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi rikoslain muuttamisesta

HE 57/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä

eräiden virkarikoksia sekä niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesij- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö.

PeVL 29/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

Oikeuskanslerin tiedote 9.6.2005. Saatavissa 28.4.2008: <URL: <http://www.okv.fi/>.

Valtiovarainministeriön ohje 2001: 10. Ohjeet viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista. Saatavissa 23.02.2004: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/02\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/03\\_ohjeet/7246/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/7246/name.jsp).

Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2000: 9. Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen ensimmäinen osamietintö. Helsinki: Valtiovarainministeriö hallinnon kehittämisosasto.

## Oikeuskäytäntö

KKO 1993: 50

KKO 1996: 67

KKO 1997: 33

KKO 2000: 40

KKO 2000: 112

KKO 2002: 21

KKO 2002: 43

KKO 2002: 51

KKO 2007: 46

VaaHO 1998: 5

VaaHO R 06/1095

HeHO R 02/4247

MAO: 114/03